

LA CAPACITÀ DELLA SCUOLA
DI ASSUMERE UN RUOLO DI INTERLOCUZIONE NEL TERRITORIO.
UNO STUDIO DI CASO

Abstract

Questo studio nasce da una situazione specifica delle scuole del primo ciclo d'istruzione appartenenti all'ambito territoriale di Treviglio-Caravaggio, che da qualche tempo hanno costituito una rete per la gestione di alcuni servizi. Le prospettive per la rete di scuole di assumere un ruolo più incisivo e autorevole nel territorio, le difficoltà di costruzione delle procedure e di relazione con le burocrazie amministrative locali, le difficoltà per i Dirigenti Scolastici di gestire anche questo compito entro il proprio ruolo sempre più complesso e alcune riserve di metodo sulla "politica" scolastica nella gestione dei servizi agli alunni stranieri hanno aperto una discussione vivace e articolata.

Gli autori, pur non nascondendosi i problemi di diversa natura, sono favorevoli all'assunzione di responsabilità della scuola e analizzano la questione dai seguenti punti di vista:

1. Capacità della scuola nel suo insieme di porsi come attore autorevole e riconosciuto nel territorio.
2. Capacità della scuola nel suo insieme di interloquire col territorio.
3. Capacità delle scuole di costruire ruoli e procedure funzionali entro la rete dell'ambito territoriale che hanno costituito.

Concludono con la valutazione dei punti di forza e di debolezza, delle opportunità e dei rischi connessi con l'iniziativa entro lo schema di analisi SWOT.

Analisi del contesto

Da tempo i dirigenti delle scuole dell'obbligo del territorio hanno incontri regolari durante l'anno scolastico, di solito a cadenza mensile. Prima del 2000 le riunioni erano divise per i direttori didattici e i presidi di scuola media, in seguito sono diventati unitari. È cambiata anche la natura delle riunioni: prima rientravano in una consuetudine e talvolta erano organizzati come sottogruppi di un'azione del Provveditorato, ma comunque sempre soggetti all'autorizzazione del Provveditore. Dal 2000, con l'attribuzione dell'autonomia agli Istituti scolastici e della dirigenza ai capi d'istituto, sono diventate una scelta autonoma e hanno comportato la costituzione di una rete, che si è concretizzata intorno al servizio di integrazione per gli alunni stranieri, svantaggiati e disabili e alla costituzione dello sportello scuola in ambito territoriale.

Da alcuni anni l'Ufficio di Piano e le scuole dell'ambito territoriale di Treviglio-Caravaggio hanno definito le modalità di collaborazione per la gestione del servizio di mediazione culturale e di prima alfabetizzazione per gli alunni stranieri. Nel primo caso il servizio è stato affidato ad una

¹ Francesco Tadini è dirigente scolastico dell'Istituto Comprensivo "Mastri Caravaggini" di Caravaggio.
Gabriella Villa è insegnante referente dello Sportello Scuola per l'ambito territoriale di Treviglio-Caravaggio.

cooperativa esterna, alla quale le scuole hanno fatto riferimento per le richieste specifiche. Perciò ogni scuola segnalava alla cooperativa le esigenze secondo la procedura articolata in un modulo: attività (accoglienza, comunicazione alla famiglia, attività di mediazione con la classe...), numero di ore, lingua, data. L'Unità Operativa dei Servizi per la Mediazione e l'Integrazione (UOSMI) registrava la richiesta e organizzava il servizio, con l'unico vincolo di rimanere entro il budget complessivo assegnato dall'ASL al progetto per il periodo di tempo definito dalla validità della legge di settore a cui era riconducibile il finanziamento.

Nel secondo caso i singoli istituti scolastici hanno ricevuto un contributo finanziario secondo parametri definiti da un monitoraggio effettuato da esperti della cooperativa che aveva in appalto il servizio, in seguito al quale è stata assegnata ai singoli istituti una quota che in sostanza premiava quelle scuole che erano risultate virtuose rispetto alla rilevazione effettuata per aver rispettato i parametri stabiliti. Quindi i singoli istituti scolastici ricevevano un budget già suddiviso e assegnato da un'organismo esterno, che consentiva l'effettuazione di un certo numero di ore di attività di alfabetizzazione con personale interno o esterno. In questo caso le scuole al termine dell'attività hanno inviato la documentazione delle ore effettuate.

La cooperativa ha compiuto un tentativo interessante, anche se controverso, di monitorare l'organizzazione specifica interna ad ogni istituto scolastico sulle attività attraverso incontri con i referenti. In base a tale monitoraggio ha poi definito il budget da assegnare alle scuole. Il tentativo non è più stato ripetuto perché non condiviso da alcune scuole e piuttosto oneroso per la cooperativa stessa.

Un altro aspetto essenziale è il rapporto tra le scuole nel loro insieme e alcuni Enti come l'ASL e l'Ufficio di Piano, che riunisce in consorzio i Comuni per la gestione integrata di settori dei servizi sociali. È fondamentale, infatti, per comprendere il quadro politico istituzionale, ma anche sociale e culturale in cui si muove l'azione della rete di scuole, comprendere la percezione che gli Amministratori locali dei Comuni e dell'ASL hanno dell'attività svolta concretamente e quotidianamente dalla scuola e del ruolo che, in modo esplicito o implicito, le attribuiscono.

Può essere significativo in proposito notare che l' "Accordo di programma" per l'attuazione del Piano di Zona del sistema integrato di interventi e servizi sociali anno 2006-08 dell'Ambito Territoriale di Treviglio, firmato nel 2006, non menziona mai la scuola nelle 18 pagine del documento, mentre cita espressamente il terzo settore, le Onlus, la Cooperazione, il Volontariato, le Associazioni e gli Enti di promozione sociale, le Fondazioni, gli Enti di Patronato e gli altri soggetti. La scuola è citata solo, all'ultimo posto, fra i sottoscrittori dell'accordo, nella pagina finale.

Anche un documento più recente, il "Piano di zona. Seconda triennalità: 2006-2008", pur dedicando qualche spazio alla scuola nella progettazione dei servizi, lascia adito a considerazioni della medesima natura. Nell'area minori, ad esempio, la scuola è citata fra i servizi e le istituzioni pubbliche coinvolte solo nei progetti n. 7 (Sostegno alla genitorialità e servizi innovativi per l'infanzia) e n. 8 (Progetto giovani), ma non nei progetti 1 (Equipe tutela minori), n. 4 (Famiglie affidatarie), n. 5 (Mamme insieme), n. 6 (Affido familiare rivolto a minori stranieri). La logica sottostante è di considerare la scuola come soggetto da sostenere e aiutare nelle sue azioni, non come partner da coinvolgere in quanto ha in affido per 6-8 ore al giorno i minori stranieri, con disagio o disabili e ha rapporti quotidiani con le loro famiglie.

La politica dell'UdP da circa un anno ha dedicato una maggiore attenzione alla scuola:

- ha organizzato un incontro con i Dirigenti Scolastici;
- ha preso atto dello stato dell'arte per capire i bisogni;
- ha predisposto uno strumento di regolazione con il protocollo/convenzione come elemento di progettazione;

- ha organizzato un convegno coinvolgendo scuola ed enti locali sui reciproci rapporti e sulla gestione delle risorse.

Proprio in seguito alle difficoltà emerse in questa fase, agli stimoli di diversa natura provenienti dal territorio e alle riflessioni e discussioni fra i dirigenti e i referenti dei singoli istituti scolastici, fra i dirigenti e la referente dello sportello scuola e fra i dirigenti e i colleghi della rete si possono individuare i seguenti nodi fondamentali della questione.

Capacità della scuola nel suo insieme di porsi come attore autorevole e riconosciuto nel territorio

L'analisi della situazione:

- Il documento di programmazione dell'ASL per l'ambito territoriale di Treviglio pone in evidenza la sottovalutazione del ruolo della scuola in diversi settori dell'attività.
- La norma sull'autonomia ha valorizzato il ruolo delle singole scuole, ma ha posto la sfida di rapportarsi in modo adeguato al territorio e alle sue istituzioni. Prima questo ruolo era svolto dal Provveditorato agli Studi a livello provinciale, ora deve subentrare la capacità delle scuole di interloquire a livello locale sviluppando strategie di rete.
- Negli ultimi anni la rete di scuole dell'ambito di Treviglio ha interagito con l'ASL e l'Ufficio di Piano per la mediazione e la prima alfabetizzazione, entro una legislazione che è evoluta profondamente.

Data la realtà specifica del territorio e le caratteristiche della rete, quali strategie possono essere utili all'insieme delle scuole del territorio a porsi come attore autorevole e riconosciuto?

- a) non affidarsi ad una strategia puramente verbale, espressa per iscritto in documenti o a voce in convegni e riunioni formali;
- b) assumere responsabilità nella gestione di attività in quanto erogatori di servizi e non solo come destinatari di contributi degli enti pubblici;
- c) esplicitare tale responsabilità con la capacità di interagire e di assumere ruoli;
- d) dimostrare capacità di rendicontazione in equilibrio fra due esigenze: quella di mantenere le proprie prerogative e competenze in autonomia e quella di dimostrare l'uso "efficace" delle risorse ottenute, nella consapevolezza che anche gli enti erogatori devono a loro volta rendere conto.

Capacità della scuola di interloquire col territorio

Negli ultimi anni la rete di scuole dell'ambito territoriale di Treviglio ha interagito con l'ASL e l'UdP per la mediazione e la prima alfabetizzazione. Per quanto riguarda la mediazione, il servizio era stato affidato ad una cooperativa, che ha avuto anche il coordinamento dell'azione, mentre compito delle scuole era segnalare le richieste per l'utilizzo delle mediatrici.

La cooperativa ha avuto alcune caratteristiche che vanno ricordate:

- o era ente esterno all'istituzione scolastica;
- o ha effettuato due anni fa una valutazione dell'organizzazione interna delle scuole in questo campo, tentando anche di stabilire un collegamento fra le rilevazioni e le risorse assegnate. Questo tentativo non è stato ripetuto perché oneroso per la cooperativa stessa e contestato nei suoi criteri da alcune scuole;

- ha utilizzato per la progettazione, la gestione e il coordinamento dell'attività di mediazione circa il 50% delle risorse totali di settore.

In base ai dati sopra riportati si potrebbero in teoria seguire tre linee diverse nei riguardi dei fondi messi a disposizione dall'Ufficio di piano per la mediazione:

- a) Rinunciare ai fondi dell'UdP e affidarsi a quelli forniti dal Ministero (C.M. 95/2005 sulle scuole ad alto flusso migratorio) o dalle singole Amministrazioni Comunali.

Punti di forza: se la scuola ha sufficienti risorse, evita riunioni, procedure di richiesta e di documentazione che ad alcuni Dirigenti in alcuni casi posso risultare pesanti.

Punti di debolezza: la prospettiva è di diminuzione delle risorse fornite dallo Stato e dalle singole Amministrazioni; di obbligo per ogni singolo istituto di procedere alla stipula dei contratti necessari per l'attivazione del servizio di mediazione. Inoltre interrompere i rapporti con l'UdP rafforzerebbe la tendenza già diffusa negli amministratori locali a sottovalutare l'azione della scuola e lascerebbe le singole scuole alla contrattazione con le proprie amministrazioni comunali in posizione di maggiore debolezza.

- b) Chiedere la semplice suddivisione dei fondi secondo criteri fissati dalle scuole/concordati con l'UdP. Affidamento del servizio ad un ente esterno, come avveniva in precedenza con la cooperativa di cui s'è detto.

Punti di forza: uso delle risorse con minimo impegno organizzativo

Punti di debolezza: la rete non consolida la consapevolezza delle proprie forze e delle potenzialità che può esprimere; la rete non appare come interlocutrice; le scuole restano in posizione di dipendenza come destinatarie di contributi più che come erogatrici di servizi.

- c) Farsi carico dell'organizzazione delle procedure amministrative di base e dell'erogazione del servizio come rete di scuole.

Punti di forza: la rete rinforza la sua immagine nel territorio e si pone come interlocutrice dell'UdP e soprattutto della sua componente politica; è in grado di verificare direttamente i problemi connessi con la gestione e di trovare soluzioni; può utilizzare al meglio i fondi, pur tenendo conto che la gestione amministrativa e il coordinamento richiederanno comunque dei costi.

Punti di debolezza: l'impegno organizzativo può apparire pesante, soprattutto nella fase iniziale; restano alcune inefficienze della burocrazia che fornisce concretamente le somme stanziare, tali da ritardare e complicare la procedura; l'organizzazione in proprio del servizio comporta anche di ripensare e rivedere il significato della rete, dei ruoli e delle procedure al suo interno, altro elemento che può apparire a molti Dirigenti Scolastici piuttosto pesante e tale comunque da distoglierli da incombenze ritenute più urgenti e/o prioritarie.

Capacità delle scuole di costruire ruoli e procedure funzionali entro la rete dell'ambito territoriale che hanno costituito

La rete è uno strumento che esprime più potenzialità: di comunicazione/relazione fra i Dirigenti Scolastici e i loro Istituti, di organizzazione e gestione di iniziative, di interlocuzione con il territorio. Finora la rete dell'ambito territoriale di Treviglio ha valorizzato queste potenzialità secondo i tre punti sopra elencati in ordine decrescente.

Una riflessione in proposito, sullo specifico dei fondi per la mediazione e l'alfabetizzazione, può prospettare più strategie d'azione:

- a) Decisioni comuni minime
Divisione delle risorse nella fase iniziale delle procedure
Gestione delle procedure in gran parte affidata alle singole scuole

- b) Valorizzazione della rete in tutti i suoi aspetti.

Costruzione/definizione di ruoli:

Dirigenti:

ruolo di indirizzo, direzione e decisione “politica” delle azioni comuni;
ruolo di riferimento “politico” per l’UdP e per il territorio
ruolo di indirizzo/promozione di azioni coerenti all’interno del proprio Istituto scolastico

Referente Sportello Scuola:

ruolo di supporto tecnico-organizzativo alle azioni decise dai Dirigenti;
ruolo di coordinamento dei referenti di Istituto, sia tecnico-organizzativo che didattico
ruolo di coordinamento dei dati inviati dai singoli Istituti scolastici
ruolo di riferimento tecnico-organizzativo per l’UdP
ruolo di proposta, di preferenza in collegamento con i referenti di Istituto, per elaborare documenti, procedure ecc. da sottoporre alla decisione dei Dirigenti Scolastici

Segreteria/e di uno o più Istituti Scolastici:

ruolo di supporto amministrativo per la gestione delle azioni decise dai Dirigenti

Referenti di Istituto:

ruolo di coordinamento del progetto interno di Istituto
ruolo di collaborazione / confronto con il referente dello Sportello Scuola

- in campo didattico, nella predisposizione/sperimentazione di moduli didattici e nel passaggio di “buone pratiche” dal livello di Istituto a quello di rete e viceversa;
- in campo tecnico-organizzativo, nella predisposizione in rete di documenti, procedure ecc. da sottoporre alla decisione dei Dirigenti

Costruzione/definizione di procedure:

- ✍ consente una maggiore consapevolezza delle opportunità e dei limiti propri di azioni collettive e di rete
- ✍ prevede la messa in gioco di competenze a sostegno del buon esito delle azioni intraprese
- ✍ abitua a valutare le congruità delle richieste espresse in relazione al contesto, all’entità dei bisogni rilevati e delle risorse disponibili

I punti di forza e di debolezza delle due possibili opzioni sono abbastanza simili a quelli segnati al punto riferito alla capacità di interloquire col territorio.

L'analisi SWOT

Secondo l'analisi **SWOT** (acronimo inglese per Punti di forza, Punti di debolezza, Opportunità, Rischi), si può così sintetizzare l'intera proposta di un'azione in rete per assumere in proprio il servizio di mediazione culturale e rinforzare il ruolo di interlocuzione della scuola nel territorio

Fonti interne (controllabili)	Punti di forza <ul style="list-style-type: none">a. Coordinamento delle dirigenzeb. Funzioni strumentalic. Referenti di plessod. Sviluppo competenze professionali, relazionali, gestionalie. Gestione di rete	Punti di debolezza <ul style="list-style-type: none">a. Autoreferenzialitàb. Organizzazione burocraticac. Professionalità non mirated. Difficoltà di progettazione
Fonti esterne (non controllabili)	Opportunità <ul style="list-style-type: none">a. Rafforzamento identità di scuolab. Creazione di reti tra enti diversi (scuole/Ufficio di Piano)c. Disponibilità fondi leggi di settored. Cooperazionee. Associazionismo e volontariato sociale	Rischi <ul style="list-style-type: none">a. Sovrapposibilità dei percorsi e degli interventib. Esternalizzazionec. Deresponsabilizzazioned. Delega ad altri enti e/o organizzazioni