

Università degli Studi di Salerno
Dipartimento di Studi e Ricerche Aziendali

**VII Workshop dei Docenti e Ricercatori di Organizzazione
Aziendale**
"Organizzazione, Regolazione e Competitività"

**Governance Scolastica: Modelli di
Regolazione e Architetture della Conoscenza**

di
Emiliano Grimaldi, 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, che sono stati oggetto di politiche di organizzazione innovative che ne hanno ridefinito identità e competenze; b) un processo di decentramento, ispirato ai principi della sussidiarietà, dei compiti amministrativi di cui era titolare lo Stato 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, rispondeva all'esigenza, ispirata da retoriche e pressioni di natura isomorfica 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 esperienze di altri casi nazionali (Landri, 2004, Fassari, 2004), diverse sono le possibili traiettorie di tale transizione, che può orientarsi 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) al cui interno i singoli attori organizzativi producono e (ri)producono le proprie pratiche regolative, e quindi in una diversa distribuzione di potere all'interno del campo stesso. Tale processo, in particolare, è andato in direzione di un rafforzamento del «posizionamento» (*ivi*) degli attori istituzionali che operano sul piano locale.

Emblematico appare in questo quadro il caso delle Province, in precedenza attori relativamente marginali rispetto al governo dell'istruzione e della formazione, a cui il complesso delle nuove norme, e in particolare il D.lgs 112/98, attribuiscono rinnovate competenze che implicano controllo su risorse sia di tipo allocativo, che d'autorità³ (*ivi*). Le amministrazioni provinciali controllano, in primo luogo, un insieme rilevante di risorse allocative; infatti:

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

³ 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).

Le risorse autoritative, in secondo luogo, che il complesso di nuove norme attribuisce alle Province, riguarda i compiti:

a) di 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) di coordinare l'attività programmatica dei Comuni, che sono titolari, relativamente agli altri gradi di istruzione (scuole materne, elementari e medie) delle medesime competenze attribuite alle Province (D.lgs 267/00).

Emerge chiaramente come il loro ruolo, soprattutto in un quadro di mutamento istituzionale caratterizzato da processi di deistituzionalizzazione di "vecchie" pratiche di regolazione (Lanzalaco, 1995), sia centrale rispetto all'organizzazione del «tempo-spazio sociale» ed alla costituzione dei «percorsi» e delle «regioni» che caratterizzano l'interazione (Giddens, 1984) tra i diversi attori del «campo organizzativo» dell'istruzione e della formazione. Il controllo su tali risorse fa sì, dunque, che le Province, in un clima di forte "fluidità" istituzionale, si trovino nella posizione di poter regolare riflessivamente le condizioni generali di riproduzione del sistema educativo locale.

In questo *paper* si riportano alcuni dei risultati intermedi emersi nel corso di una ricerca condotta negli ultimi dodici mesi e che ha come oggetto dell'analisi il processo di ridefinizione degli assetti intra ed interorganizzativi in seguito all'attribuzione delle nuove competenze in una 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» e contesti di interazione con gli altri attori del sistema scolastico territoriale.

L'ipotesi da cui si è partiti è che esista una connessione tra diversi modelli di architetture della conoscenza (Amin, Cohendet, 2004) e le forme della regolazione. In particolare, si è ipotizzato che la costruzione di un clima fiduciario/comunitario, tipico di una delle due già citate forme di *governance*, sia in stretta connessione con un'architettura conoscitiva caratterizzata da intensa interazione e alta condivisione dei codici di comunicazione.

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, nella quale l'attenzione è indirizzata al controllo degli standard quali-quantitativi tramite sia un esame di coloro che vogliono accedere ad un determinato mercato, sia di meccanismi ispettivi e di monitoraggio di coloro che fanno parte di tale mercato (Le Gran e Bartlett 1994, cit. in Pavolini 2003, pag. 35); 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).

La regolazione, in questa seconda accezione, rimanda al tentativo, da parte dei *policy makers*, di ridurre l’incertezza caratterizzante i processi di decisione e d’implementazione. Si cercano, quindi, le tecnologie decisionali e gestionali che consentono di collegare alle strategie politiche, strutture e strumenti di implementazione adatti. 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 ai tentativi di riduzione dell’incertezza da parte degli attori coinvolti rimandano, però, 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, quella culturale, assume, dunque, un importante ruolo nell’analisi dei principi regolativi (D’Albergo, 2002). I modelli organizzativi e dell’azione pubblica sono, infatti, anche modelli culturali, in quanto sottendono valori, visioni del mondo e linguaggi, capaci di influenzare le riforme politiche ed istituzionali (*ivi*). 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). Così intesa, però, la dimensione culturale comprende al proprio interno tanto il «pilastro normativo» quanto quello «cognitivo» (Scott, 1998), risultando in termini analitici probabilmente troppo ampia e poco definita. Si è ritenuto, dunque, necessario esplicitare una quarta dimensione, la dimensione conoscitiva, che concentrandosi sulle modalità di organizzazione e gestione della conoscenza, consente di mettere a fuoco i fattori che caratterizzano 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, 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,

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 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

In tale 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 conoscenza⁴. Tali sistemi sono alla base di qualsiasi

⁴ 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),

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.

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*), caratterizzato da processi decisionali e di scambio ispirati a logiche gerarchiche e da obiettivi di tipo settoriale, e un'architettura della conoscenza del primo tipo (*debole cultura comunicativa*). La logica d'azione (D'Albergo, 2002) che caratterizza tale modello è,

generando ancora una volta una sovrapposizione tra una dimensione culturale-normativa e una dimensione conoscitiva-cognitiva.

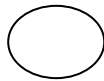
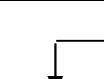

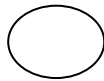

Modelli di regolazione	Dimensioni della regolazione					
	Politica	Economica	Culturale	Conoscitiva		
				Architetture della conoscenza		
Management amministrativo	Autorità Attori Pubblici	Gerarchia (comando) Risorse normative	Obiettivi Settoriali (Imposizione) Centralizzazione		Interazione debole	Interazione 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

infatti, quella della centralizzazione. Tale logica presupporrebbe che la comunicazione sia basata su sistemi di classificazione imposti e l'interazione avvenga esclusivamente lungo la catena gerarchica.

In secondo luogo, la spinta verso forme di quasi-mercato⁵ e l'adozione della negoziazione come meccanismo di regolazione dei processi decisionali (*New Public Management*) implica, invece, 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*). La logica d'azione del quasi-mercato è quella del decentramento e della sussidiarietà, in cui prevale il *self interest* e, pertanto, la logica dell'aggregazione degli obiettivi potrebbe, in un contesto così frammentato, spingere gli stessi ad intraprendere strategie che consentano di comunicare in modo più ricco, anche se codificato, o di intensificare le 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, una 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

⁵ 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

Provincia dalla Regione. La DCO è suddivisa al suo interno in tre differenti uffici: 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 su come gli attori condividono la classificazione delle pratiche lavorative. Secondo la 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 le categorie che costituiscono i sistemi di classificazione sono standardizzate, poiché tale processo implica l'esplicitazione della conoscenza che è radicata (*embedded*) in tali sistemi. 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

Le attività dell'Area Programmazione Scolastica sono basate sull'esigenza di organizzare informazioni relative all'edilizia, alla gestione economica e agli indirizzi

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

formativi. Ognuna delle tre direzioni, con riferimento alle attività che svolge, ha organizzato al suo interno la gestione di tali informazioni in modo differente:

- il Coordinamento, infatti, utilizza una serie di strumenti informatici differenti per ogni flusso informativo: i flussi economici sono gestiti in excel da un responsabile di ufficio; quelli relativi all'edilizia sono gestiti in file maker da un altro responsabile e da un esperto in informatica; i flussi attinenti ai progetti speciali sono gestiti in file maker ed excel sostanzialmente per la comunicazione interna ed in access per quella esterna con scuole, Province e Regione. Tali strumenti vengono gestiti e utilizzati da attori differenti e non sono condivisi. Una parziale condivisione si verifica solo rispetto alle informazioni relative all'edilizia. Esiste, infatti, a tale scopo uno strumento in excel che classifica una serie di informazioni raccolte in modo frammentato da tutti i responsabili del Coordinamento. Lo strumento è però aggiornato da uno solo dei funzionari del Coordinamento che periodicamente raccoglie le copie cartacee sulle quali lavorano gli altri e traduce le informazioni, inserendole nei diversi "records";
- la DGR realizza attività fortemente standardizzate relative alla manutenzione e al funzionamento degli edifici; i responsabili che lavorano in questa direzione hanno progettato un Sistema Informativo integrato in file maker con un sistema di password che permette ad ognuno di accedere in modalità "modifica" nella propria sezione ed in modalità "visualizza" alle altre;
- la DPS svolge anch'essa attività formalizzate e routinarie, ma non connesse tra loro ed, infatti, ciò ha comportato la costruzione di un sistema informativo in excel non condiviso che viene gestito in modo diretto da ogni responsabile.

Analizzando, inoltre, i "records" e i "campi" costruiti all'interno di ogni strumento informatico, si evince che le informazioni, che spesso coincidono, 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 programmatica del Coordinamento connessa alle nuove competenze; gli altri due sono riferiti alle procedure standard ereditate dalle routine burocratiche e dalle competenze pregresse.

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

La necessità di far fronte alla frammentazione informativa che deriva 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.

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 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 dalla 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 «ripetività» dell'interazione, le Conferenze d'Ambito (vedi paragrafo successivo), in cui sono presenti tutti gli attori del sistema scolastico territoriale (ad eccezione della Regione). Le informazioni scambiate in tali Conferenze sono, come emerge dall'analisi dei verbali, prevalentemente legate all'edilizia e all'offerta formativa. La comunicazione all'interno delle Conferenze appare, tuttavia, «povera», in quanto sussiste un'assenza

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

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 strumenti informativi e di classificazioni 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: cresce 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, in relazione alla strutturazione spazio-temporale dei contesti di interazione ed alle traiettorie degli attori, tra «regionalizzazione» interna all'Area e «regionalizzazione» esterna. A tal proposito, sono soprattutto due gli aspetti della «regionalizzazione» che sono stati presi in considerazione: 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.

3.2.1 Regionalizzazione interna

In merito alla «regionalizzazione» interna sembra importante sottolineare, preliminarmente, che gli attori dell'Area condividono gli spazi lavorativi, essendo i loro uffici tutti dislocati all'interno dello stesso edificio. Ciò implica un alto grado di disponibilità alla presenza, che si traduce in una potenziale facilità a procurarsi e conservare la compresenza. Questo è ancor più vero per il Coordinamento e le due Direzioni intese come «località» (Giddens, 1984) separate: poiché sono situate su piani differenti il grado di disponibilità alla presenza risulta particolarmente alto tra gli attori in ognuna delle tre «località».

All'inizio della fase implementativa della riforma del sistema educativo (tempo T0), l'interazione intraorganizzativa è intensa all'interno delle tre «località». La natura dei compiti del Coordinamento, che traduce gli indirizzi politici in pratiche

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

amministrative ed assume la responsabilità della programmazione, comporta un alto grado di interazione routinizzata tra i suoi attori. La «ripetitività» dell'interazione è dovuta, da un lato, all'esistenza di alcune pratiche comuni, più o meno routinizzate, implicanti una discreta frequenza degli incontri tra alcuni degli attori; dall'altro risponde alla necessità che i singoli attori hanno di reperire quelle informazioni indispensabili per svolgere le proprie pratiche lavorative, e che, pur essendo in possesso dell'amministrazione, risultano ancora oggi altamente frammentate nell'intera Area. Anche le attività delle due Direzioni, che hanno obiettivi più settoriali ed al cui interno ci si coordina mediante la compresenza, sono caratterizzate da una forte interazione 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. L'esercizio delle nuove competenze da parte dell'Area (tempo T1), ridefinendo i bisogni informativi spinge gli attori ad intensificare l'interazione tra il Coordinamento e le due Direzioni. Nella Figura 2 si cerca di riprodurre graficamente il tipo di interazione intraorganizzativa che caratterizzava l'Area al momento della riorganizzazione conseguente all'attribuzione delle nuove competenze (T0) e all'epoca della ricerca (T1).

Grafico 1 - Regionalizzazione interna al tempo T₀

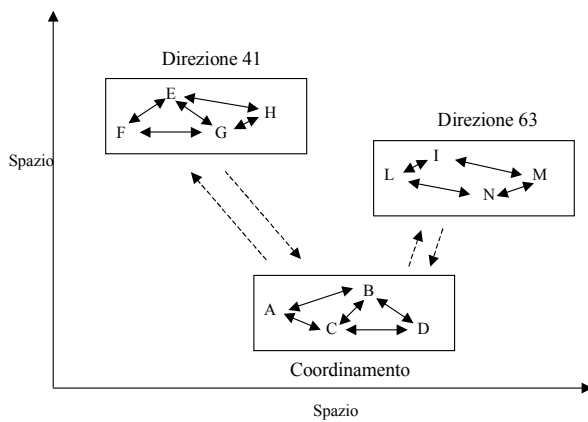
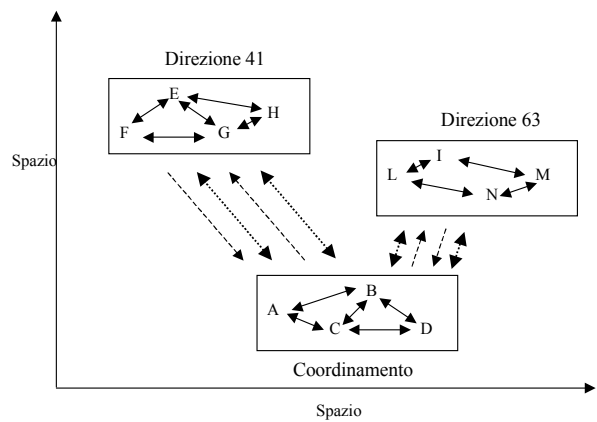


Grafico 2 - Regionalizzazione interna al tempo T₁



LEGENDA

A, B, C,..... Attori individuali

↔ Interazione routinizzata in situazione di compresenza

↔ Interazione in situazione di compresenza non routinizzata, legata a situazioni contingenti

-----> Interazione routinizzata caratterizzata da un alto tasso di proceduralizzazione

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

Figura 2 Configurazione intraorganizzativa dell'Area Programmazione Scolastica ai tempi T0 e T1.

La ricerca delle informazioni da parte degli attori passa attraverso la costituzione di situazioni di compresenza, laddove la disponibilità alla presenza la renda agevole, oppure attraverso l'interazione tramite tecnologie "tradizionali" (telefono, fax, etc.). 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 realizzazione, potrebbe in questo caso permettere una nuova forma di convergenza spazio-temporale⁶ (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.

All'inizio della fase implementativa della riforma del sistema educativo (tempo T0), la natura dei percorsi degli attori e le forme di regionalizzazione del sistema locale sembravano rispondere alle logiche proprie di un modello di regolazione burocratico. Tale modello, fondato sulla gerarchia e sui meccanismi della proceduralizzazione, implica un basso tasso di interazione tra gli attori. In particolare, l'attore Provincia svolgeva un ruolo relativamente marginale rispetto al governo dell'istruzione e della formazione ed era relativamente poco intensa l'interazione con gli altri enti istituzionali, i soggetti erogatori dei servizi e gli altri *stakeholders*. L'attribuzione delle nuove competenze sta spingendo, nella fase attuale (T1), l'attore Provincia, ed in

⁶ 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).

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

particolare l'Area, a tentare di intensificare l'interazione con gli altri attori, attraverso la costituzione di nuovi «percorsi» e «regioni».

A testimonianza di tale tendenza possiamo qui riportare alcune esperienze e/o trasformazioni in atto:

- a) il tentativo di utilizzare una Intranet provinciale per la comunicazione con le scuole (a cui si è già fatto riferimento nel par. 3.1.2);
- b) la riconsiderazione delle modalità di svolgimento della rilevazione dei dati presso le scuole (vedi par. 3.1.2);
- c) in seno alla sperimentazione dell'Offerta Formativa Integrata uno dei responsabili dell'Area sta spingendo, in sede regionale, perché vengano costituiti su base provinciale dei gruppi di supporto alla progettazione delle scuole. L'idea è quella di costituire dei nuclei di progettisti che, attraverso l'interazione costante con i gruppi di progetto delle singole scuole, assicurino una maggiore qualità dei percorsi formativi integrati offerti agli utenti;
- d) sembra essere decisamente in aumento il numero degli organismi di coordinamento e concertazione interistituzionale (Comitati di Coordinamento, Osservatori) e di quelli tecnici (Comitati Tecnici e Gruppi di Valutazione), che vedono la compartecipazione di tutti (o quasi) gli attori istituzionali.

Ma 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 «ripetività» dell'interazione.

Nel complesso, dunque, come mostrato dalle Figure 3 e 4, l'Area Programmazione Scolastica, partendo da una situazione caratterizzata da una «debole» interazione (tempo T0), ha compiuto primi passi importanti in direzione di un aumento dell'intensità dell'interazione, soprattutto attraverso la costituzione di nuovi «percorsi» e «regioni» (tempo T1).

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

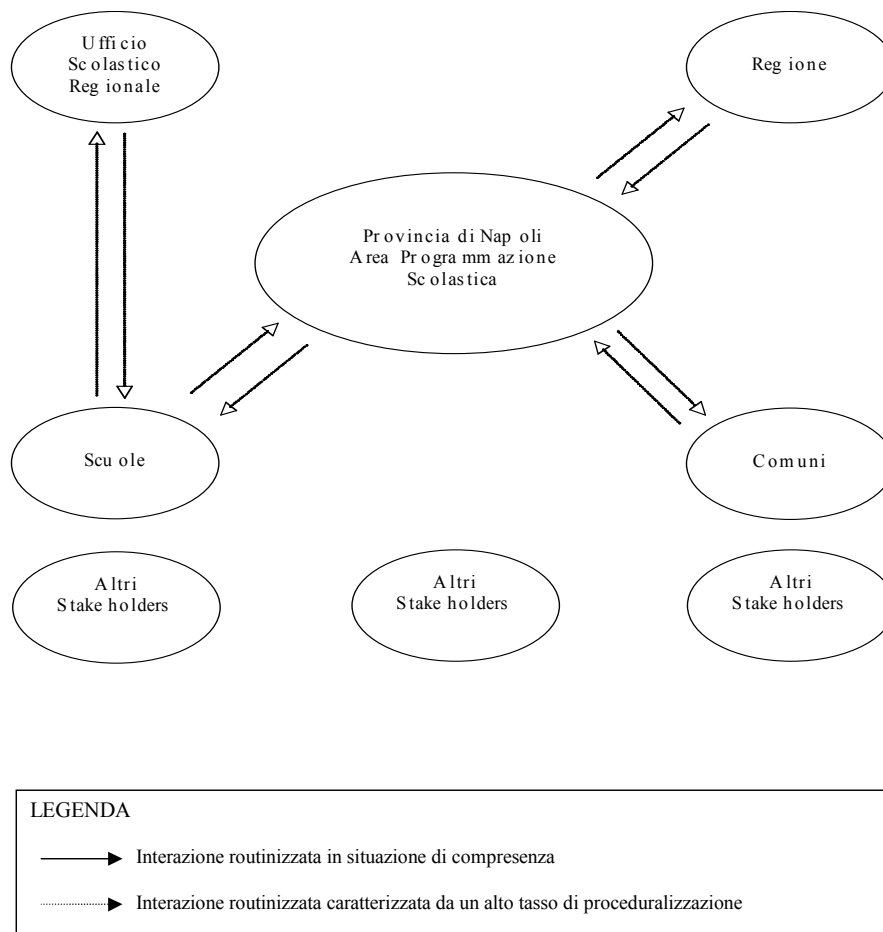


Figura 3 Regionalizzazione esterna al tempo T0

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

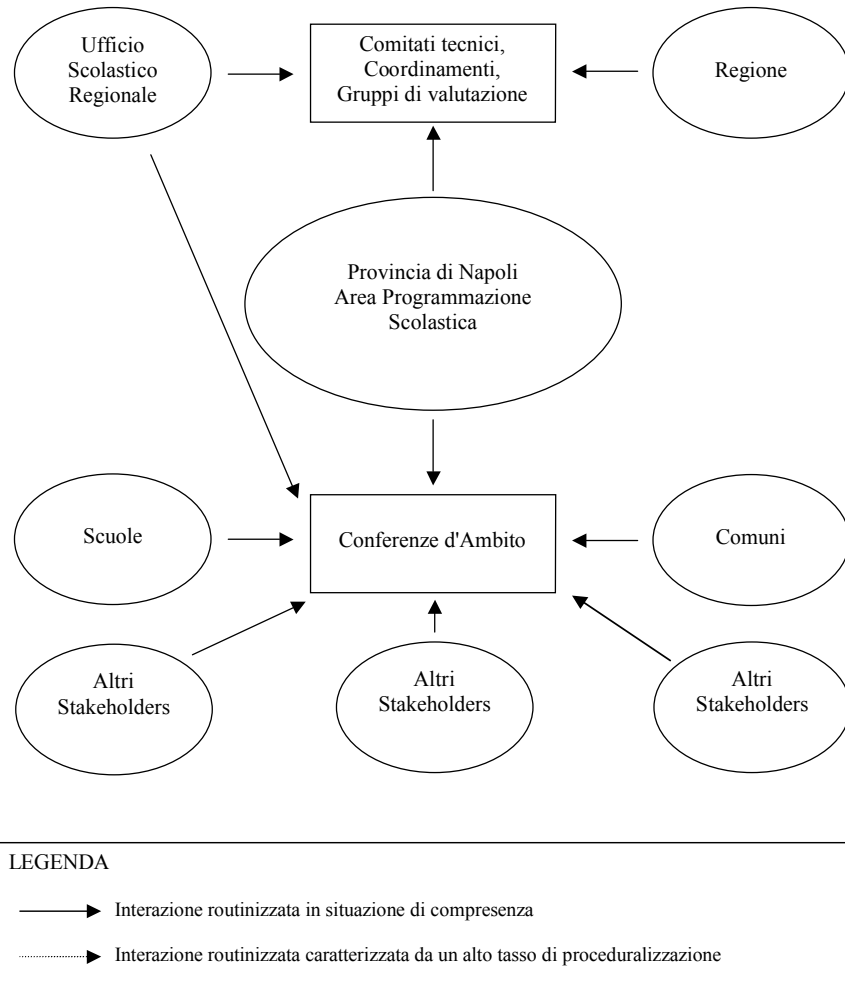


Figura 4 Regionalizzazione esterna al tempo T1

Alcuni degli obiettivi che i responsabili del Coordinamento si sono prefissati, e che darebbero una svolta più decisa in tal senso, sono, però, ancora in fase di realizzazione, e 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

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

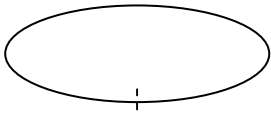
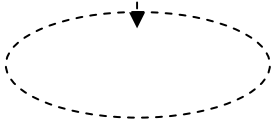
potremmo definire «regioni anteriori», ossia ambienti di interazione in cui è necessario tendenzialmente adottare forme rituali di condotta e nelle quali le sanzioni normative che regolano l'esecuzione corretta sono molto forti (Giddens, 1984). E' chiaramente il caso delle Conferenze d'Ambito, occasioni 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 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. Sembrerebbe 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*).

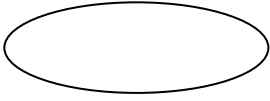

19 GOVERNANCE DELLA SCUOLA: MODELLI DI REGOLAZIONE E ARCHITETTURA DELLA CONOSCENZA

	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.