

Governance Scolastica: modelli di regolazione e architetture della conoscenza

di

Emiliano Grimaldi, Immacolata Romano, Roberto Serpieri,
Monica Staibano
Università degli Studi di Napoli Federico II
Dipartimento di Sociologia

1. Premessa: conoscenza e governance fiduciaria nelle politiche educative degli enti locali

La riforma del sistema scolastico italiano, iniziata con la L.59/97, si è sviluppata lungo due direttrici fondamentali:

- a) l'attribuzione dell'autonomia organizzativa, didattica e finanziaria agli istituti scolastici, oggetto di politiche di organizzazione innovative che ne hanno ridefinito identità e competenze;
- b) l'inizio del processo di decentramento, ispirato ai principi della sussidiarietà, che ha di fatto ridefinito, in ambito nazionale come a livello locale, i confini e gli attori del «campo organizzativo» (Powell, DiMaggio, 1991) dell'istruzione e della formazione.

La redistribuzione delle competenze tra amministrazione centrale, Regioni ed Autonomie Locali, risponde all'esigenza, ispirata da retoriche e pressioni di natura isomorfa provenienti da altre sfere istituzionali, nazionali e sovranazionali, di promuovere il passaggio da forme di regolazione burocratica a modelli decentrati di *governance* (Fedele, 2002). Come dimostrato dall'analisi di alcuni casi nazionali (Landri, 2004, Fassari, 2004), le possibili traiettorie di tale transizione possono essere molto differenti: può orientarsi, infatti, o verso forme di quasi-mercato oppure in direzione della costruzione di reti fiduciarie e di modelli di *governance* comunitaria (D'Albergo, 2002, Benadusi, Consoli, 2004).

La ridefinizione del «campo organizzativo» si è tradotta in un mutamento del quadro dei vincoli e delle risorse (Giddens, 1984). In tale quadro i singoli attori organizzativi producono e (ri)producono le proprie pratiche regolative e quindi, ridistribuiscono continuamente il potere. Nel processo di riforma, in particolare, si è rafforzato il «posizionamento» (*ivi*) degli attori istituzionali che operano sul piano locale.

Emblematico appare, in quest'ottica, il caso delle Province: in precedenza, infatti, tali attori erano relativamente marginali rispetto al governo dell'istruzione e della formazione. Il complesso delle nuove norme, invece, attribuisce loro rinnovate competenze, implicanti controllo su risorse sia di tipo allocativo, che d'autorità¹ (*ivi*). Le amministrazioni provinciali controllavano, prima della riforma, un insieme rilevante di risorse allocative:

- a) erano titolari degli edifici scolastici (relativamente alla scuola secondaria) e fornivano ai singoli istituti arredi e suppellettili;
- b) si occupavano della manutenzione ordinaria e straordinaria delle strutture e del pagamento delle utenze.

La riforma ha attribuito loro, affiancandole alle precedenti, nuove competenze. Tali nuovi compiti, che si configurano come risorse autoritative, possono essere così sintetizzati:

- a) redigere sia i piani provinciali di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche, che il piano di utilizzazione degli edifici e delle attrezzature, nonché di istituire, aggregare, fondere e sopprimere scuole in attuazione degli strumenti di programmazione (D.lgs 112/98);
- b) coordinare l'attività programmatoria dei Comuni, titolari, relativamente agli altri gradi di istruzione (scuole materne, elementari e medie), delle medesime competenze attribuite alle Province (D.lgs 267/00).

Il controllo su tali risorse, pone le Province, in un clima di forte "fluidità" istituzionale, nella posizione di poter regolare riflessivamente le condizioni generali di riproduzione del sistema educativo locale. In questo modo, il loro ruolo diventa centrale per supportare il cambiamento istituzionale, caratterizzato da processi di deistituzionalizzazione di "vecchie" pratiche di regolazione (Lanzalaco, 1995),.

Nel *paper* si riportano i risultati intermedi emersi nel corso di una ricerca condotta negli ultimi dodici mesi: Tale ricerca ha come oggetto l'analisi del processo di ridefinizione degli assetti intra ed interorganizzativi in seguito all'attribuzione delle nuove competenze nella Provincia di "Capoluogo". In particolare, l'indagine si è focalizzata sulle «pratiche» messe in campo dall'Area Programmazione Scolastica della Provincia finalizzate alla costituzione di sistemi di classificazione (Star, Bowker, 2000) ed alla strutturazione di nuovi «percorsi» (Giddens, 1984) e contesti di interazione con gli altri attori del sistema scolastico territoriale.

L'ipotesi è che esista una connessione tra i modelli di architetture della conoscenza (Amin, Cohendet, 2004) e le forme della regolazione. Si è connessa, in particolare, la costruzione di un clima fiduciario/comunitario, tipico di una delle due già citate forme di *governance*, allo sviluppo di un'architettura conoscitiva caratterizzata da intensa interazione e alta condivisione dei codici di comunicazione.

¹ Nella definizione giddensiana, le risorse allocative sono quelle che implicano controllo sull'ambiente naturale e gli artefatti fisici. Le risorse d'autorità, non materiali, derivano invece dalla capacità di organizzare nel tempo e nello spazio l'attività degli attori. Entrambe sono coinvolte nella generazione del potere (Giddens, 1984).

2. Il frame interpretativo: le quattro dimensioni della regolazione

Il termine regolazione viene utilizzato con diversi significati. Sintetizzando, si possono distinguere due principali accezioni di tale concetto: una restrittiva relativa alla regolazione come sinonimo di regolamentazione ed una più ampia, con la quale si indicano le modalità attraverso cui un “insieme di attività o di rapporti fra attori viene coordinato, le risorse che vi sono connesse vengono allocate, e i relativi conflitti, reali o potenziali, vengono strutturati (cioè prevenuti o composti)” (Lange e Regini 1987, cit. in Pavolini, 2003, pag. 35).

In accordo con tale seconda accezione, la regolazione rimanda al tentativo dei *policy makers* di ridurre l’incertezza caratterizzante i processi di decisione e d’implementazione. Si ricercano, quindi, le tecnologie decisionali e gestionali che consentono di collegare strutture e strumenti di implementazione adatti alle strategie politiche. In quest’ottica, le forme della regolazione sono analizzate da Pavolini (*ivi*) distinguendo due dimensioni analitiche: la dimensione politica, relativa alla costituzione di processi decisionali e la dimensione economica, in riferimento alle modalità di produzione dei servizi.

I problemi connessi alla riduzione dell’incertezza rimandano, d’altronde, non solo allo studio delle pratiche e delle forme istituzionali, ma anche alla costruzione e condivisione di sistemi valoriali e di credenze.

Una terza dimensione culturale assume, dunque, un importante ruolo nell’analisi dei principi regolativi (D’Albergo, 2002). Essendo, infatti, i modelli organizzativi e dell’azione pubblica anche modelli culturali, D’Albergo sottolinea la necessità di studiare i sistemi di credenze condivise “sottostanti le prescrizioni normative e i processi interpretativi e di costruzione sociale che caratterizzano l’elaborazione e l’adozione di nuovi modelli regolativi per l’azione” (*ivi*, pag. 73).

La dimensione culturale, così intesa, comprende tanto il «pilastro normativo» quanto quello «cognitivo» (Scott, 1998), risultando troppo ampia e poco definita in termini analitici. Si è ritenuto necessario, dunque, esplicitare una quarta dimensione più strettamente conoscitiva che, concentrandosi sulle modalità di organizzazione e gestione della conoscenza, consente di mettere a fuoco i fattori caratterizzanti il «pilastro cognitivo» (*ivi*).

La dimensione conoscitiva è stata esplorata alla luce della tipologia delle architetture della conoscenza di Amin e Cohendet (2004). Tale tipologia prende in considerazione due variabili: la debole/forte frequenza delle interazioni e la povertà/ricchezza delle comunicazioni tra comunità di pratica³ (Wenger, 2000). Dall’incrocio di tali variabili,

³ Il concetto di comunità di pratica utilizzato da Amin e Cohendet si rifà alla definizione di Wenger (2000); le dimensioni che vengono individuate come caratterizzanti le comunità di pratica possono così essere sintetizzate:

- **impresa comune:** la condivisione di scopi e finalità dei membri di una comunità;
- **mutualità:** il grado di profondità del capitale sociale messo a disposizione della comunità;
- **repertori condivisi:** il grado di autoconsapevolezza della comunità, riferito ai valori condivisi e alla costruzione di un’identità comune.

si individuano quattro tipi, le cui principali caratteristiche possono essere così sintetizzate (Tabella 1):

- **debole cultura comunicativa:** in questo caso il coordinamento tra comunità di pratica, in condizione di povertà della comunicazione e debolezza dell'interazione, si fonda sul ruolo della gerarchia, che progetta, impone e controlla i modi di fare le cose e i modi di conoscere;
- **forte cultura tacita:** la debole comunicazione, pur in presenza di interazioni ripetute, fa sì che il coordinamento sia garantito dalla presenza di attori e/o luoghi di mediazione che consentono l'avvio di un processo di condivisione di codici, linguaggi e gerghi;
- **forte cultura codificata:** l'esistenza di una cultura fortemente codificata (comunicazione ricca) consente il coordinamento tra comunità di pratica, nonostante la debolezza dell'interazione. Il ruolo della gerarchia è quello di intervenire in momenti critici, laddove il bisogno di ridefinizione della «piattaforma di conoscenza» (Amin e Cohendet, 2004, pag.128) condivisa venga percepito dalle comunità di pratica;
- **forte cultura comunicativa:** la ricchezza della comunicazione e la forza dell'interazione consentono la costruzione di conoscenza condivisa. Tale «piattaforma di conoscenza» permette alle comunità di pratica di operare attraverso processi di «auto-organizzazione» (*ivi*, pag.131).

Relazioni tra Comunità di pratica	debole ripetitività delle interazioni	forte ripetitività delle interazioni
qualità povera delle comunicazioni (carenza di codici comuni, gerghi e linguaggi specialistici)	debole cultura comunicativa: coordinamento attraverso la gerarchia che progetta e impone i modi della conoscenza	forte cultura tacita: coordinamento attraverso la creazione di conoscenza comune e/o ricerca per un allineamento della conoscenza
qualità ricca delle comunicazioni (esistenza di codici comuni, gerghi e linguaggi specialistici)	forte cultura codificata: coordinamento attraverso un sostrato comune di conoscenza	forte cultura comunicativa: coordinamento mediante processi di auto-organizzazione

Tabella 1 Modello dell'architettura della conoscenza – Fonte: Amin e Cohendet 2004

Nel modello la “qualità”, povera o ricca, della comunicazione è ricondotta alla presenza/assenza di codici, linguaggi e gerghi condivisi.

Per operationalizzare tale variabile ci si è rivolti, in particolare, ai sistemi di classificazione (Star e Bowker, 2000), con l'obiettivo di enfatizzare la componente cognitiva dell'architettura della conoscenza². Tali sistemi sono alla base di qualsiasi azione in quanto raggruppano codici, linguaggi e gerghi in classificazioni che consentono agli attori di ordinare le loro pratiche quotidiane. In questa sede si ipotizza, pertanto, che quanto più tali sistemi siano condivisi all'interno delle organizzazioni e tra organizzazioni differenti, tanto più la comunicazione, con riferimento ai modi di articolazione e alla validità della conoscenza, possa definirsi «ricca».

La ripetitività dell'interazione, invece, è stata analizzata ricostruendo i «percorsi» (Giddens, 1984) che caratterizzano quotidianamente le pratiche, routinarie e non, e le forme di regionalizzazione dello spazio nel quale tali «percorsi» si strutturano (*ivi*). È stato così possibile considerare non solo la dimensione temporale (la ripetitività alla quale fanno riferimento Amin e Cohendet), ma anche la dislocazione spaziale degli incontri e delle interazioni. L'analisi della «suddivisione» (*ivi*) del tempo-spazio nell'interazione sociale rinvia, infatti, alle forme di disseminazione delle conoscenze all'interno dei sistemi sociali e ai mezzi attraverso cui si realizza.

² Amin e Cohendet, infatti, in riferimento alla qualità della comunicazione richiamano l'attenzione su “comunicazione linguistica e semantica, conoscenza tacita condivisa, flussi informativi e interpretazione dell'informazione, fiducia o altri meccanismi di collaborazione” (*ivi*, pag. 123), generando ancora una volta una sovrapposizione tra una dimensione culturale-normativa e una dimensione conoscitiva-cognitiva.

Considerando le quattro dimensioni della regolazione è possibile arricchire la caratterizzazione dei modelli della regolazione descritti da Fedele (2002). L'autore, prendendo in considerazione la tipologia degli attori, le risorse e gli strumenti utilizzati, gli obiettivi, la natura dei processi e delle relazioni, distingue tra:

- **management amministrativo**, nel quale attori pubblici, utilizzando risorse di tipo prevalentemente legislativo, perseguono obiettivi settoriali, attraverso la costruzione di relazioni gerarchiche;
- **new public management**, in cui esiste una *partnership* pubblico-privato, che utilizza risorse prevalentemente economiche e si prefigge obiettivi aggregati, coordinandosi attraverso i meccanismi propri della competizione;
- **network management**, nel quale una *partnership* pubblico-privato persegue obiettivi integrati attraverso l'utilizzo di risorse prevalentemente comunicative che permettono la costruzione di relazioni cooperative e fiduciarie.

I fattori presi in considerazione da Fedele afferiscono alla dimensione politica e a quella economica. Introducendo la dimensione culturale e quella conoscitiva (Tabella 2), emerge, in primo luogo, una tendenziale connessione tra un modello di regolazione tipicamente burocratico (*Management amministrativo*) e un'architettura della conoscenza del primo tipo (*debole cultura comunicativa*). Nel *management amministrativo*, infatti, caratterizzato da processi decisionali e di scambio ispirati a logiche gerarchiche e da obiettivi di tipo settoriale, la logica d'azione (D'Albergo, 2002) è quella della centralizzazione.

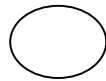
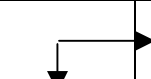

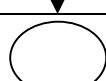
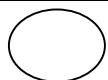
Modelli di regolazione	Dimensioni della regolazione					
	Politica	Economica	Culturale	Conoscitiva		
				Architetture della conoscenza		
Management amministrativo	Autorità Attori Pubblici	Gerarchia (comando) Risorse normative	Obiettivi Settoriali (Imposizione) Centralizzazione		Interazione debole	Interazione forte
				Comunicazione povera		
				Comunicazione ricca		
New Public Management	Negoziazione Partnership Pubblico/ Privato	Quasi - Mercato (efficienza) Risorse economico-gestionali	Obiettivi Aggregati (Frammentazione) Decentramento e sussidiarietà Self Interest		Interazione debole	Interazione forte
				Comunicazione povera		
				Comunicazione ricca		
Network Management	Concertazione Partnership Pubblico/ Privato	Reciprocità Risorse comunicative	Obiettivi Integrati (Condivisione) Decentramento e sussidiarietà Fiducia		Interazione debole	Interazione forte
				Comunicazione povera		
				Comunicazione ricca		

Tabella 2 Modelli di regolazione e architetture della conoscenza

Tale logica presuppone una modalità di comunicazione basata su standard imposti. L'interazione, inoltre, può avvenire esclusivamente lungo la catena gerarchica.

In secondo luogo, la spinta verso forme di quasi-mercato³ e l'adozione della negoziazione come meccanismo di regolazione dei processi decisionali (*New Public Management*) implicano un probabile spostamento verso un'arricchimento della qualità della comunicazione e/o un'intensificazione dell'interazione tra i diversi *stakeholders*. Tale arricchimento può tradursi, a seconda dei casi specifici, in architetture della conoscenza del secondo (*forte cultura codificata*) o terzo tipo (*forte cultura tacita*). Nel quasi-mercato, in cui prevale il *self interest*, la logica d'azione è quella del decentramento e della sussidiarietà. La spinta all'aggregazione degli obiettivi porta, in un contesto così frammentato, ad intraprendere strategie di standardizzazione dei sistemi di classificazione o di intensificazione delle pratiche di interazione.

Un'architettura della conoscenza del quarto tipo (*forte cultura comunicativa*), infine, è associata tendenzialmente con un modello di *governance* orientata alla comunità (*Network Management*). In questo modello, infatti, i processi di scambio sono regolati attraverso la logica del decentramento e della sussidiarietà, basata però sulla fiducia. Tale logica si fonda su meccanismi di concertazione per il raggiungimento di obiettivi integrati. Ciò fa presupporre una comunicazione «ricca» ed una interazione ripetuta tra gli attori del sistema, tale da consentire quella fruizione di conoscenza diffusa ed intellegibile propria di relazioni fiduciarie.

3. Il caso della Provincia di Capoluogo

La ricerca è stata condotta con uno studio di caso, la Provincia di Capoluogo: in particolare, si sono condotte interviste in profondità a tutti i responsabili dell'Area Programmazione Scolastica della Provincia (n. 15) e sono state effettuate osservazioni a scadenza settimanale dal mese di aprile 2005 ad oggi.

L'Area Programmazione Scolastica svolge attività di programmazione in materia di istruzione e formazione ed è articolata al suo interno in tre direzioni: il Coordinamento, la Direzione Programmazione Scolastica e Politiche Scolastiche e la Direzione Gestione Risorse e Funzionamento Edifici Scolastici.

La Direzione Coordinamento (DCO), oltre alle funzioni di coordinamento e supporto alle attività delle altre due Direzioni, gestisce le attività collegate alle competenze attribuite alle Province dall'art. 139 del D.lgs 112/98. Si occupa, in particolare, delle attività di programmazione relative alla definizione dei piani provinciali di organizzazione della rete scolastica, della programmazione relativa agli edifici ed alle strutture, della fornitura di arredi e suppellettili necessari per il funzionamento di tali strutture e delle competenze in materia di formazione professionale delegate alla Provincia dalla Regione. La DCO è suddivisa al suo interno in tre differenti uffici:

³ Il modello del quasi-mercato si ricollega ad una serie di variabili quali l'assetto istituzionale, la cultura esistente, il livello dell'associazionismo nei diversi settori di utenza e soprattutto una simmetria di conoscenze e di informazioni tra chi offre e chi domanda (Fedele, 2002).

9 GOVERNANCE DELLA SCUOLA: MODELLI DI REGOLAZIONE E ARCHITETTURA DELLA CONOSCENZA

l'Ufficio Monitoraggio Controllo di Gestione e Progettazione dell'Area, l'Ufficio Progetti Speciali e l'Osservatorio per la Programmazione Scolastica.

La Direzione Programmazione Scolastica e Politiche Scolastiche (DPS) provvede, attraverso un apposito ufficio, al trasferimento agli istituti scolastici dei fondi necessari alla manutenzione ordinaria dei locali. Si occupa, inoltre, della concessione a terzi degli spazi delle scuole (palestre, laboratori, auditorium, etc.), del finanziamento di attività ed iniziative educative extracurricolari e delle forniture di attrezzature di supporto per studenti diversamente abili.

La Direzione Gestione Risorse e Funzionamento Edifici Scolastici (DGR) cura la stipula e la gestione dei contratti di locazione passiva, comodati d'uso e convenzioni tra Amministrazione Provinciale e terzi che vertono su edifici adibiti a sede scolastica; garantisce, infine, le utenze (rete idrica, elettricità, gas).

3.1 La «comunicazione»: il processo di costruzione di sistemi di classificazione condivisi

L'analisi, al fine di individuare la maggiore o minore «ricchezza» della comunicazione (Amin e Cohendet, 2004), si è incentrata sulle modalità con cui gli attori condividono la classificazione delle pratiche lavorative. Secondo Star e Bowker (2000) le caratteristiche dei sistemi di classificazione sono principalmente due:

- la **classificazione**: ossia la segmentazione spazio-temporale del mondo attraverso un insieme di “scatole” (metaforiche o letterali) nelle quali, durante lo svolgimento delle nostre pratiche quotidiane, collochiamo le cose (informazioni, conoscenze, avvenimenti, fatti materiali etc.) con le quali entriamo in relazione;
- gli **standard**: ossia un insieme di accordi convenzionali ed esplicitati che vengono utilizzati per la produzione di oggetti (testuali o materiali).

La classificazione è alla base di ogni attività quotidiana. Non sempre però i sistemi di classificazione sono composti da standard, poiché non è sempre presente un processo di esplicitazione della conoscenza radicata (*embedded*). Anche all'interno delle organizzazioni, gli attori si coordinano sulla base della condivisione di sistemi di classificazione. Per individuarli, Star e Bowker (*ivi*) suggeriscono di analizzare la «*information infrastructure*», ossia l'insieme delle modalità e delle tecnologie attraverso le quali gli individui e i gruppi organizzano e ordinano le informazioni e le conoscenze nelle attività quotidiane (*ivi*, pag. 35).

Si è scelto, dunque, di focalizzare l'attenzione sull'organizzazione delle informazioni interna ed esterna all'Area e sugli strumenti/tecnologie utilizzate per la loro gestione.

3.1.1 La comunicazione interna: modalità e strumenti di organizzazione delle informazioni all'interno dell'Area Programmazione Scolastica

Nell'Area Programmazione Scolastica sono stati individuati tre principali flussi informativi riguardanti in particolare le attività relative all'edilizia, al bilancio e all'offerta formativa.

10 GOVERNANCE DELLA SCUOLA: MODELLI DI REGOLAZIONE E ARCHITETTURA DELLA CONOSCENZA

Tali flussi informativi sono gestiti da ognuna delle tre direzioni dell'Area attraverso strumenti informativi differenti (come si può vedere in Tabella 3).

Tali strumenti informativi sono stati analizzati prendendo in considerazione le seguenti variabili (Tabella 3):

- tipologia di software;
- contenuto dei "campi";
- modalità di "connessione" (trova, cerca, tasti di link) tra i diversi "campi";
- condivisione in "rete" dello strumento.

L'analisi dei "campi" all'interno degli strumenti informativi ha consentito di individuare le seguenti evidenze empiriche:

- il flusso informativo del bilancio è gestito attraverso tre strumenti informativi che hanno tutti i campi in comune;
- il flusso relativo all'edilizia presenta 5 strumenti informativi (due del Coordinamento, uno della DGR e uno della DPS) nei quali i campi in comune sono solo 4;
- le informazioni sull'offerta formativa sono gestite tramite 3 strumenti (due del Coordinamento e uno della DPS) con solo 4 campi in comune.

Si evince, dunque, che le informazioni sono organizzate in classi differenti:

- il Coordinamento gestisce informazioni relative all'edilizia, alla gestione economica e agli indirizzi formativi con lo scopo di elaborare piani programmatici sul breve e medio periodo; il criterio di classificazione utilizzato per organizzare le informazioni è quello della scansione temporale lungo un arco di tre anni e della tipologia di istituto (in termini di indirizzi formativi offerti);
- la DGR gestisce le stesse informazioni relative all'edilizia, ma le organizza in classi adoperando un criterio di classificazione fondato sulla tipologia di servizi che garantisce per il funzionamento degli edifici (es: termogestione, utenze telefoniche, etc.);
- la DPS gestisce per lo più flussi relativi alla gestione economica della piccola manutenzione ordinaria degli edifici e della cessione a terzi degli spazi scolastici; il criterio di classificazione, in questo caso, ruota attorno al nome dell'istituto e, nel caso di cessione degli spazi, al tipo di attività approvata.

Coesistono, dunque, tre sistemi di classificazione: il primo è relativo all'attività programmatoria del Coordinamento connessa alle nuove competenze; gli altri due sono riferiti alle procedure standard ereditate dalle routine burocratiche e dalle competenze pregresse.

La necessità di far fronte alla frammentazione informativa derivata da tale eterogeneità ha spinto i responsabili del Coordinamento ad avviare la progettazione di un Sistema Informativo unico, strutturato intorno a criteri di classificazione condivisi. Tale progettazione, fino ad ora, ha dato inizio, nel Coordinamento, ad un processo di riflessività che potrebbe preludere alla costituzione di una comunità di pratica. Le altre due Direzioni restano, per il momento, in una posizione marginale rispetto a tale processo. La persistente eterogeneità dei sistemi di classificazione interna e le difficoltà incontrate nel percorso di realizzazione di un sistema informativo unico ci consentono di definire «povera» la comunicazione interna all'Area.

11 GOVERNANCE DELLA SCUOLA: MODELLI DI REGOLAZIONE E ARCHITETTURA DELLA CONOSCENZA

	COMUNICAZIONE INTERNA		
	Flussi informativi	Numero di Sistemi Informativi	Risultati
SISTEMI INFORMATIVI Variabili: <ul style="list-style-type: none"> • tipologia di software; • contenuto dei "campi"; • modalità di "connessione"; • condivisione in "rete" 	Bilancio	3	Alta condivisione delle informazioni (tutti i campi in comune).
	Edilizia	5	Bassa condivisione delle informazioni (4 campi in comune su un totale di 66 campi della schermata generale di ogni strumento).
	Offerta Formativa	3	Bassa condivisione delle informazioni (4 campi in comune su 20 campi della schermata generale di ogni strumento).

Tabella 3 Sintesi dei risultati riferiti alla dimensione comunicazione interna all'Area Programmazione Scolastica

3.1.2 La comunicazione esterna: modalità e strumenti di organizzazione delle informazioni nel sistema scolastico territoriale

L'Area Programmazione comunica, all'interno del sistema scolastico territoriale, con scuole, Ufficio Scolastico Regionale, Regione, Unione Industriali. Un primo dato significativo che caratterizza la qualità della comunicazione è l'assenza di strumenti informativi condivisi tra i diversi attori. L'Area Programmazione ha tentato di creare un canale di comunicazione diretta con gli istituti scolastici. Negli anni scorsi, infatti, è stata predisposta una Intranet provinciale rivolta alle scuole, a cui sono state distribuite ID, password e firme digitali personalizzate per l'accesso, l'immissione e il *download* dei dati. Lo scopo dell'iniziativa era quello di rendere più semplici ed immediati i flussi comunicativi tra istituti scolastici ed amministrazione provinciale. Dopo alcuni tentativi, la sperimentazione dello strumento è stata però interrotta. L'Intranet non è attualmente in uso, poiché il suo utilizzo ha incontrato forti resistenze da parte dei dirigenti scolastici, sia a causa di un deficit di competenze tecnologiche, sia per il carattere *top-down* dell'iniziativa.

Si stanno attualmente riconsiderando le modalità di rilevazione dei dati presso le scuole che i diversi uffici dell'Area effettuavano, precedentemente, in differenti

12 GOVERNANCE DELLA SCUOLA: MODELLI DI REGOLAZIONE E ARCHITETTURA DELLA CONOSCENZA

momenti dell'anno scolastico. La progettazione del Sistema Informativo unico avviata all'interno del Coordinamento, infatti, ha consentito l'elaborazione di una scheda di rilevazione unificata, progettata però senza la partecipazione dei dirigenti scolastici. Tale sperimentazione, ancora in atto, fin ora ha comportato una serie di difficoltà per i rilevatori, in quanto, soprattutto i dati relativi agli indirizzi scolastici, alle iscrizioni e all'abbandono scolastico sono classificati in forma differente dall'amministrazione provinciale e dalle scuole che li raccolgono: la scheda, dunque, appare di difficile "compilazione".

Per quanto riguarda gli altri attori del sistema scolastico territoriale, i flussi informativi sono veicolati in prevalenza attraverso canali istituzionalizzati (riunioni formali, atti amministrativi, ecc.).

L'Area ha però predisposto un nuovo luogo per accrescere la «ripetitività» dell'interazione, le Conferenze d'Ambito (vedi paragrafo successivo), in cui sono presenti tutti gli attori del sistema scolastico territoriale (ad eccezione della Regione).

L'analisi si è soffermata, comunque, in particolare sulle modalità di comunicazione all'interno delle Conferenze d'Ambito (Tabella 4).

Tale analisi è stata condotta attraverso lo studio dei verbali e delle osservazioni delle Conferenze effettuate, attraverso la considerazione delle seguenti variabili:

- **modalità di organizzazione:** sono state evidenziate le modalità con le quali gli attori provinciali hanno costruito gli ordini del giorno, comunicato la convocazione ai differenti attori coinvolti, scelto il luogo di svolgimento delle Conferenze;
- **modalità di svolgimento:** ci si è riferiti al modo in cui gli attori provinciali hanno gestito le Conferenze e alle modalità di partecipazione degli altri attori coinvolti;
- **tipologia delle informazioni scambiate:** sono stati presi in considerazione le informazioni scambiate, sia attraverso l'individuazione delle tematiche affrontate, sia attraverso i dati presentati;
- **emergenza di conflitti tra gli attori:** ci si è riferiti ad interventi effettuati dai diversi attori coinvolti che evidenziavano punti di contrasto e divergenze su particolari tematiche.

13 GOVERNANCE DELLA SCUOLA: MODELLI DI REGOLAZIONE E ARCHITETTURA DELLA CONOSCENZA

	COMUNICAZIONE ESTERNA		
	Flussi informativi	Numero di Conferenze effettuate	Risultati
CONFERENZE D'AMBITO Variabili: <ul style="list-style-type: none"> • modalità di organizzazione; • modalità di svolgimento; • tipologia delle informazioni scambiate; • emergenza di conflitti tra gli attori. 	Edilizia	45	Alta condivisione delle informazioni (in media 1 intervento per tutte le Conferenze d'Ambito).
	Offerta Formativa	45	Bassa Condivisione delle informazioni (in media 1 intervento ogni tre Conferenze d'Ambito).

Tabella 4 Sintesi dei risultati riferiti alla dimensione comunicazione esterna all'Area Programmazione Scolastica

Tale analisi ha evidenziato come le informazioni scambiate nelle Conferenze sono, prevalentemente legate all'edilizia e all'offerta formativa. La comunicazione appare, tuttavia, «povera», in quanto sussiste un'assenza di classificazioni condivise, soprattutto in relazione all'offerta formativa. A titolo d'esempio si riporta il caso della definizione degli indirizzi formativi, che sembra non essere condivisa, sia a causa delle incertezze derivanti dallo stato della riforma per l'istruzione secondaria (non sono ancora chiare le modalità esecutive di tale riforma), sia per una mancata comunicazione di tutte le nomenclature degli indirizzi da parte delle scuole alla Provincia.

L'assenza di classificazioni e di strumenti informativi condivisi rende qualitativamente «povera» la comunicazione tra la Provincia e gli altri attori del sistema scolastico territoriale.

3.2 L'interazione: percorsi di regionalizzazione interna ed esterna

L'attribuzione delle nuove competenze ha spinto gli attori dell'Area Programmazione Scolastica a rideterminare in senso più allargato i propri bisogni informativi. La necessità di accrescere il proprio bagaglio di conoscenze ha implicato una parziale ridefinizione dei percorsi dei singoli attori dell'Area, sia a livello intraorganizzativo, che nel «campo organizzativo» del sistema locale dell'istruzione e della formazione:

14 GOVERNANCE DELLA SCUOLA: MODELLI DI REGOLAZIONE E ARCHITETTURA DELLA CONOSCENZA

crece il numero degli attori con cui essi interagiscono, cambiano la natura, i luoghi e la frequenza degli incontri.

Nel tentativo di analizzare tale processo si è distinto tra «regionalizzazione» interna all'Area e «regionalizzazione» esterna. Gli aspetti presi in considerazione sono da un lato, la connessione esistente tra disponibilità alla presenza e ICT, il cui utilizzo caratterizza la natura e la serialità dell'interazione e dà luogo a nuove forme di convergenza nello spazio e nel tempo; dall'altro lato, la possibilità che i diversi attori hanno di costituire sia regioni «anteriori», ovvero, luoghi pubblici che comportano una ritualità correlata a forti sanzioni normative della condotta “corretta”, che regioni «posteriori» in cui gli agenti recuperano forme di autonomia compromesse o alterate nei contesti pubblici.

Sono state prese in considerazione due variabili:

- **modalità di interazione;**
- **numero di interazioni.**

Per quanto riguarda la prima variabile, si sono individuate tre tipologie di interazione:

- **interazioni routinizzate in compresenza:** riferite alle interazioni dovute allo svolgimento delle attività ordinarie delle tre direzioni;
- **interazioni virtualizzate:** con riferimento alle interazioni attraverso gli strumenti informativi;
- **interazioni in casi di emergenza:** ossia quelle che si sviluppano nel momento in cui sorge un problema straordinario.

Il numero delle interazioni è stato calcolato attraverso l'osservazione di giornate lavorative degli attori provinciali, per quanto riguarda l'interazione interna, e attraverso la lettura e analisi dei verbali delle Conferenze d'Ambito, per ciò che concerne l'interazione esterna.

3.2.1 Regionalizzazione interna

Le connessioni tra Direzioni e Coordinamento rispondono, prevalentemente, ad esigenze contingenti di controllo da parte del Coordinamento di atti e procedure, di flussi economici ed alla risoluzione di problemi straordinari.

Nella Tabella 5 si evidenzia come l'esercizio delle nuove competenze da parte dell'Area, ridefinendo i bisogni informativi, spinge gli attori ad intensificare l'interazione tra il Coordinamento e le due Direzioni: da un lato, infatti, gli strumenti informativi producono un più alto grado di interazione dovuta alla necessità di reperire le informazioni necessarie al loro funzionamento; dall'altro, le nuove competenze pongono problemi di implementazione che producono un aumento delle interazioni in emergenza.

15 GOVERNANCE DELLA SCUOLA: MODELLI DI REGOLAZIONE E ARCHITETTURA DELLA CONOSCENZA

	INTERAZIONE			Risultati
	Interazioni routinizzate in compresenza	Interazioni "virtualizzate"	Interazioni in casi di emergenza	
DIREZIONI AREA PROGRAMMAZIONE SCOLASTICA Variabili: MODALITÀ D'INTERAZIONE; NUMERO DI INTERAZIONE	Bassa	In aumento	In aumento	Debole ripetitività'
SISTEMI INFORMATIVI Variabili: MODALITÀ D'INTERAZIONE; NUMERO DI INTERAZIONE	Bassa	In aumento	In aumento	Debole ripetitività

Tabella 5 Sintesi risultati riferiti all'analisi dell'interazione interna all'Area Programmazione Scolastica

La ricerca delle informazioni da parte degli attori delle differenti direzioni passa ancora attraverso l'interazione tramite tecnologie "tradizionali" (telefono, fax, etc.), anche se è in aumento l'interazione "virtualizzata". La ripetitività degli incontri e delle interazioni si traduce, però, in un insieme di attività particolarmente onerose, in termini di tempo, per molti degli attori, soprattutto in seno al Coordinamento. Tale sforzo, inoltre, data la frammentarietà delle ricerche, la loro natura occasionale, i possibili errori di "traduzione" dovuti all'assenza di un sistema di classificazione condiviso, non assicura, in ogni caso, la completezza e l'accuratezza delle informazioni.

Almeno in parte l'iniziativa, descritta precedentemente, di co-progettare con una società di consulenza informatica un Sistema Informativo *computer based* (Martinez, 2004), nasce anche dalla necessità di ovviare a tali inconvenienti. In tal senso, dunque, si tenta di semplificare ed unificare la raccolta e «l'immagazzinamento» (Giddens, 1984) delle informazioni, mettendo in connessione diretta e continua i diversi uffici dell'Area. Il *database* risponde, infatti, all'esigenza sia di mantenere un alto grado di interazione all'interno del Coordinamento, che di intensificare quella tra lo stesso Coordinamento e le due Direzioni. La prospettiva perseguita risulta, però, quella di una "virtualizzazione" dell'interazione stessa, che la renda contemporaneamente più efficace ed efficiente. La tecnologia, ancora in fase di

16 GOVERNANCE DELLA SCUOLA: MODELLI DI REGOLAZIONE E ARCHITETTURA DELLA CONOSCENZA

realizzazione, potrebbe in questo caso permettere una nuova forma di convergenza spazio-temporale⁴ (Giddens, 1984, Janelle, 1969).

3.2.2 Regionalizzazione esterna

Nell'analizzare la «regionalizzazione» esterna, si è posta l'attenzione sulle forme dell'interazione tra l'Area Programmazione Scolastica e gli altri attori del sistema scolastico territoriale, ed in particolare sul processo di costituzione di nuove regioni, maggiormente estese in ampiezza nello spazio e in profondità nel tempo rispetto a quelle sin qui descritte.

L'esperienza più interessante in tal senso è probabilmente la sperimentazione condotta dall'Area dello strumento delle Conferenze d'Ambito. Il territorio provinciale, così come previsto dalla normativa, è stato suddiviso in ambiti funzionali per l'offerta formativa, costituiti facendo riferimento ad indicatori di omogeneità socio-economica. Per ognuno degli ambiti la Provincia di Capoluogo ha istituito una Conferenza, un organismo di concertazione che si riunisce in forma periodica, a cui partecipano, oltre alla stessa amministrazione provinciale, gli istituti superiori, i Comuni ed i Centri per l'Impiego appartenenti all'ambito, l'Ufficio Scolastico regionale, l'Unione Industriali e rappresentanti degli Organismi Bilaterali regionali. Obiettivo della sperimentazione è quello di istituzionalizzare ambienti di interazione tra gli attori che presiedono al governo del sistema educativo locale ed all'erogazione dei servizi educativi, al cui interno, sulla base di logiche cooperative, si possano discutere le principali *issues* inerenti la programmazione dell'offerta formativa e la definizione del piano provinciale di utilizzo delle strutture scolastiche. L'esperienza delle Conferenze d'Ambito, pur risentendo di alcune forme di resistenza all'innovazione, dovute essenzialmente alla difficoltà di avviare al loro interno la costruzione di un sistema di classificazione condiviso, ha visto fino ad ora una notevole partecipazione degli attori coinvolti ed ha determinato un significativo aumento della «ripetitività» dell'interazione.

Nel complesso, dunque, l'Area Programmazione Scolastica, partendo da una situazione caratterizzata da una «debole» interazione, ha compiuto primi passi importanti in direzione di un aumento dell'intensità dell'interazione, soprattutto attraverso la costituzione di nuovi «percorsi» e «regioni» (Tabella 6).

⁴ Il concetto di convergenza spazio-temporale, originariamente introdotto dal geografo D.G. Janelle, viene utilizzato da Giddens per riferirsi alla "contrazione delle distanze in termini di tempo necessario per spostarsi fra due località" (Giddens, 1984:113).

17 GOVERNANCE DELLA SCUOLA: MODELLI DI REGOLAZIONE E ARCHITETTURA DELLA CONOSCENZA

	INTERAZIONE			Risultati
	Interazioni routinizzate in compresenza	Interazioni "virtualizzate"	Interazioni in casi di emergenza	
CONFERENZE D'AMBITO Variabili: MODALITÀ D'INTERAZIONE; NUMERO DI INTERAZIONE	Alta	Alta	----	Forte ripetitività'

Tabella 6 Sintesi dei risultati dell'analisi dell'interazione nelle Conferenze d'Ambito

Alcuni degli obiettivi che i responsabili del Coordinamento si sono prefissati e che darebbero una svolta più decisa in tal senso, sono ancora in fase di realizzazione. Tale processo incontra la resistenza della precedente divisione del tempo-spazio in zone e delle "vecchie" pratiche sociali routinizzate. A tal proposito preme qui notare come la spinta innovativa da parte dell'amministrazione provinciale si sia tradotta, nelle sue manifestazioni più evidenti, nella costruzione di quelle che potremmo definire «regioni anteriori», ossia ambienti di interazione in cui è necessario tendenzialmente adottare forme rituali di condotta e nelle quali le sanzioni normative che regolano l'esecuzione corretta sono molto forti (Giddens, 1984). E' chiaramente il caso delle Conferenze d'Ambito, occasioni pubbliche e in parte ritualizzate, nel corso delle quali gli attori sono vincolati da regole tacite circa la correttezza del proprio comportamento. Le Conferenze sono il "luogo" ufficiale in cui gli attori del sistema scolastico territoriale concertano le linee di sviluppo del sistema dell'istruzione. Al loro interno i singoli attori possono presentare le proprie istanze, queste vengono discusse, si cerca di riportare ad una sintesi le esigenze particolaristiche. Il processo decisionale, in un intricato intreccio di norme, significati e potere, è sottoposto ad una sorta di controllo intersoggettivo. La resistenza delle pratiche e delle logiche gerarchiche/autoritative *versus* "l'affermarsi di logiche negoziali" si traduce, quindi, nella riconfigurazione delle «regioni posteriori», all'interno delle quali gli agenti, lontani dal "pubblico", recuperano delle forme di autonomia che sono compromesse o alterate nel contesto formale delle Conferenze. La costituzione e il mantenimento di tali regioni derivano dalla sopravvivenza di pratiche non formali di interazione fondate su reti di relazioni particolaristiche.

4. Note conclusive

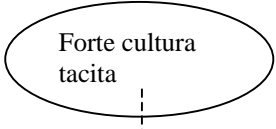

L'Area Programmazione Scolastica, dunque, nel più ampio processo di riforma che prefigura il passaggio da forme di regolazione ispirate ai principi del *government* a modelli di *governance* locale, sembra voler intraprendere un processo di innovazione

18 GOVERNANCE DELLA SCUOLA: MODELLI DI REGOLAZIONE E ARCHITETTURA DELLA CONOSCENZA

delle proprie pratiche di gestione della conoscenza teso alla creazione di un'architettura del quarto tipo (*forte cultura comunicativa*), propria di un modello di *governance* comunitaria.

I processi di riorganizzazione in atto, infatti, in relazione alle dimensioni della comunicazione e dell'interazione, si sviluppano lungo due direttrici di cambiamento. All'interno l'Area sta spingendo verso un arricchimento della comunicazione e una "virtualizzazione" della già forte interazione. Tali spinte convergono nella progettazione di un Sistema Informativo unico. Sarebbe quindi, come esemplificato nella Figura 5, che la direzione intrapresa prefiguri uno spostamento da un'architettura della conoscenza di secondo tipo (*forte cultura tacita*) ad una di quarto tipo (*forte cultura comunicativa*).

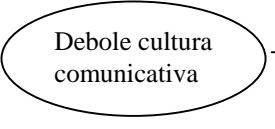

19 GOVERNANCE DELLA SCUOLA: MODELLI DI REGOLAZIONE E ARCHITETTURA DELLA CONOSCENZA

	Interazione debole	Interazione forte
Comunicazione povera		
Comunicazione ricca		

-----▶ Indica lo spostamento ancora in corso all'interno dell'Area

Figura 5 Architettura della conoscenza interna

All'esterno, invece, le scelte effettuate sembrano andare in direzione di una intensificazione dell'interazione tra gli attori del sistema scolastico territoriale. La comunicazione resta, però, «povera», dal momento che l'interazione, pur se più forte, non è supportata dalla presenza di un sistema di classificazione condiviso. Dunque all'esterno sembra prefigurarsi uno spostamento dal primo (*debole cultura comunicativa*) al secondo quadrante (*forte cultura tacita*) (Figura 6).

	Interazione debole	Interazione forte
Comunicazione povera		
Comunicazione ricca		

-----▶ Indica il processo in atto di intensificazione dell'interazione tra gli attori del campo organizzativo

Figura 6 Architettura della conoscenza interna

20 GOVERNANCE DELLA SCUOLA: MODELLI DI REGOLAZIONE E ARCHITETTURA DELLA CONOSCENZA

Con questo *paper* si è inteso dare, in conclusione, un primo contributo all'analisi dei processi di regolazione integrando alcuni dei modelli presenti nella letteratura. In particolare, l'introduzione di una dimensione cognitiva, con una particolare attenzione ai modelli di «architetture della conoscenza» così come supportati dai sistemi informativi, consente di arricchire il quadro interpretativo dell'evoluzione di nuovi assetti di *governance* per le politiche educative verso forme comunitarie o di quasi-mercato.

Riferimenti Bibliografici

- Amin, A., Cohendet, P., (2004), *Architectures of knowledge*, Oxford University Press, Oxford, New York.
- Battistelli, F., (2002), (a cura di), *La cultura delle amministrazioni tra retorica e innovazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Benadusi, L., Consoli, F., (2004) (a cura di), *La governance della scuola*, Il Mulino, Bologna.
- D'Albergo, E., (2002), *Modelli di governance e cambiamento culturale: le politiche pubbliche tra mercato e comunità*, in Battistelli, F. (a cura di), *La cultura delle amministrazioni tra retorica e innovazione*, FrancoAngeli, Milano.
- Fassari, L., (2004), *L'educazione in Inghilterra tra dirigismo e quasi-mercato: la scomparsa del livello politico intermedio*, in Benadusi, L., Consoli, F. (a cura di), *La governance della scuola*, Il Mulino, Bologna.
- Fedele, M., (2002), *Il Management delle politiche pubbliche*, Laterza, Bari.
- Giddens, A., (1984), *La costituzione della società*, Edizioni di Comunità, Torino.
- Janelle, D.G., (1969), *Spatial reorganisation: a model and concept*, in *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 58.
- Landri, P., (2004), *La ristrutturazione del sistema di istruzione in Svezia: verso la deconcentrazione e il quasi-mercato*, in Benadusi, L., Consoli, F. (a cura di), *La governance della scuola*, Il Mulino, Bologna.
- Lanzalaco, L. (1995), *Istituzioni, Organizzazioni, Potere*, NIS, Roma.
- Martinez, M. (2004), *Organizzazione, Informazioni e Tecnologia*, Il Mulino, Bologna.
- Pavolini, E., (2003), *Le nuove politiche sociali. I sistemi di welfare fra istituzioni e società civile*, Il Mulino, Bologna.
- Powell, W. W., DiMaggio, P. J. (a cura di) (1991), *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Edizioni di Comunità, Torino.
- Scott, W.R., (1998), *Istituzioni e Organizzazioni*, Il Mulino, Bologna.
- Star, S. L., Bowker, G. C., (2000), *Sorting Things Out: Classification and Its Consequences*, MIT Press.
- Wenger, E. (1998), *Communities of Practice. Learning, meaning and identity*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Wenger, E., (2000), *Comunità di pratica e sistemi sociali di apprendimento*, in *Studi organizzativi*, n.1.