

## La dimensione istituzionale nelle scuole nei tempi del COVID19

di Karenina Aramburu Guevara

### Abstract

*Quello che si propone è una riflessione sulla dimensione istituzionale nelle scuole, in relazione alla situazione attuale legata alla pandemia, sottolineando il ruolo della governance locale e le loro politiche scolastiche per spiegare gli effetti di polarizzazione delle scuole e di produzione di diseguaglianze che comporti un divario eccessivo nella qualità delle scuole stesse. La riflessione, maturata sulla base della propria ricerca, fa emergere proprio l'importanza del sistema istituzionale a livello locale e gli aspetti strutturali della governance locale che ha un impatto sull'intero sistema scolastico, soprattutto dall'inizio della pandemia, in cui le scuole hanno subito un impatto fortissimo sulla continuità delle attività scolastiche e sulle opportunità ad un accesso equo alla educazione digitale.*

### Tema di sfondo

Dopo le chiusure delle scuole, a causa dell'emergenza COVID-19, sono stati quasi tre mesi in cui le componenti dell'Istituzione scolastica: dirigenti, docenti, personale ATA e famiglie hanno reagito in modo diverso alla situazione, con la diffusione tempestiva dei decreti da parte dei Ministeri (Salute e dell'Istruzione), delle circolari ed ordinanze (Regioni) e degli atti amministrativi ufficiali al livello locale. La scuola che probabilmente è l'unica istituzione pubblica presente in tutto il territorio nazionale, una presenza diffusa che diventa un agente di cambiamento e mobilità sociale in grado di fornire un'educazione inclusiva e di qualità. Quindi, all'interno dell'agenda politica nazionale, regionale e locale, la scuola è fondamentale, soprattutto nei tempi della emergenza.

Negli studi urbani, soprattutto in anni più recenti, la segregazione scolastica sembra il risultato delle dinamiche migratorie e urbane, molto è invece dovuto al sistema istituzionale delle regolazioni pubbliche e per il modo in cui è disegnato. In questo punto, il tipo di "mercato scolastico" con le loro regole neoliberali finisce più spesso per discriminare quelli con minori risorse economiche e culturali. Inoltre, è molto rilevante all'interno del sistema istituzionale la *governance locale* e le loro politiche per spiegare la segregazione scolastica e la sua gestione, perché dentro un set di regole più generali, la gestione della segregazione scolastica gioca un ruolo molto importante nell'evitare gli effetti di polarizzazione delle scuole e di produzione di diseguaglianze che comporti un divario eccessivo nella qualità delle scuole stesse. In altri termini, la *politica locale* introduce elementi a sostegno delle scuole più colpite da segregazione scolastica e pertanto a maggiore rischio di perdere di qualità. Dunque, conta più come "lavora" il sistema scolastico locale-territoriale.

Proprio in questa direzione, dall'inizio delle chiusure dell'istituzione scolastica a causa della pandemia, le scuole hanno subito un impatto fortissimo sulla continuità delle attività scolastiche e sulle opportunità ad un accesso equo alla educazione digitale di qualità. Per evitare che le scuole siano lasciate sole e per ridurre la segregazione scolastica che ha già profonde origini sociale ed economiche, oltre che delle regole istituzionale e il modello del sistema, si deve sottolineare qual è stato *il ruolo della governance locale e le loro politiche scolastiche e territoriale durante la emergenza COVID-19* verso l'obiettivo di supporto di risorse umane (psicologi, educatori sociali) ed economiche (strumenti tecnologici, connessione internet, materiali di studio, ecc.), progetti d'innovazione digitale, di riorganizzazione e di cooperazione per le scuole già svantaggiate e di indirizzare la competizione tra le scuole verso una equilibrata distribuzione. Considerando anche il ruolo delle scuole nella riprogrammazione dell'attività e coordinamento interno, nelle dotazioni di piattaforme e skill digitali e nella trasparenza dell'informazione e conoscenza digitale.

Questo testo è articolato in due parti. La prima parte mette in questione gli aspetti istituzionali del sistema educativo che sono direttamente una responsabilità delle politiche urbane e scolastiche locali sulla scuola. Ad esempio, il modello istituzionale del sistema che non è integrato, la regola in modo didattico a distanza, una certa autonomia manageriale delle scuole, l'innovazione delle scuole verso un mondo digitale. Questi aspetti che sono utili soprattutto nel discorso di segregazione scolastica ed emergenza COVID-19. La seconda parte sottolinea alcuni aspetti strutturali della governance locale che hanno un impatto sull'intero sistema scolastico e sulla scala locale. Un primo elemento che riguarda questo secondo aspetto è la coordinazione istituzionale per unificare le responsabilità che richiede il COVID-19 e compiti della amministrazione pubblica locale sulle scuole. Il secondo elemento è la cooperazione tra scuole, attori del territorio (come associazioni o cooperative di quartiere e altri attori attivi a livello locale) e le autorità pubbliche locali (urbana ed educativa) per costruire una forte alleanza che sia capace di produrre azioni sociali locali e di pratiche educative per la comunità in situazione di particolare difficoltà a causa del COVID-19.

## 1. *Gli aspetti istituzionale delle politiche scolastiche e territoriale a livello locale*

*1.1. Il disegno istituzionale del sistema: pubblico vs. privato.* In Italia, il modello scolastico è quello di un sistema privato separato da quello pubblico, **un modello split**, in cui sostanzialmente il sistema della scuola privata non è in gran parte sostenuto economicamente tramite finanziamento pubblico. Questo è molto importante, nel senso che la scuola privata non è un sistema alternativo a prezzi accessibili al pubblico. Nonostante dicono che ci sia un impedimento di supporto pubblico alle scuole private, ci sono alcuni supporti indiretti alle scuole private (diritto allo studio, edilizia scolastica, ecc.). Quindi, viene anche un aumento relativo della offerta scolastica private (soprattutto in Milano con un 20% di share di college per elementari), nonostante i forti legami del governo con le politiche delle scuole pubbliche.

A cause dell'emergenza COVID-19, alcune famiglie, stanno subendo grossi disagi. Nei casi più gravi, queste famiglie richiedono la restituzione delle somme versate come pago in anticipo alle scuole private. Si rischia di avere il 50-60 % delle scuole chiuse (Aninsei Cofindustria, 2020), e quelli che resteranno in piedi saranno costretti a raddoppiare le rette. Per evitare lo tsunami, il governo ha ancora "misure allo studio" per le scuole private e di alcune risorse e fondi messe a disposizione unicamente per le scuole pubbliche. In questo aspetto, bisogna riflettere in profondità, se questo modello tradizionale ha bisogno urgentemente di un vero cambiamento, *un modello più integrato*, in cui le scuole private devono seguire le stesse regole, pianificazione e criteri delle scuole pubbliche, ma anche un riconoscimento economico e di sostegno da parte dello Stato, soprattutto a livello locale come un valore educativo e sociale.

*1.2. La regola è cambiata: la didattica a distanza e le sfide.* Dagli anni Ottanta, si è introdotto il principio della libertà di scelta, in cui le famiglie hanno diritto di scegliere la scuola che preferiscono per le loro figli, indipendentemente dal bacino scolastico di residenza. Questa **libertà di scelta** ha scatenato una corsa verso la "scuola migliore", consentendo ad alcune famiglie (classe media e alta) di sottrarsi alle scuole a forte componente etnica o alle scuole inevitabilmente miste. Quest'emergenza, si aggiunge al processo già segregato delle scuole; un altro componente è quella di avvicinarsi verso le scuole che hanno la "didattica a distanza e degli strumenti tecnologici più efficienti" (pc, tablet e connessioni) che spesso sono però anche quelle dei privilegiati.

Allo stesso tempo, l'uso di questo strumento è un palliativo, ma purtroppo l'unico per poter garantire la continuità delle attività didattiche senza il uso delle aule, laboratori o spazi comuni della scuola. Dunque, la scuola si è trasferita nelle case, in cui oltre ad avere un accesso diverso agli strumenti tecnologici, i bimbi e ragazzi hanno diverse situazione sociali e culturale nelle loro case. C'è un forte rischio di crescere inevitabilmente le disuguaglianze, soprattutto quando le scuole hanno diverse partenze nell'attivazione di forme di didattica a distanza e diverse risorse (umane ed economiche) e quando gli studenti abbiano diversi strumenti tecnologici e condizioni abitative ed economiche. È chiaro che poi alcune famiglie hanno

iniziato ad interrogarsi come è stata la gestione delle scuole alla situazione dell'emergenza, particolarmente la qualità della formazione attraverso la "didattica a distanza", al punto da considerare di scegliere un'altra scuola.

Di certo il "mercato scolastico" e la libertà di scelta, soprattutto con questa **temporale regola di "didattica a distanza"**, non garantisce pari accesso allo studio e neanche alle opportunità, finisce per premiare i consumatori più attivi e per discriminare quelli con minori risorse socioculturali. Da parte delle autorità pubbliche, soprattutto locale, non si tratta solo di fornire una dotazione tecnologiche alle scuole e famiglie svantaggiati, ma anche lo sviluppo di vere e proprie *politiche di prevenzione di tipo locale-territoriale*, finalizzata ad indirizzare le scelte delle famiglie e la competizione tra le scuole verso un accesso alla educazione più equo.

*1.3. L'autonomia delle scuole.* Dal concetto neoliberale degli anni Novanta, le scuole hanno guadagnato una certa autonomia, ma di una totale **dipendenza finanziaria dal governo**. Per questo, i margini di autonomia sono stretti, soprattutto nei tempi di quest'emergenza, dove il finanziamento alle scuole è fondamentale. Nella difficoltà di poter rimanere con la stessa qualità degli insegnanti e degli usi dei metodi scolastici con la modalità di didattica a distanza, ci si affida alle dotazioni di piattaforme e skill digitali diverse per le famiglie, al coordinamento interno per la riprogrammazione delle loro attività, e la comunicazione con le famiglie e studenti. In questo ultimo punto, ci sono delle difficoltà da parte delle scuole di fornire informazioni chiare e trasparenti, soprattutto sul aspetto finanziario e sul uso di nuove tecnologie per gli studenti più svantaggiati. Si osserva con grande attenzione che alcune scuole non informano spesso le famiglie attraverso i loro canali comunicativi ufficiali. Dunque, un elemento in più di aumento delle disuguaglianze. Proprio per questo, sarà fondamentale interrogarsi sulla presenza di un **organismo locale mirato a monitorare e controllare le irregolarità**, offrire informazioni trasparenti delle scuole e delle comunicazioni aggiornati delle autorità pubbliche, in particolare durante questo processo d'emergenza.

*1.4. L'innovazione delle scuole.* L'implementazione delle regole del "mercato neoliberale" del sistema scolastico produce competizione tra scuole. La competizione può anche migliorare la qualità formativa, ma richiede **incentivi locali** (supporto economico e umano) e progetti a lungo termine a sostegno dell'innovazione scolastica poiché la qualità dell'istruzione non viene in modo naturale. Gli incentivi locali potrebbe fornire sostegno economico in base al livello di complessità delle scuole e supporto di servizi educativi, consulenza e ricerca psicopedagogica, formazione professionale e specializzata per insegnanti e famiglie, tutoraggio professionale per nuovi metodi educativi e pratiche inclusive che favoriscono l'accesso degli studenti svantaggiati alla forma di didattica a distanza e alla riorganizzazione delle scuole.

In questo senso, è fondamentale gli **interventi territoriali a livello locale** (con particolare attenzione ai quartieri e ai distretti) per sostenere l'innovazione scolastica ed intensificare la qualità dell'istruzione attraverso pratiche di apprendimento con nuove metodologie educative. Per esempio, la "Fondazione mondo digitale" (<https://www.mondodigitale.org>) è una organizzazione senza scopo di lucro, che genera azioni di innovazione sociale, creando "alleanze ibride", a livello locale, nazionale e transnazionale, di apprendimento e condivisione delle conoscenze attraverso la partecipazione delle persone, con diverse metodologie (cooperative learning, social learning, learning by doing, ecc.), **un web di risorse per le scuole**. È inoltre indispensabile promuovere reti scolastiche innovative per supportare la didattica a distanza ed azioni formative specifiche per gli studenti con più bisogno socioeconomico. Questo aspetto può essere combinato con intensi controlli, formazione per il personale scolastico e con incontri regolari tra diversi attori locali. Questo supporto sistemico di incentivi per le scuole su micro-scala aiuterà alle scuole che hanno un fortissimo impatto sulla continuità delle attività scolastiche e sulle opportunità di socializzazione.

## 2. Gli aspetti strutturali della governance locale che ha un impatto sull'intero sistema scolastico

*2.1 La coordinazione istituzionale.* I governi locali sono gli attori fondamentali della pianificazione educativa anche se non hanno alcuna responsabilità formale. Loro hanno delle decisioni nelle politiche scolastiche, amministrative ed organizzative dei mercati dell'istruzione locale come i servizi educativi (mensa, trasporto scolastico, ecc.), gestione di edifici scolastici e altri progetti di inclusione e formazione pedagogica. Inoltre, numerosi ostacoli riguardano la capacità delle autorità educative locali di sviluppare politiche efficaci come decisioni passive per regolare determinate politiche, **problemi di coordinamento** con i governi regionali o nazionali o possibilità di finanziamento. Ad esempio, il coordinamento frammentato tra il Ministero dell'Istruzione (MIUR) e le autorità regionali come organi di controllo per rilevare irregolarità nel processo di "didattica a distanza". Ma anche il coordinamento tra i servizi sociali locali, scuole, uffici scolastici e l'autorità locale durante il processo di riprogrammazione educativa più innovative. Il coordinare e comunicare devono essere costruiti su forti interazioni tra le scuole e il comune a molte scale, soprattutto in condizioni d' emergenza sanitaria, che purtroppo non si vede ancora nelle autorità governative.

Il rafforzamento del coordinamento istituzionale tra attori a diversi livelli governativi come un sistema multi-scala può integrare reti educative in una strategia di integrazione sociale che neutralizza la disuguaglianza scolastica con effetti di polarizzazione. Una presenza attiva di un singolo attore (Barcellona) o di attori plurali a livello locale, che lavorano in modo altamente coordinato con le istituzioni educative e di pianificazione urbana a diversi livelli governativi, può spiegare le differenze nei risultati nell'affrontare quest' emergenza COVID-19. In particolare, **un coordinamento istituzionale** a livello di quartiere o distretto che centralizza tutte le assistenze sociali, i servizi educativi, l'informazione ufficiale ed il supporto (risorse economiche e umane) per le scuole e le famiglie, durante questo processo scolastico.

*2.2 La cooperazione nella scuola con il suo territorio.* La cooperazione e il collegamento in rete con vari attori del distretto, concentrati negli spazi sociali della scuola e del vicinato, possono essere uno strumento per promuovere l'integrazione sociale e migliorare i risultati educativi. Il comune svolge un ruolo attivo ed esteso nel sistema scolastico, per essere maggiormente coinvolto nella politica e nella progettazione della scuola, come parte della loro responsabilità politica e competenza. In effetti, le scuole spesso non sono state considerate dai pianificatori urbani ed educativi di alcun processo di emergenza e di rigenerazione condotto all'interno degli spazi sociali. Ci sono pochi segni di autorità locali che si avvicinano alla **scuola come una sfera d'azione che mobilita le risorse sociali** in termini di tempo, personale, finanziamenti e competenze.

Per ciò, la cooperazione tra autorità governative locale, associazioni o organizzazioni locale e scuole è estremamente significativa per ridurre l'impatto di questa emergenza. Questo aspetto è in grado di provocare azioni forti e anche alimentare forme di conoscenza e attività locali con la comunità. Ad esempio, l'isolamento forzato che questa situazione ha reso impossibili numerose attività, ci sono iniziative di alcune scuole e associazioni che aiutano alle famiglie e singoli a far fronte alle necessità quotidiane, attraverso la "Bottega Popolare" come un intervento di sostegno alimentare in collaborazione con istituzioni private, ortomercati, altri commercianti e parrocchie di zona. Collegare le scuole con il lavoro della comunità non solo rafforza le scuole, ma anche le pratiche educative delle loro comunità, specialmente per le famiglie svantaggiate per questa situazione d'emergenza.