

Il rapporto “ Centro- periferia” nel nuovo assetto istituzionale ed ordinamentale del sistema di istruzione e di formazione

La Legge n. 53 del 28 marzo 2003, che porta il nome dell'attuale ministro dell'Istruzione, s'inserisce coerentemente ed organicamente nel nuovo assetto istituzionale ed ordinamentale del sistema di istruzione e di formazione delineato dalla Legge n. 59 del '97, dal D.P.R. 275/99 e dalla Legge n. 3 del 18 ottobre 2001 che ha modificato il titolo V della nostra Costituzione.

Nel breve giro di alcuni anni si è passati da un **modello statalista e centralista** caratterizzato da una organizzazione di tipo verticale e gerarchico ad un nuovo **sistema orizzontale e poliarchico**, che ha “al centro” le Istituzioni scolastiche, impegnate a garantire attraverso **curricoli personalizzati** e **percorsi flessibili**, il **successo scolastico** a tutti gli alunni, e “attorno” gli Enti Locali e l'Amministrazione scolastica, chiamati a svolgere rispettivamente compiti di programmazione integrata con la scuola dell'autonomia e di supporto alla stessa.

E così lo Stato, liberato dai compiti di gestione e di organizzazione passati alla “ periferia” si riserva funzioni strategiche di indirizzo e di valutazione, mentre alle strutture scolastiche è riconosciuta **l'autonomia funzionale** alla progettazione dell'offerta formativa nel territorio, che, nella concreta attuazione, ha bisogno però di correlarsi necessariamente con le altre autonomie.

Quello prefigurato è, quindi, un **sistema integrato**, con il quale si intende porre fine ai problemi connessi ad una gestione centralizzata del sistema ed individuabili nell'apparato burocratico elefantico che non rispettava i **bisogni dei vari contesti territoriali**, con inevitabili conseguenze sugli **standard complessivi di qualità** del servizio erogato di cui erano e continuano ad essere significativi indicatori gli alti tassi di **dispersione scolastica**.

In tale **assetto**, fortemente **autocentrato e autoreferenziale**, il ruolo delle Scuole era quello di adattare i programmi al contesto territoriale di riferimento e di concretizzare così di fatto una logica di esecutività, avendo come punto di riferimento il Superiore gerarchico e il Ministero che gestiva il sistema con la pratica delle Circolari.

All'interno di questo sistema i genitori e gli alunni svolgevano un ruolo passivo di fruitori del servizio senza alcuna possibilità di poter incidere nella **progettazione dell'offerta formativa**, generalmente **unitaria e standardizzata**.

Tale assetto organizzativo serviva a perpetuare disuguaglianze sociali e culturali e non poteva, per come era strutturato, accogliere le indicazioni che provenivano dalle ricerche psico-pedagogiche che indicavano nella **collaborazione tra docenti e genitori** la condizione indispensabile per sostenere gli apprendimenti degli alunni e nelle **pratiche didattiche attive e laboratoriali** gli strumenti efficaci di formazione integrale della personalità degli stessi.

La perdita del primato informativo da parte della Scuola a vantaggio di altre agenzie ha posto in questi ultimi anni la necessità che la stessa ponesse attenzione non solo ai processi informativi, necessari ma non sufficienti, ma anche e soprattutto ai processi rielaborativi al fine di

formare individui competenti e creativi, capaci di sapersi orientare nella società complessa in cui viviamo.

Queste alcune delle ragioni che hanno portato al superamento del **modello statalista e gerarchico** e conseguentemente all'adozione del **modello poliarchico**, sicuramente più efficace e funzionale a valorizzare tutte le risorse del territorio, chiamate ad interagire e ad integrarsi su obiettivi comuni.

La legge Costituzionale n. 3 del 18.10.2001, che modifica il titolo V della Costituzione, introduce i termini di **legislazione esclusiva e legislazione concorrente**, statuendo che lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in merito all'emanazione di " **norme generali**" dell'istruzione e della formazione e alla determinazione dei **livelli essenziali delle prestazioni** concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, mentre ha competenza legislativa concorrente con le Regioni per la gestione e l'organizzazione concreta dell'istruzione.

E ciò in ossequio al nuovo principio ispiratore di **sussidiarietà** da esplicarsi sia nella dimensione **verticale** che impone all'Ente amministrativo più vicino al cittadino di soddisfare i suoi bisogni sia nella dimensione **orizzontale** che impone alle istituzioni amministrative vicine ai cittadini di non avocare a sé ciò che può essere fatto prioritariamente dalla famiglia e dalle altre agenzie educative presenti nel territorio con cui la scuola è chiamata a svolgere l'importante ruolo di mediazione e di collaborazione.

In questo nuovo assetto, lo **Stato**, che è una delle parti costituenti la nuova Repubblica, svolge un **ruolo residuale**, nel senso che è chiamato ad intervenire solo quando gli altri Soggetti più vicini ai bisogni del cittadino non adempiono alle proprie responsabilità.

Ma lo Stato, liberatosi dai compiti di gestione diretta degli interventi, si riserva nel nuovo sistema poliarchico tre funzioni strategiche, al fine di scongiurare i **rischi di frammentazione e polarizzazione** insiti nel processo di decentramento federalistico.

Tali funzioni sono rispettivamente quelle di **gestione unitaria del sistema di istruzione e formazione**, di **controllo** della sua funzionalità complessiva, di **intervento perequativo** di natura finanziaria e tecnica.

Nell'ambito della prima funzione sono stati già determinati con la Legge Moratti gli ordinamenti scolastici e prodotti due importanti documenti: il **Profilo educativo, culturale e professionale dell'allievo** (Pecup) per il primo e secondo ciclo d'istruzione e le **Indicazioni Nazionali per i PPAE e PSP** nei diversi gradi di scuola.

Nell'ambito della seconda funzione, l'INVALSI controlla da due anni la funzionalità complessiva del sistema d'istruzione e di formazione attraverso strumenti di valutazione dei risultati di apprendimento degli alunni e dei livelli essenziali di prestazione del servizio.

Relativamente al sostegno al sistema, sono garantiti alle Scuole autonome attraverso i servizi degli IRRE, del Corpo Ispettivo e delle Direzioni Regionali anche nelle sue articolazioni territoriali, i necessari supporti tecnici. Va ricondotta a tale funzione di sostegno l'emanazione delle **Raccomandazioni per lo svolgimento delle attività educative e didattiche e per l'attuazione dei PPAE e dei PSP**, ricche di interessanti consigli di natura organizzativa e didattica di cui le Scuole nella loro autonomia possono o non possono tener conto.

Con la riforma Moratti sono infatti le Scuole chiamate ad elaborare i **Piani di Studio Personalizzati**, che scaturiscono da una attenta analisi dei bisogni e nella concreta attuazione devono poter contare sul contributo delle famiglie e del territorio e sul coinvolgimento attivo degli alunni.

E ciò perché, come giustamente afferma Bertagna, “ un allievo, una famiglia, non hanno relazioni umane né con Ministri, né con Assessori, né con la Scuola in astratto: incontrano amici in un luogo, che si chiama scuola, un docente con nome e cognome, un dirigente più o meno accogliente ed è qui, in questo luogo, che egli cresce e che deve essere aiutato a maturare al meglio”.

Questa affermazione ci fa capire perché il Legislatore abbia voluto con la Legge costituzionale n. 3, proteggere il principio dell'autonomia scolastica, individuato come strumento funzionale a “promuovere l'educazione integrale di ciascun allievo al massimo grado possibile, valorizzando la scuola di relazioni umane, dove ciascuno scopre la centralità del suo relazionarsi con gli altri e con la cultura...”.

A nessuno sfugge la complessità delle azioni da mettere in atto per raggiungere un obiettivo di tale portata, ma non c'è alternativa alla strada intrapresa che richiede certamente livelli più elevati di partecipazione e di responsabilità da parte dei diversi attori del processo educativo.

Ciò non significa nascondersi le difficoltà già, fra l'altro, emerse in questi tre anni di attuazione dell'autonomia.

Ma credo che la riforma in atto possa conseguire i risultati sperati, a condizione che:

- La scuola si metta in gioco con un atteggiamento di apertura al territorio ed in particolare alle famiglie e agli alunni, migliorando i livelli di accoglienza e la qualità stessa della relazione educativa
- Gli Enti territoriali superino la logica dell'assistenza alle Scuole ed attuino una efficace politica di programmazione nel territorio anche al fine di evitare gli sperperi ed ottimizzare le risorse.
- Le agenzie educative si pongano come risorsa educativa nel territorio fornendo competenze plurime qualificate e contribuendo così a creare un sistema formativo integrato
- Le famiglie, consapevoli del ruolo insostituibile che svolgono nell'educazione delle nuove generazioni, si pongano come modello educativo rigoroso e coerente.

L'esperienza quotidiana dimostra che non è sempre facile realizzare tutto ciò, anche perché i diversi attori spesso non riescono a comunicare, chiusi, come sono, nel loro mondo.

Gli insegnanti vedono con preoccupazione la prospettiva di una famiglia chiamata a svolgere un ruolo attivo nella progettazione delle attività educative e didattiche, ritenendo a torto che ciò sia di esclusiva loro competenza.

D'altra parte, la famiglia perpetua spesso modelli subordinati di relazione nei confronti della Scuola cui richiede non tanto nuovi spazi di decisionalità, ma una benevola accondiscendenza verso i figli.

La **scuola** nel suo insieme è chiamata a cambiare il suo assetto organizzativo e a connotarsi sempre più come **struttura flessibile** per poter meglio rispondere ai bisogni differenziati degli alunni.

Ciò richiede agli operatori scolastici un radicale cambiamento culturale unitamente a **competenze** plurime di ordine disciplinare, comunicativo,

organizzativo da acquisire attraverso efficaci percorsi di **formazione iniziale e in servizio** che valorizzino le risorse rappresentate dalle **nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione**.

A tal fine, è necessario introdurre nuove forme di progressione della carriera legate non più all'anzianità ma ai processi di crescita professionale da implementare attraverso la strategia della **ricerca-azione** che lega organicamente l'approfondimento teorico al lavoro in aula.

Il nuovo rapporto **centro-periferia** delineato dalla recente Riforma si configura come il più funzionale a dare risposte coerenti ai bisogni molteplici e complessi dei diversi Soggetti impegnati nella gestione del sistema d'istruzione e di formazione, non fosse altro perché prefigura al suo interno un quadro organico ed integrato di ruoli e competenze da esplicarsi secondo l'efficace paradigma della **responsabilità**.

Prof. Michele Passalacqua

Docente Comandato C.S.A. Agrigento

(articolo pubblicato nel sito www.proveditoratoag.it nel novembre 2003)