EUGENIO NUNZIATA

I CENTRI DI SERVIZIO NEL SISTEMA SCOLASTICO : IL PROFILO ORGANIZZATIVO •

in G. Cerini (a cura di), *I servizi territoriali per i docenti*, MPI, Tecnodid, Napoli, 2001

1. Didattica e integrazione organizzativa

Il dibattito sui cambiamenti nel sistema formativo e di istruzione del nostro paese segue spesso le scadenze dei provvedimenti normativi, mantenendo separati i temi connessi ai contenuti della formazione (riforma dei cicli ecc.) da quelli relativi all'assetto istituzionale e organizzativo del sistema (autonomia scolastica, riforma del ministero, ente per la valutazione ecc.). Il tutto è poi sovrastato dalle scadenze sindacali e dagli umori che si imputano agli 850.000 docenti.
E' del tutto ovvio che per una scuola migliore occorrono insegnanti qualificati, motivati e quindi anche pagati adeguatamente. Quello che non convince, è la convinzione di molti addetti ai lavori che l'innovazione e il miglioramento dell'insegnamento e dei risultati per gli allievi siano legati esclusivamente alla competenza specifica (di dominio professionale: lingua, filosofia, matematica ecc.) dei docenti e alle loro capacità relazionali e didattiche. Qualsiasi altra prospettiva viene vista come aumento "della burocrazia e delle carte" e quindi bocciata.
In realtà è ormai chiaro che il ruolo educativo e formativo della scuola, il successo scolastico dei ragazzi e l'efficacia dell'insegnamento dipendono certamente in primo luogo dalla competenza, dalla preparazione e aggiornamento e dalla motivazione dei docenti, ma contemporaneamente ed in modo crescente da un'altra serie numerosa di fattori: l'integrazione tra docenti negli insegnamenti, lo stile di gestione generale della scuola, le relazioni con la società locale, i servizi integrativi e le risorse messe a disposizione dalla comunità locale.
Integrare nell'insegnamento Dante e Internet (perché continuiamo a discutere se abbandonare l'uno o l'altro?), organizzare il lavoro tra decine di insegnanti, collegare le esperienze di una scuola con sperimentazioni efficaci condotte altrove, sviluppare relazioni con il territorio per reperire risorse e comprendere fabbisogni di professionalità, negoziare con le istituzioni locali obiettivi e risorse, collegare in modo virtuoso le attività della scuola ai processi sociali gestiti da altri soggetti nella comunità locale richiede competenze organizzative e capacità di gestire processi sociali, e non solo abilità didattiche e competenze su specifiche materie.

• Copyright (c) Brain Cooperation (2008) -Tutti i diritti sono riservati..

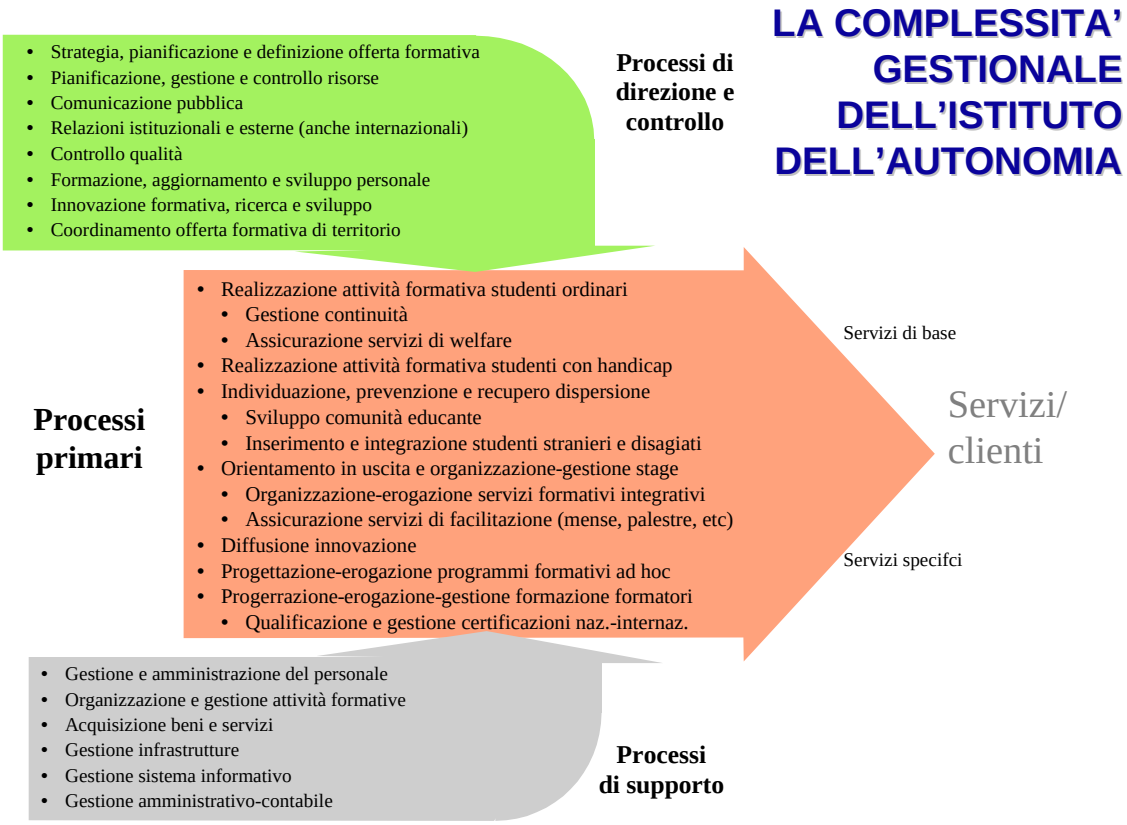

Fig. 1 La complessità gestionale dell'Istituto dell'autonomia

2. Ricerca-azione e cambiamento pianificato

Guardando tutte le esperienze di innovazione e miglioramento nei servizi pubblici in Italia e in altri paesi, è indubbio che il cambiamento non avviene lasciando semplicemente mano libera all'iniziativa dei singoli soggetti: il cambiamento deve essere pianificato e gestito, occorre garantire continuità alle singole iniziative, investire risorse, integrare competenze, in una parola *organizzare*. Di sperimentazioni innovative, spesso molto positive e di grande rilievo, la scuola italiana è piena da quindici anni, ma ciascuna di esse, lasciate in genere a se stesse e senza un quadro di riferimento e di intervento generale, ha fertilizzato solo se stessa e l'impatto sul sistema nel suo complesso è stato molto limitato.

Si continua a parlare con enfasi di "autonomia", la parola magica che dovrebbe cambiare la vita quotidiana delle scuole, degli insegnanti e degli studenti. Di per sé il decentramento di poteri e di funzioni non comporta un miglioramento della qualità del servizio erogato: l'esperienza di altri paesi europei (per esempio della Spagna) dimostra che il decentramento istituzionale e organizzativo della scuola non significa di per sé una crescita di "rendimento" dell'insegnamento.

Certamente fino a che molti ottimi insegnanti e molti opinion leader continueranno a pensare che è solo il buon insegnante che fa la buona scuola, tali sperimentazioni rimarranno confinate territorialmente, con il risultato di perpetuare il dualismo tra una burocrazia da un lato che continuerà a sequestrare con le circolari l'autonomia scolastica e il lavoro quotidiano nelle scuole dall'altro, giocato esclusivamente, nei casi migliori, su un buon rapporto docente-classe, ma spesso purtroppo lasciato alla casualità, quando non alla trasandatezza e al degrado.
Occorre invece tematizzare esplicitamente il problema dell'organizzazione del sistema della pubblica istruzione, rendendosi conto che non c'è *da una parte* il problema della didattica e dei cicli scolastici (che interessa ai docenti), e *dall'altra* il riordino dell'amministrazione centrale e periferica (che interessa ai burocrati e ai giuristi amministrativi): si tratta di due facce della stessa medaglia – il miglioramento e l'innovazione del sistema formativo – ciascuna delle quali dimostrerà la propria impotenza se non viene gestita congiuntamente all'altra.

3. Competenze professionali e centri servizi per le scuole

Lo sviluppo dell'autonomia farà crescere la domanda di determinati servizi, indispensabili alla gestione e sviluppo delle nuove istituzioni scolastiche. Tale domanda deriva sia dalla necessità di disporre di competenze appropriate alle nuove funzioni che l'autonomia comporta, sia dal fatto che le scuole non dispongono della "massa critica" per produrre al proprio interno determinati servizi ed attività, sia - infine – dal fatto che non è economico, per il sistema scolastico locale, allocare a livello del nodo Istituto delle competenze che possono più efficientemente impiegate realizzando delle "economie di scala".
A tali esigenze le scuole già oggi, e sempre di più in futuro, rispondono in parte sia con la costituzione di Centri Risorse e Unità di servizio, sia con reti organizzative tra scuole e con altri soggetti.
La crescita numerica, dimensionale e di funzioni svolte da tali Centri Risorse e reti di scuole, rende evidente un fabbisogno di valorizzazione, orientamento e di "messa a sistema" di tali esperienze.
Vi sono anche motivazioni di tipo perequativo che spingono verso lo sviluppo di servizi "ad hoc" per le scuole: le esperienze europee di decentramento del sistema scolastico e di sviluppo dell'autonomia suggeriscono che tale innovazione istituzionale, di per sé, non modifica significativamente il livello del servizio di istruzione, e può anche far crescere le sperequazioni all'interno del sistema. Attivare una funzione sistematica e diffusa sul territorio, di supporto e sviluppo a favore delle scuole può rappresentare uno strumento per evitare almeno in parte tali rischi.

4. I Centri Servizi nel sistema scolastico

Per tutti i motivi sopra menzionati, siano essi connessi ai bisogni specifici delle istituzioni scolastiche, che connessi all'equilibrio complessivo del sistema scolastico, nel ridisegnare missione e funzionalità

delle nuove strutture periferiche della Pubblica Istruzione, si è ritenuto opportuno ipotizzare la creazione entità organizzate denominate **Centri servizi per le Istituzioni scolastiche (CIS).**
La nuova articolazione tiene conto dei principi dell'autonomia e di criteri organizzativi volti ad assegnare al livello territoriale funzioni, compiti e attività più appropriate affinché il servizio scolastico sia sempre allineato ai bisogni del contesto locale.
La presenza dei CIS nell'ambito della nuova organizzazione della rete periferica della Pubblica Istruzione, non intende istituzionalizzare e "fagocitare" le tante e diffuse esperienze di Centri Risorse e di Centri servizi nate sul territorio per iniziativa di scuole ed Enti Locali, ma come si diceva in precedenza, creare condizioni per la "messa a sistema" di tale modalità e creare le condizioni perché essa possa attecchire anche in altre aree del paese.

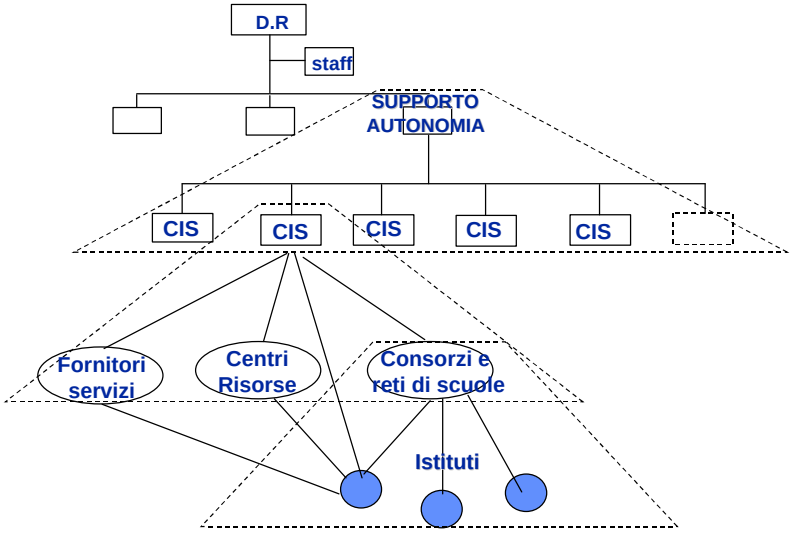

Fig. 2 Organizzazione della rete periferica della Pubblica Organizzazione

In tal senso le finalità dell'istituzione dei CIS sono così sintetizzabili:

- promuovere e assistere lo sviluppo delle istituzioni scolastiche autonome, garantendo la disponibilità di competenze professionali-chiave nella gestione dei processi primari e di supporto;
- 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;
- supportare la realizzazione dell'autonomia attraverso l'attivazione di servizi di consulenza e formazione alle Istituzioni scolastiche; in tale direzione i CIS 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.

Di regola il CIS svolge il ruolo di interfaccia tra le Istituzioni scolastiche e il sistema di offerta, interno ed esterno al sistema della Pubblica Istruzione. La sua azione è orientata– specie nel breve e nel medio periodo – fondamentalmente in due direzioni.

La prima direzione è quella di **stimolare la creazione di un adeguato livello di offerta di servizi alle Istituzioni scolastiche**, promuovendo la creazione di una rete di offerta che al momento attuale non esiste, o che pur esistendo in parte presenta forti "buchi strutturali", sia all'interno che all'esterno del sistema scolastico. Come insegna l'esperienza di paesi che hanno sviluppato in modo consistente la regolazione di mercato nel sistema dell'istruzione, anche in questo ambito un mercato non si genera spontaneamente: esso necessita – specie nelle sua fasi iniziali - di adeguati interventi che ne promuovano lo sviluppo.

Per questa ragione, il CIS tendenzialmente non erogherà direttamente servizi a tutto campo all'interno ed all'esterno del sistema scolastico, evitando accuratamente di sostituirsi alle scuole. In questo senso, esso può essere considerato come la "agenzia strategica" della rete di offerta di servizi del sistema scolastico a livello subregionale, in quanto esso:

- monitora, esplicita e sollecita (se necessario) la domanda di servizi da parte delle scuole e delle reti di scuole;
- organizza la rete di offerta per far sì che essa aderisca ai bisogni reali espressi dalla domanda
- favorisce il matching continuo e dinamico tra domanda ed offerta: assicura, in altri termini, che l'offerta sia capace di adattarsi e rispondere continuamente ai mutamenti dei bisogni della domanda, che evolvono nel corso del tempo.

Il CIS erogherà direttamente servizi soltanto quando questi non siano assicurati in modo adeguato per iniziativa autonoma delle scuole, degli Enti locali o del mercato, o quando sul mercato stesso sia presente un livello sia quantitativo che qualitativo dell'offerta non adeguato ai bisogni. Esso opera, quindi, in una **logica di sussidiarietà**: non sostituisce cioè la propria azione a quella degli altri soggetti della rete, ed *è pronto a ritirarsi da un'area di servizi allorché qualche altro soggetto della stessa rete di offerta sia in grado di produrre un livello d'offerta di servizi soddisfacente*.

Rispetto a tale funzione, è ipotizzabile che a medio-lungo termine l'azione del CIS potrebbe portare allo sviluppo di un mercato dell'offerta di servizi per le scuole capace di generare processi di auto-regolazione tipici del mercato, tipicamente in assenza di una istanza regolatrice esplicitamente definita. E' immaginabile quindi che nel medio periodo si debba procedere ad una ridefinizione delle funzioni del CIS che cancelli (o metta in secondo piano) la funzione di promozione del mercato dell'offerta qui delineata, facendone emergere altre maggiormente richieste dal sistema scolastico locale.

Come strutture professionali di erogazione di servizi, i CIS non sono le articolazioni periferiche delle Direzioni Regionali e quindi gli interlocutori locali delle azioni amministrative e di governo del sistema scolastico.

I Centri Intermedi di Servizio quindi non sono:

- i Nuclei di supporto all'autonomia con un altro nome;
- uffici o terminali di procedure amministrative;
- canali per distribuire risorse alle scuole;
- strutture di programmazione e governo diretto del sistema locale;
- monopolisti nella produzione di servizi alle scuole.

I Centri Intermedi di Servizio sono:

- strutture professionali;
- strutture flessibili, che operano con risorse temporanee, dedicate a obiettivi definiti in modo preciso e valutati nei risultati;
- strutture che svolgono prevalentemente ruoli di integrazione, interfaccia, facilitazione, piuttosto che di erogazione diretta;
- strutture che operano sia raccogliendo e diffondendo informazioni e diagnosi sullo stato del sistema, sia gestendo interventi perequativi nelle situazioni maggiormente deprivate su mandato e con risorse messe a disposizione dall'Amministrazione scolastica o dal sistema delle autonomie locali.

5. Il sistema cliente dei CIS

La definizione dei servizi forniti dai nuovi Centri di Servizio e del relativo mix richiederà, caso per caso, un'analisi dei fabbisogni di assistenza e sviluppo delle scuole che insistono sul bacino territoriale di riferimento di ciascun CIS, che possono variare anche significativamente da zona a zona. E' probabile che si realizzeranno "modelli" diversi di CIS, a seconda delle caratteristiche del sistema scolastico locale e delle strategie degli attori per realizzare le politiche scolastiche. Già le prime sperimentazioni, riportate nei capitoli successivi, confermano questa previsione.
In questa sede è possibile formulare una proposta relativa ai "servizi-base", che potranno essere probabilmente garantiti nelle diverse situazioni, a partire dalla definizione del "sistema cliente", cioè dell'insieme dei destinatari dei servizi del CIS.

Le principali **categorie di "clienti"** dei CIS sono:

- gli Istituti scolastici autonomi;
- le reti di scuole;
- gli organismi regionali e subregionali di governo del sistema scolastico.

Agli **Istituti scolastici** i CIS forniscono servizi che impattano sull'insieme dei processi rilevanti dell'Istituto:

- processi di direzione e controllo delle istituzioni scolastiche;
- processi primari (didattici e formativi) per l'erogazione dei servizi ai "clienti" dell'Istituto;
- processi di supporto delle istituzioni scolastiche.

I CIS, su richiesta esplicita degli Istituti (servizi *on demand*) o stimolandone la domanda con opportune azioni, assicurano – in via diretta o mediante terzi – la fornitura di servizi professionali di qualità per la assistenza, consulenza, supporto alla corretta implementazione ed allo sviluppo dei suddetti processi, alla individuazione delle tecnologie di supporto più adeguate, alla definizione ed alla implementazione delle strutture deputate al presidio del processi, alla individuazione ed alla formazione dei ruoli chiave dei diversi processi, alla messa in opera di sistemi di gestione, ecc.

Alle **reti di scuole** i CIS forniscono servizi orientati a promuoverne la nascita, a supportarne la fase di start up, e ad accompagnarne la fase di consolidamento, quali ad esempio:

- progettazione dell'architettura generale della rete (definizione di nodi connessioni strutture, sistemi di regolazione del funzionamento operativo della rete, ecc.);
- definizione delle modalità di attuazione e regolazione dei meccanismi di "connessione" tra i diversi nodi della rete (transazioni economiche, gestione condivisa di attività comuni, scambi/modalità di condivisione di personale e di risorse, regolazione delle modalità di comunicazione, ecc.)
- definizione e messa in opera dei sistemi e dei processi decisionali della rete
- progettazione e messa in opera dei sistemi di pianificazione e controllo della rete.

Agli **organismi regionali e subregionali di governo del sistema scolastico**, ai quali sono attribuite funzioni di definizione della politica scolastica a livello subregionale, i CIS forniscono servizi informativi e consulenziali a supporto dell'operatività di tali organi, tra i quali si annoverano ad esempio:

- produzione di informazioni periodiche sullo stato del sistema scolastico, derivanti da un'attività permanente di monitoraggio;
- supporto alla definizione dei piani strategici di sviluppo del sistema scolastico;
- nei casi di situazioni particolarmente deprivate, realizzazione di iniziative ed interventi specifici di perequazione e riequilibrio del sistema.

All'interno di queste aree di lavoro le **tipologie di servizi forniti dai CIS** sono finalizzati a:

- rendere disponibili stock di soluzioni;
- rendere disponibili competenze pregiate e/o rare;
- individuare i fornitori di servizi più accreditati in relazione a specifici bisogni;
- fornire in determinati casi servizi "chiavi in mano";
- promuovere azioni di sviluppo a livello locale in ordine ai processi menzionati;
- promuovere la gestione a livello di rete di alcuni servizi (o determinate componenti del servizio).

Il portafoglio servizi di un CIS è da ricercare all'interno delle seguenti tematiche:

- servizi a supporto della Didattica (Progettazione del POF, nuovi ordinamenti, programmi scolastici, Innovazione formativa, ricerca e sviluppo, formazione docenti, Sviluppo reti di scuole);
- sistemi di knowledge management e tecnologie didattiche (Gestione della documentazione, Innovazione tecnologica);
- gestione amministrativo-contabile (Gestione delle risorse economiche, Gestione delle risorse logistiche, Gestione delle risorse umane, Aggiornamento normativo, Consulenza contrattuale e legale);
- pianificazione, controllo e valutazione (Pianificazione delle risorse in ingresso, Controllo dell'impiego delle risorse, Supporto alla costruzione e gestione delle relazioni tra l'Istituto e "l'ambiente" , Supporto alla autovalutazione d'Istituto, Sviluppo delle persone).

6. Le strutture

L'ambito territoriale di riferimento dei CIS va definito, tenuto conto dei caratteri del territorio. Si può ipotizzare un bacino di utenza che corrisponde al massimo alla provincia; nei casi di province di grandi dimensioni (oltre 100 scuole) e nelle aree metropolitane si possono prevedere più Centri di Servizio. Il dimensionamento dei CIS viene definito nel Piano Educativo Regionale.
Laddove le caratteristiche del territorio e/o le opzioni sul portafoglio servizi lo consigliassero, è possibile ipotizzare un'articolazione territoriale del Centro, con sedi periferiche e/o con poli di erogazione specializzati presso alcune scuole. Nelle province medie e piccole un coordinamento provinciale appare comunque consigliabile.
In sostanza la struttura organizzativa del CIS deve trovare una mediazione appropriata tra specializzazione nelle aree di servizio e vicinanza alle sedi scolastiche.

7. La selezione degli operatori

La selezione del personale che opererà nel CIS costituisce sicuramente l'aspetto chiave per garantirne il successo, o viceversa per farne una struttura ridondante e sostanzialmente inutile. Il Centro ha infatti la finalità di erogare servizi professionali alle scuole e la presenza di competenze

professionali adeguate è con evidenza condizione preliminare ed indispensabile per il successo della nuova struttura.
Per project managers e specialisti si può ipotizzare un bacino di reclutamento provinciale, con modalità di selezione che operino un primo filtro sulla base del curriculum e delle esperienze realizzate, da integrare con un colloquio di selezione finale.
Per i ruoli di management è viceversa ipotizzabile un bacino di reclutamento regionale, con modalità di selezione più accurate che consentano di verificare le competenze relazionali e di management (gruppi di assessment o altro).
La scelta dello staff del Centro di Servizio è effettuata dal Direttore del CIS, che si suppone sia scelto nell'ambito del personale dirigente scolastico.
Occorre garantire la continuità didattica e di carriera per chi è soggetto a nomina annuale, in modo che chi lavora per un certo periodo nei Centri non si ritrovi senza cattedra.
E' opportuno garantire comunque a tutti gli operatori dei Centri almeno le idennità e gli incentivi previsti nelle scuole per chi svolge particolari incarichi.

8 Le risorse

Le risorse umane e finanziarie per il funzionamento dei Centri (stipendi dei ruoli di management e di segreteria, sede e spese di funzionamento) provengono dal sistema PI (Direzioni Regionali). Il dimensionamento quantitativo è funzione delle strategie di servizio locali, ma anche dell'equilibrio complessivo nella distribuzione delle risorse a livello regionale. Una prima stima, basta sulle sperimentazioni in atto, indica nello 0,2-0,3% dell'organico di personale complessivo il fabbisogno di personale dei CIS.
Per l'erogazione dei servizi e la realizzazione dei progetti le risorse debbono essere messe a disposizione dalle scuole e dagli EELL, anche tramite appositi protocolli di intesa e accordi di programma finalizzati alla realizzazione di obiettivi ritenuti prioritari dagli EELL stessi.
Gli Istituti e le reti tra scuole possono partecipare, in quota parte, alla remunerazione dei servizi ad esse erogati dai CIS (o in alternativa acquistano sul mercato tali servizi da fornitori sia pubblici che privati, là dove il rapporto qualità-prezzo sia a favore dei soggetti esterni).
I CIS possono essere i gestori di azioni di riequilibrio decise dal Ministero, dalle Direzioni regionali, dalla Regione, dalle Amministrazioni locali, che metteranno a disposizione le relative risorse.
Il personale dei Centri proviene in massima parte dal sistema della PI, ma anche dagli Enti Locali e in determinati casi dal mercato professionale. Per servizi di consulenza amministrativa, contabile e legale può essere utilizzato personale con competenze adeguate, proveniente dagli ex-Provveditorati o dalle segreterie delle scuole.
I Centri possono stabilire rapporti anche con l'area del non-profit ed utilizzare operatori del volontariato.

L'esperienza delle prime sperimentazioni realizzate in tre regioni dimostra che le modalità di attivazione dei Centri di Servizio (CIS) sono altrettanto e forse più importanti, per il successo dell'iniziativa, della struttura e dei servizi previsti. Certamente sono necessari decreti e circolari del Ministero e delle Direzioni Regionali, ma occorre anche una diretta partecipazione (per es. con Protocolli di Intesa) delle Istituzioni scolastiche e degli Enti Locali.

9. I rapporti con le Direzioni Regionali e con gli ex-Provveditorati

I CIS, previsti a livello provinciale e sub-provinciale e sperimentati o in corso di avvio a Pisa, Livorno, Genova, La Spezia, Brescia, non sono i Provveditorati che hanno cambiato targa, ma strutture professionali con le competenze migliori disponibili sul territorio.
La riforma dell'amministrazione periferica della Pubblica Istruzione prospetta un percorso che vede il delinearsi di due funzioni distinte:

- una funzione di gestione amministrativa;
- una funzione di servizi professionali agli Istituti (CIS).

Tali funzioni dovranno prevedere soluzioni istituzionali e organizzative appropriate.
Sarà inevitabile che le attività amministrative continuino ad appoggiarsi a unità territoriali (Centri servizi amministrativi) al fine di garantire una maggiore vicinanza agli utilizzatori finali dei servizi (candidati, personale scolastico, Dirigenti scolastici e Amministrativi di Istituto). Man mano che verranno trasferite le competenze amministrative alle scuole, in tali Centri Servizi Amministrativi si concentreranno prevalentemente attività di accoglienza, informazione, acquisizione pratiche amministrative, rilascio atti amministrativi, assistenza, relative a :*Supplenze, Concorsi, Trasferimenti, Utilizzazioni, Assistenza procedimenti contabili.*
La loro missione sarà quella di facilitare l'accesso e l'adempimento in relazione alle competenze proprie dell'Amministrazione, residuate allo Stato (Dlgs. 300/99 art. 75).
Il CIS, invece, svolgerà funzioni di supporto, consulenza e sviluppo, a favore delle Istituzioni scolastiche, rispondendo ad esigenze proprie di esercizio delle funzioni di gestione.
Non sembra consigliabile la scelta di erogare consulenza alle scuole in entrambe le unità, per esempio per i servizi legali e amministrativi nell'ambito delle strutture amministrative, e la consulenza per i servizi didattici nell'ambito del CIS con docenti comandati.
Occorre assolutamente evitare duplicazioni di attività, sovrapposizioni o confusioni nelle scuole circa gli interlocutori ai quali rivolgersi.
Si verrebbe a creare una sorta di diarchia nelle attività di consulenza e difficilmente il personale degli ex-Provveditorati, non integrato con altri colleghi, abbandonerà la vecchia logica del controllo tramite circolari e adempimenti per assumere un orientamento al servizio.

E' opportuno, pertanto, individuare le competenze e le funzioni storicamente allocate nel Provveditorato, che sarà utile ricollocare nel CIS in una logica di erogazione di servizio, assieme agli insegnanti distaccati e comandati al Provveditorato.
E' da prevedere che entrambe le strutture dipendano dalla Direzione Regionale in conseguenza delle differenti missioni istituzionali e dei servizi erogati e delle attività praticate.

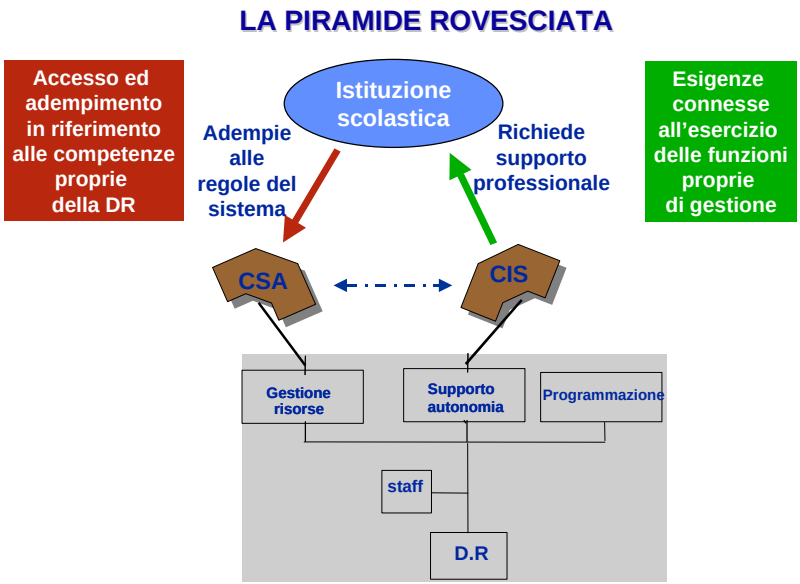

Fig. 3 La piramide rovesciata