

La legislazione scolastica italiana e l'autonomia delle scuole nella società complessa

Nota introduttiva

L'autonomia nelle istituzioni e nelle pubbliche amministrazioni ha messo in crisi il modello organizzativo-apparato e ancora gli studiosi non riescono a individuarne uno che possa corrispondere pienamente alle aspettative attuali. L'orientamento è di pensare a organizzazioni "complesse a legami deboli". Un'organizzazione complessa è, oggi, un modello di rete, nel quale si costituiscono nodi e connessioni. I primi sono i tipi di attori coinvolti e le seconde rappresentano i momenti di scambi relazionali tra i singoli attori. L'organizzazione della rete lascia, pertanto, molta libertà di scelta agli attori coinvolti, anzi più la rete si espande verso il globale, maggiormente la scelta degli obiettivi è speculare; al contrario, più si circoscrive alla realtà locale e maggiormente la programmazione o la pianificazione diventa pratica. La qualità della rete si misura, perciò, attraverso gli elementi che la costituiscono e in funzione degli obiettivi da raggiungere. Nella società tecnologicamente avanzata, soggetta a continue trasformazioni, la funzione della scuola ha assunto un'importanza fondamentale non solo per lo sviluppo, per l'educazione, per la formazione e per la preparazione dell'essere umano alla socialità ma anche per fargli acquisire conoscenze indispensabili e competenze adeguate a comprendere la realtà e a governarne gli sviluppi. Oggi la scuola deve riconoscere di non essere in grado di esaurire tutte le funzioni educative; essa, pertanto, nell'esercizio della propria responsabilità e nel quadro della propria autonomia funzionale deve anche favorire, attraverso la partecipazione democratica, prevista dalle norme sugli organi collegiali, l'interazione formativa con la famiglia, quale sede primaria dell'educazione e del successo formativo e con la più vasta comunità sociale. Le tendenze di ogni essere umano verso l'esigenza di disporsi all'apprendimento, in verità, si manifestano già nei primi giorni di vita. La scuola è, oggi, obbligata a impegnarsi all'integrazione culturale, permettendo la socializzazione delle diverse tradizioni, la fluidificazione delle barriere culturali, l'inclusione e la tutela dei valori e delle sensibilità comuni. Max Weber, all'inizio del Novecento, ha sostenuto che non c'è una comunità di

provenienza, dove si collauda un senso di appartenenza, che è, in modo soggettivo, riconosciuta, e nemmeno una comunità di arrivo, dove la condivisione si dovrebbe basare sulla razionalità. Le due dimensioni, in ogni comunità, s'intersecano e coesistono. Nella scuola, gli alunni di nazionalità italiana e quelli di altre nazionalità devono passare da una logica della comunità di appartenenza a una logica, in cui tale valore è legittimato allo scopo di costruire una società razionalmente più inclusiva. Nel 1955, Milton Friedman aveva scritto: "Le scuole saranno più efficienti se saranno sottoposte alle leggi del mercato capitalistico e, come tutte le aziende, entreranno in concorrenza le une con le altre per attirare i loro clienti: gli studenti". Nel 1983, Ronald Reagan ha, a tale scopo, insediato la National Commission on Excellence in Education che ha pubblicato il rapporto "A Nation at risk: the imperative for educational reform". In tale rapporto si segnalava che l'inadeguatezza del sistema delle istituzioni scolastiche americane produceva una scarsa preparazione degli studenti e, per questo motivo, venivano fissati interventi immediati, per introdurre nell'istruzione nuovi strumenti educativi, tendenti a valorizzare il cosiddetto "capitale umano" e a rendere gli Stati Uniti competitivi a livello mondiale; ciò doveva avvenire secondo il modello economico neoliberista, applicando, dunque, alla formazione dell'uomo il principio imprenditoriale dell'analisi costi-benefici. In Inghilterra, negli anni Ottanta, si è rincorso lo stesso obiettivo con l'Education Reform Act, che, approvato nel 1988 dal governo conservatore di Margaret Thatcher, ha introdotto il sistema dei test come unico strumento di valutazione e di orientamento delle politiche scolastiche. In Europa si fa, così, strada, nel campo dell'istruzione e della formazione, l'ideologia neoliberista; gli obiettivi strategici da realizzare sono tutti fondati sulla competitività e sul profitto. L'istruzione deve aziendalizzarsi e, perciò, basarsi sulla scuola-azienda. I paladini dell'aziendalizzazione della scuola italiana sono stati i ministri Lombardi e Berlinguer. Gli altri ministri si sono, chi consapevolmente e chi inconsapevolmente, adeguati. La giustizia sociale, come si sostiene nel libro *Lettera a una professoressa* non si fa dividendo tutto in parti uguali tra soggetti diseguali. La scuola pubblica italiana è, oggi, ancora in tale stato. Anzi, nella seconda Repubblica (dalla fine degli anni Novanta in poi), è regredita (tassi di abbandono scolastico, tassi molto bassi di alfabetizzazione superiore, punteggi negativi presentati nelle diverse indagini internazionali e nazionali sugli apprendimenti di base). Una scuola pubblica che non si organizza per permettere a tutti di muoversi dallo stesso punto di partenza e "giocarsi la partita" alla pari, come prevede la Costituzione italiana (art. 3), e che, invece, dissimula di premiare il merito, circoscritto soltanto a coloro che si trovano nelle condizioni culturalmente e socialmente di privilegio, è da ripensare e da ricostruire. Si deve essere consapevoli che l'aziendalizzazione della scuola è un processo di disgregazione delle istituzioni scolastiche, imposta nel tentativo di trasformare l'istruzione in prestazione economica e, quindi, in merce. Alla scuola italiana, che è stata, negli ultimi vent'anni, violentata, tradita e snaturata dalle forze economiche e politiche dominanti, deve essere, pertanto, restituita la funzione sociale. Non si può, attraverso la scuola, tutelare l'interesse pubblico, conseguendolo con rife-

rimento alle prestazioni. In tal modo tale interesse si smonta e si sostituisce con la commercializzazione di un servizio. Con riferimento alla scuola, il diritto amministrativo prefigura che l'interesse pubblico deve manifestarsi tramite il diritto vissuto non come fine ma come mezzo. Questo è un principio che nel ventennio della seconda Repubblica è stato demolito minuziosamente. Trasformare, poi, la scuola in azienda ha l'indiscutibile significato di forgiare le strutture che hanno come fine predominante l'attuazione, in contrapposizione alla "produzione" di un sapere critico, del profitto economico. Ciò avverrebbe, inoltre, in un sistema di spietata concorrenza ed emarginando, in tal modo, socialmente, economicamente e culturalmente i soggetti più deboli e svantaggiati. Oggi si dovrebbe, nella società globale e complessa, condividere e realizzare una scuola che, da un lato, riuscisse a cogliere la realtà e a farla interpretare criticamente, e, dall'altro, aspirasse a costruire un presente proporzionato ai sogni delle nuove generazioni e che per loro immaginasse un futuro possibile.

Quesiti a risposta aperta

QUESITO 1: La/il candidata/o parli della complessità e delle modalità di governance nelle organizzazioni complesse

Nei sistemi aperti, un argomento importante è rappresentato dalla teoria della complessità per gestire le organizzazioni. Tale teoria è un nuovo approccio al sapere, che è diretto alla comprensione olistica dei sistemi interconnessi, come appunto le organizzazioni complesse. La teoria della complessità è trattata diffusamente nel libro di Alberto Felice De Toni e Luca Comello dal titolo *Prede o ragni. Uomini e organizzazioni nella ragnatela della complessità*, dove sono indicate tre leggi che contraddistinguono i sistemi complessi e, quindi, di conseguenza, le organizzazioni. La prima è la legge dell'apertura. I sistemi complessi sono aperti e, perciò, anche le organizzazioni avrebbero l'obbligo di mantenersi "aperte", per "co-evolvere", in uno scambio continuo d'informazione, tutti nell'ambiente circostante. Come i sistemi aperti, esaminati e studiati inizialmente dallo scienziato russo Prigogine, le organizzazioni acquisiscono, aprendosi, elementi d'informazione che possono essere considerati come un contributo per alimentare la crescita. Secondo la prima legge della complessità, l'organizzazione si apre, relazionandosi con l'esterno attraverso la pubblicità, le *investor relation*, i comunicati stampa, le comunicazioni telefoniche e così via, ma può acquisire informazioni anche all'interno tramite ricerche di mercato, competitive intelligence, benchmarking e così via. La seconda è la legge del riorientamento. I sistemi complessi sono spontaneamente capaci di adattarsi e hanno la caratteristica di riuscire a riorientarsi in seguito alle discontinuità improvvise che sperimentano. Pianificare e prevedere hanno, in tal caso, senso soltanto se ciò che è possibile diventa anche probabile. Chi pianifica e fa previsioni deve, pertanto, avere la sensazione che i fatti procedono in base al corso previsto. Ciò, però, non sempre avviene, perché alcune volte, entrando

in gioco l'imprevisto, il possibile si rende instabile e si estingue nell'incertezza e nell'improbabilità. In tal caso, le organizzazioni complesse devono essere guidate da soggetti che, capaci d'*insight*, colgono all'istante l'occasione, per reagire all'imprevisto e far fronte alla situazione. Per fronteggiare eventi straordinari, nelle organizzazioni complesse, bisogna essere molto veloci, attraverso, per esempio, la capacità immediata di costruire scenari alternativi (*contingency plan*), nel riorientamento, per far ripartire positivamente la struttura che si guida. La terza legge dei sistemi aperti e delle organizzazioni complesse è quella dell'equilibrio dinamico tra continuità e discontinuità. I sistemi complessi vivono, dunque, al limite tra l'ordine eccessivo, che porta all'immobilizzazione, e il disordine totale, che conduce alla disintegrazione. La terza legge, individuata dagli studiosi De Toni e Pomello, diventa, pertanto, quella da mettere in pratica, soprattutto nelle istituzioni scolastiche. Philip Warren Anderson, Premio Nobel per la Fisica nel 1977, afferma in *Science*, nel 1972, "More is different", vale a dire che l'insieme è più della somma delle sue parti. Quest'affermazione diventa il manifesto della complessità. I singoli elementi che costituiscono un insieme sono difficilmente prevedibili, perché presentano proprietà emergenti. Un esempio è l'acqua, che, pur composta di due elementi gassosi (ossigeno e idrogeno), è liquida. Sono queste proprietà, infatti, a indurre Karl Popper ad affermare che l'uomo vive "in un universo di novità emergenti". Le organizzazioni complesse devono, per tale motivo, cercare l'equilibrio dinamico, realizzando in qualche modo due degli obiettivi della strategia "Europa 2020" (occupabilità e flessibilità), tra la continuità e la discontinuità. Esse devono, in ogni modo, anche salvaguardare, per rendere stabili i vantaggi competitivi, nello stesso tempo, l'apertura, il riorientamento e l'equilibrio tra la continuità e la discontinuità.

QUESITO 2: La/il candidata/o parli di comunicazione e di leadership nelle organizzazioni complesse

Il processo di comunicazione anche in un'organizzazione della società attuale è complesso. Esso, se eseguito, però, con attenzione e interesse, permette di realizzare una comunicazione efficace tra le funzioni interne all'organizzazione e tra queste e gli stakeholder esterni. La comunicazione in un'organizzazione è anche informale. In ogni struttura organizzata, la comunicazione si svolge all'interno con incontri faccia a faccia, con il telefono, con i fax, con l'intranet e con l'internet, quando ci si relaziona con chi lavora nell'organizzazione oppure all'esterno con gli utenti o con i clienti. Le nuove tecnologie hanno, quindi, ampliato, nelle organizzazioni moderne e complesse, i tipi di comunicazione interna ed esterna, combinandoli e permettendo a ogni struttura organizzata d'interagire, di tenere contatti con tutti, di realizzare affari e di svolgere compiti e funzioni. La comunicazione può, intanto, essere formale e informale. La prima è la comunicazione che avviene per mezzo dei canali ufficiali delle organizzazioni, oppure è quella eseguita da un dipendente nello svolgere la sua funzione lavorativa

(incontri ufficiali, lettere e così via). La comunicazione informale è, al contrario, quella che non si compie attraverso i piani di comunicazione riconosciuti formalmente (parlare in sala mensa o discutere nei corridoi tra i dipendenti). La comunicazione informale può, talvolta, anche essere efficace per la produttività dell'organizzazione. Ha, infatti, la possibilità di fortificare l'ambiente lavorativo e di migliorare i rapporti di lavoro. Nella comunicazione riveste una certa importanza anche il contesto. Spesso questo non permette un'efficace comunicazione o provoca fraintendimenti nella comprensione di un messaggio, poiché ciascuno può viverlo e comprenderlo in modo diverso. Ciò avviene perché le esperienze soggettive possono causare sia una distorsione della comunicazione sia una confusione del suo significato. La leadership è una funzione fondamentale all'interno delle organizzazioni complesse. Essa è, poi, un'importante risorsa per la governance delle decisioni. La funzione dirigenziale è, in realtà, contraddistinta dal pensiero sistemico, vale a dire da una percezione d'insieme e da una capacità di azione, all'altezza di valutare sia la struttura complessiva sia i legami interni, che s'instaurano tra le parti di un'organizzazione. S'impiega, talvolta, in sostituzione del termine leadership, il concetto di management. Questo si rapporta, però, con la complessità; anzi, l'efficacia del management viene misurata con il grado di ordine e di coerenza che si raggiunge in un'organizzazione, al fine di consentire il conseguimento dei risultati previsti. La leadership si misura, bensì, con la continua trasformazione; essa è, perciò, diventata un elemento cruciale nell'attuale società, incerta e complessa. La leadership non è, tuttavia, solo dirigere e prendere decisioni. Essa raggiunge risultati efficaci per le organizzazioni che si dirigono, quando riesce a gestire le risorse umane, in maniera positiva, assolvendo la funzione di valorizzare, di essere punto di riferimento, di sconvolgere lo schema dei rapporti, che si creano, di valutare con chiarezza e obiettività, di stimare e di rivolgersi alle persone in maniera diretta e personale. È opportuno ascoltare e assumere comportamenti rivolti agli altri. Bisogna, quindi, evitare di ripiegarsi su se stessi, quando si dirige un'organizzazione complessa. Anzi, è improduttivo, quando le proprie preoccupazioni e difficoltà sono reali, comunicarle ai dipendenti, perché si ripercuotono su tutta l'organizzazione, che si dirige. Ogni leadership deve sapere che un positivo risultato nell'organizzazione ha origine, in buona misura, dal consenso dei dipendenti; ciò naturalmente presume che siano elargiti, in base alla gerarchia dei bisogni di Abraham Maslow e ai fattori igienici o motivanti di Frederick Herberg, degli incentivi.

QUESITO 3: La/il candidata/o parli di comunicazione pubblica e istituzionale

La comunicazione è uno strumento delicato quando si svolge all'interno di un'organizzazione complessa o della pubblica amministrazione. Essa non può rinunciare, quando è svolta da chi deve coniugare il ruolo amministrativo con quello politico, come fanno le pubbliche istituzioni, al criterio della deontologia. L'esigenza d'informare va, quindi, contemperata con la privacy, la correttezza,

la trasparenza e l'imparzialità (L. n. 241 del 1990). Non bisogna, perciò, comunicare per persuadere i cittadini, ma per rendere la società aperta e interattiva con le amministrazioni pubbliche. La comunicazione istituzionale è, perciò, un modello che fa parte della comunicazione pubblica. Si possono individuare fondamentalmente tre modalità di uso della comunicazione da parte delle istituzioni pubbliche: la comunicazione istituzionale, che ha, come fine, l'esigenza non solo di esternare le attività per disciplinare giuridicamente i rapporti fra i soggetti membri di un ordinamento ma anche d'informare gli utenti sulle modalità di funzionamento degli uffici e sull'applicazione di norme; la comunicazione sociale, che viene praticata da un insieme di soggetti, pubblici e privati, per rendere partecipe l'opinione pubblica ai problemi sociali che riguardano la collettività; la comunicazione politica, che è utilizzata dai movimenti politici, dai partiti e dalle organizzazioni politicamente rappresentative. Tale comunicazione ha l'obiettivo di costruire il consenso intorno a delle idee e a dei progetti che dovrebbero tendere alla risoluzione di problemi collettivi. S'intende, quando si parla di comunicazione, di un processo attraverso il quale un soggetto-emittente trasferisce stimoli percettivi a un soggetto-ricevente. Tale comunicazione ha un'elevata quantità di sfaccettature. Un soggetto, in quanto individuo, non esclude, infatti, un'istituzione. In tal caso, l'emittente è un soggetto strutturato, con una propria organizzazione interna complessa, ma che, in eguale misura, comunica. Quando si parla di comunicazione istituzionale, si deve considerare, di norma, ogni forma di comunicazione che passa tra due distinti attori sociali: un soggetto giuridico/pubblico, la pubblica amministrazione centrale o periferica, e i cittadini istituzionalmente governati. I flussi d'informazione tra le istituzioni e i cittadini sono bidirezionali, in altre parole a due vie. I messaggi che si scambiano le istituzioni e i cittadini sono, di regola, indirizzati al perseguimento di fini istituzionali da parte delle prime e al conseguimento di specifici risultati da parte dei secondi; implicano, perciò, la bidirezionalità. La comunicazione istituzionale è commisurata, nelle società democratiche, a qualsiasi istituzione che opera in un contesto di pluralità con altre istituzioni; essa non può trascurare l'informazione delle decisioni prese né il convincimento dei cittadini sulla validità delle scelte fatte. In maniera particolare, la comunicazione istituzionale assume rilievo nella vita quotidiana del cittadino, perché assicura non solo il diritto a essere informato su come e a quali fini agisce l'istituzione, ma anche il diritto a ottenere informazioni con l'accesso al contenuto degli atti amministrativi. È la legge n. 150/2000 che stabilisce, poi, quali sono le figure capaci di realizzare le attività d'informazione e comunicazione nell'amministrazione pubblica, in altre parole, da un lato, il portavoce e l'ufficio/stampa e, dall'altro, l'ufficio per le relazioni con il pubblico. I due segmenti di attività indicati sono importanti, ma non singolarmente esaustivi della funzione di comunicazione, la cui complessità si esprime sia attraverso la previsione di differenti tipologie professionali, sia attraverso attività che non si esauriscono nel front-office o nei rapporti con i media. La comunicazione interna e la produzione di messaggi complessi verso l'esterno rappresentano momenti differenti della stessa fun-

zione d'informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni, e pertanto richiedono un coordinamento che ne governi, con efficacia, le interazioni e le sinergie. Questa dimensione complessiva e integrata della comunicazione non può essere dimenticata né sottovalutata nell'attuazione della legge del 7 giugno 2000, n. 150.

QUESITO 4: La/il candidata/o parli della società della conoscenza

Jacques Delors, nel 1993, osserva che l'istruzione deve formare e orientare. La commissaria europea Crésnon, nel 1995, stabilisce, in un altro rapporto, che la società umana è fissata sul capitale della conoscenza. Pertanto, gli operatori scolastici, nella società della conoscenza devono, tra l'altro, possedere: i saperi (il conoscere) e le abilità per applicarli (il saper fare); la capacità di relazionarsi con gli altri e di approfondire i saperi (in famiglia, nella scuola e nella società); la capacità di riconoscere la propria identità e misurarsi con gli altri (identità personale). Solo con operatori all'altezza dei tempi, le istituzioni scolastiche potranno, appunto, sviluppare i saperi e promuovere la società della conoscenza. Questa occupa, oggi, una rilevante importanza nell'Unione europea, territorio che si è candidato a diventare l'area del mondo maggiormente avanzata sul piano dell'istruzione e della formazione, trasformandosi in una società basata sulla conoscenza (knowledge based society). Su questo sfondo viene a galla l'esigenza di un orientamento in cui i modelli formativi tradizionali, pur conservando e, anzi, consolidando la loro valenza, possono gradualmente cambiare e indirizzarsi verso processi dove tutte le componenti corresponsabili (tecnologiche, pedagogiche, organizzative e così via) si predispongano in base ai nuovi modelli. Delors afferma, nel 1997, attraverso il rapporto all'UNESCO della "Commissione internazionale per il XXI secolo" che bisogna trovare nell'"educazione un tesoro". In tale prospettiva, secondo il sociologo francese Edgar Morin (un altro teorico della società della conoscenza) l'Europa dovrebbe svincolarsi da ogni aspirazione egemonica e contribuire a far affermare la democrazia politica per lo sviluppo di una nuova mondialità. Egli, in sintesi, individua, nell'epoca della complessità, la possibilità di "un'inedita pienezza umana in quanto solo ora siamo in grado di cogliere la ricchezza del reale, la natura dialogica della relazione uomo-mondo, il pluralismo delle interpretazioni, inteso come espressione di maturità". L'uomo, secondo Morin, potrebbe, in tal modo, sperare nella salvezza, perché verrebbe spinto e orientato a lottare per un mondo migliore e pienamente realizzato. "Dobbiamo coltivare il nostro giardino terrestre, il che vuol dire – ha scritto a quattro mani con Brigitte Kern nel libro *Terra-Patria – civilizzare la terra*. Il vangelo degli uomini perduti della Terra-Patria ci dice: dobbiamo essere fratelli, non perché saremo salvati, ma perché siamo perduti". La società della conoscenza è, dunque, contraddistinta dalla complessità e dalla transitorietà. Essa ha, però, la caratteristica di mettere a disposizione di tutti i cittadini non solo un patrimonio di occasioni ma, nello stesso tempo, anche di produrre rischi e possibili emarginazioni. La varietà delle informazioni e dei saperi offre, da un lato, una nuova