

UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI NAPOLI "FEDERICOII"
FACOLTA' DI SOCIOLOGIA

DIPARTIMENTO DI SOCIOLOGIA
"Gino Germani"

DOTTORATO DI RICERCA IN
"SOCIOLOGIA E RICERCA SOCIALE"
XVIII CICLO

TESI DI DOTTORATO

DALL'INNOVAZIONE NORMATIVA ALLA
PRATICA EDUCATIVA: IL CASO DELLA
CONFERENZA D'AMBITO DELLA PROVINCIA DI
NAPOLI

Coordinatore
Prof.ssa Antonella Spanò

Tutor
Prof.ssa Enrica Amaturò

Candidata
Dott.ssa Daniela Napoletano

INDICE TESI

Introduzione	p. 4
Primo capitolo	
La sfida europea verso la società della conoscenza	
1.1 L'istruzione nella politica comunitaria	p. 10
1.2 Un nuovo approccio alla gestione delle politiche dell'istruzione: il metodo di coordinamento aperto	p. 19
1.3 Gli sviluppi del Consiglio Europeo di Lisbona	p. 27
Secondo capitolo	
I nuovi attori locali nel sistema delle politiche educative	
2.1 I punti cardini dell'autonomia scolastica e locale	p. 31
2.2 I soggetti locali: nuovi attori del sistema educativo	p. 39
2.3 Gli strumenti dell'autonomia scolastica	p. 43
2.4 Gli ambiti dell'autonomia scolastica	p. 45
2.5 L'autonomia scolastica inserita nella prospettive della <i>governance</i>	p. 49
2.6 Verso il nuovo quadro istituzionale: la riforma del Titolo V della Costituzione	p. 53
2.7 Lo studio: la Conferenza d'Ambito nel caso della Provincia di Napoli	p. 56
2.8 Gli ambiti territoriali della Provincia di Napoli	p. 62
Terzo capitolo	
Un caso di applicazione della <i>Grounded Theory</i>: le Conferenze d'Ambito	
Premessa	p. 76
3.1 I caratteri generali della <i>Grounded Theory</i>	p. 77
3.1.1 Le codifiche: aperta, assiale e selettiva tramite il Nud.ist	p. 83
3.2 Vantaggi e limiti dell'analisi attraverso il Nud.ist	p. 88
3.3 I risultati dell'analisi qualitativa delle Conferenze d'Ambito	p. 92

3.3.1 La tipologia e le modalità di svolgimento delle conferenze	p. 92
3.3.2 La conferenza come “una rete di organizzazioni”:le tematiche emergenti	p. 98
3.3.3 La retorica dell’innovazione organizzativa	p. 115
3.3.4 La relazione interistituzionale tra gli attori	p. 121
3.3.5 La tipologia degli attori	p. 127
3.4 Linee conclusive	p. 133

Quarto capitolo

La retorica della rete e le pratiche decisionali nella Conferenza d’Ambito

4.1 Il lavoro empirico e l’uso del concetto di network	p. 140
4.2 Dalla cultura del distretto scolastico alla cultura dell’ambito	p. 144
4.3 La <i>leadership</i>	p. 155
4.4 La rete degli attori prima e dopo la Conferenza d’Ambito	p. 159
4.5 I criteri di scelta nella Conferenza d’Ambito	p. 169
4.6 I punti organizzativi critici della Conferenza d’Ambito	p. 181
4.7 Lo stato di avanzamento degli ambiti	p. 183
4.8 Le prospettive future della Conferenza d’Ambito	p. 185
4.9 Linee conclusive	p. 190

Conclusioni p. 197

Appendice

- Report costruzione delle categorie	p. 208
- Reti concettuali sviluppate attraverso il Nud.ist	p. 232
- Traccia di intervista	p. 243

Bibliografia p. 253

INTRODUZIONE

Il lavoro di tesi approfondisce il tema delle innovazioni normative che caratterizzano le politiche educative. In particolare, analizza il processo di istituzione e di avvio della Conferenza d'Ambito, il nuovo organismo territoriale di governo del sistema scolastico e formativo costituito dall'ente locale Provincia di Napoli, Assessorato alle Politiche scolastiche e formative.

Le politiche educative giocano un ruolo sempre più importante nella società odierna. L'istruzione è, infatti, al crocevia del dibattito politico-istituzionale e dei processi di riforma amministrativa e istituzionale che si sono sviluppati in questi ultimi anni. A conferma di ciò, i documenti europei sottolineano da tempo come la partita del terzo millennio si giochi sul tavolo della risorsa umana che si presenta sempre di più come la risorsa strategica per eccellenza (Cortese, 2004). Giorno dopo giorno, minuto dopo minuto, aumenta la certezza sempre più radicata che il capitale umano sia il vantaggio competitivo dell'economia odierna. L'Europa è attraversata, infatti, da una grande emergenza che non è né politica né economica, ma qualcosa da cui dipendono la politica e l'economia: l'educazione. L'educazione riguarda ogni uomo, ad ogni età, perché attraverso l'educazione si costruisce la persona e quindi la società.

In particolare, un riconoscimento formale della centralità del ruolo dell'istruzione nelle politiche sociali si è avuto con il Consiglio Europeo, riunitosi a Lussemburgo nel 1997, che ha lanciato la Strategia Europea per l'Occupazione, definita, successivamente, "*strategia di Lisbona*".

Il nuovo quadro politico istituzionale del sistema di *Education* proprio del nostro Paese si colloca nella scia di queste profonde e significative sollecitazioni europee nel campo delle politiche dell'istruzione e della formazione. Punto di partenza fondamentale per comprendere questo nuovo scenario delle politiche educative è rappresentato dal processo di decentralizzazione intervenuto nell'assetto istituzionale dell'istruzione e in quello degli enti territoriali, sia

regionali che locali. Il decentramento comporta un significativo cambiamento dell'orizzonte istituzionale degli istituti scolastici, ma anche una ridefinizione ed un'attribuzione di competenze tradizionalmente gestite dal "centro" (Serpieri, 2004).

Successivamente alla legge 142/90, infatti, il passo decisivo per dare concreto sviluppo all'obiettivo del riconoscimento e della valorizzazione di una effettiva autonomia didattica, di ricerca e di gestione degli istituti scolastici si è avuto con l'ambizioso disegno di decentramento politico – amministrativo di tutto il sistema pubblico del nostro Paese, contenuto nella legge Bassanini n. 59 del 15 Marzo '97, che ha rappresentato il primo serio tentativo di attuare nel nostro Paese – a Costituzione invariata – una modernizzazione di tutto il sistema amministrativo, incentrato in primo luogo sui principi costituzionali dell'autonomia e del policentrismo. In particolare, il provvedimento che avvia il processo di decentramento amministrativo è il Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 che conferisce funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59.

Contemporaneamente, in tale contesto all'autonomia scolastica è dedicato l'articolo 21 della L.59/1997 che traccia gli elementi essenziali di una nuova concezione istituzionale del sistema scolastico, con il conseguente regolamento in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, che ha individuato tra le finalità dell'autonomia organizzativa, la realizzazione della flessibilità, l'integrazione e il coordinamento con il contesto territoriale. Con l'autonomia scolastica, infatti, "le esigenze del contesto culturale, sociale ed economico della realtà locale" devono tener conto della programmazione territoriale dell'offerta formativa; e dato che tale programmazione compete agli Enti Locali, nuovo interfaccia del sistema scolastico nazionale, il binomio unificante "scuola-territorio" diventa sempre più importante. Gli Enti Locali, grazie ai mutamenti introdotti con le innovazioni normative determinate dal processo di riforma, sono investiti di nuove responsabilità amministrative che ne mutano sostanzialmente il ruolo e la funzione. Mentre prima, infatti, provvedevano ai bisogni strutturali

delle scuole in qualità di semplici gestori di procedure e fornitori di strutture e di utenze, con il nuovo panorama legislativo gli enti Provinciali entrano a pieno titolo tra i soggetti pianificatori, programmatori dell'offerta formativa e promotori di azioni territoriali ad ampio raggio in un contesto in cui, inoltre, l'autonomia degli altri attori istituzionali è estesa e consistente.

A complicare il quadro normativo, inoltre, è la modifica del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale 18/10/2001 n.3) che segna il passaggio dalla scuola dello Stato alla scuola della Repubblica con la moltiplicazione degli spazi decisionali a livello meso e micro istituzionale (Manariti, 2004). Il Titolo V, da un lato, ha dato definitiva sostanza e certezza all'autonomia scolastica, dall'altro ha aperto ulteriori prospettive, specificando la ripartizione dei ruoli tra Stato, Regioni, Province e Comuni.

Considerata questa impellente esigenza di tendere verso la formazione di una politica scolastica territoriale, l'ente locale Provincia di Napoli, in materia di istruzione e formazione, sta trasformando la propria linea politica per favorire la formazione di un "Sistema Integrato scuola, formazione e lavoro". Allo scopo di facilitare l'implementazione di queste nuove politiche d'integrazione tra diverse aree istituzionali il territorio provinciale è stato suddiviso in Ambiti Funzionali che rappresentano il riferimento territoriale della attività programmatica e delle politiche di governo della scuola nella Provincia di Napoli. In seguito a questa funzionale suddivisione del territorio provinciale, sono state delineate nuove strutture operative dell'area "politiche scolastiche". In particolare, risultano rilevanti gli strumenti della concertazione sociale: le Conferenze d'Ambito.

Le Conferenze d'Ambito rappresentano l'organismo di rappresentanza e di partecipazione, istituito con la delibera del Consiglio Provinciale n. 154 del 31/10/03, per il miglioramento dell'offerta formativa. Quindi prevedono la gestione delle relazioni tra i soggetti titolari di funzioni proprie appartenenti ad enti istituzionali diversi ma che insieme contribuiscono alla messa a punto di una specifica linea d'intervento quanto più possibile adatta all'ambito territoriale di riferimento, allo scopo di favorirne il pieno sviluppo.

Questa tesi di dottorato si inserisce in questo quadro e si articola in quattro capitoli. In particolare, il primo si focalizza sulla lettura della sfida europea verso la società della conoscenza, una sfida tesa a sottolineare l'urgenza delle trasformazioni delle politiche educative per una maggiore qualificazione delle risorse umane. Nel secondo capitolo, si passa dalla prospettiva sovranazionale a quella nazionale e locale allo scopo di inquadrare il modo in cui si trasformano le politiche educative. Ecco che si ripercorrono le tappe normativo - legislative che stanno alla base della costruzione del processo di decentramento delle politiche educative in termini di autonomia locale e scolastica, con riferimento ai relativi cambiamenti socio-istituzionali. Da qui, si snoda lo studio di caso, la Conferenza d'Ambito, seguito da un'accurata descrizione degli ambiti territoriali della Provincia di Napoli. Tale descrizione parte dall'iter normativo che caratterizza la definizione degli Ambiti prevista sia dal processo di dimensionamento delle Autonomie Scolastiche, sia dall'esercizio delle competenze trasferite alle Regioni ed agli Enti Locali e si conclude con un approfondimento sulle loro caratteristiche demografiche, morfologiche, socio-economiche e storico-culturali.

Nel terzo capitolo, si presenta una prima parte del lavoro di ricerca mosso dall'intento di capire come e se le Conferenze d'Ambito mettono in pratica l'azione di coordinamento tra le scuole e le realtà territoriali dei diversi ambiti. Queste Conferenze in una prima fase sono state studiate attraverso un lavoro di analisi qualitativa dei verbali, prodotti durante lo svolgimento delle stesse Conferenze, tenutesi presso la sala della Giunta Provinciale di Napoli, Assessorato alle Politiche Scolastiche e Formative, alla fine del 2003 e per tutto il 2004. Tale analisi si è svolta attraverso l'ausilio del Nud.Ist¹, uno specifico software per l'analisi dei dati qualitativi CAQDAS (*Computer- Assisted Qualitative Data Analysis Softwares*) che ha consentito di condurre in maniera più sistematica le diverse fasi del processo di categorizzazione secondo i principi della *Grounded Theory*. Inoltre, si è ritenuto opportuno partecipare alla maggior parte delle

¹ Versione N5.

Conferenze per facilitare l'operazione di lettura e analisi dei verbali. Sulla scia di questo quadro d'azione si presentano i caratteri generali della *Grounded Theory* e i vantaggi e limiti dell'analisi qualitativa attraverso il Nud.Ist. In seguito, si procede alla presentazione dei principali risultati dell'analisi qualitativa, da cui emerge un quadro interpretativo della Conferenza d'Ambito come una *rete di organizzazioni* (Butera, 1990; Boerzel, 1998, Pichierri, 2002).

Infine, nel quarto capitolo si procede ad un ulteriore approfondimento delle Conferenze attraverso una serie di interviste rivolte ai diversi attori appartenenti ad enti pubblici e privati (Provincia, Ufficio scolastico Regionale, Unione Industriale, Centri per l'Impiego, Comuni, Dirigenti scolastici) partecipanti alla Conferenza. In particolare, per quanto concerne i Centri per l'Impiego, i Comuni e i Dirigenti scolastici si è privilegiato l'Ambito Flegreo e l'Ambito Vesuviano Costiero. La scelta di questi ambiti e dei relativi attori è stata in parte guidata dalla prima fase di analisi della ricerca, in parte dalle stesse sollecitazioni del campo di ricerca. Lo scopo è stato quello di approfondire, attraverso l'opinione di questi testimoni privilegiati, il contesto socio -istituzionale prima e dopo l'attuazione della Conferenza d'Ambito. In particolare, l'attenzione è stata rivolta dapprima alla gerarchia di influenza degli attori istituzionali rispetto alla gestione locale del sistema scolastico sul territorio e alla definizione della leadership emersa nella Conferenza d'Ambito. In secondo luogo, agli aspetti innovativi introdotti dalla Conferenze rispetto alle precedenti pratiche decisionali e a quanto l'efficacia della prospettiva di "rete nella decisione" si traduce in pratica. Successivamente si è cercato di ricostruire le rete degli attori. In questo caso l'approccio metodologico privilegiato è stato quello della *Network Analysis* nella sua applicazione qualitativa.

Nello specifico, ci si è concentrati sulle configurazioni dei rapporti che prendono corpo nelle pratiche legate alle Conferenze d'Ambito e che passano attraverso la composizione e la ricomposizione dei legami di cooperazione. Si tratta di reti legate al processo di innovazione normativa, nel campo delle politiche educative, che trovano la loro maggiore esplicazione, appunto, con il

processo di istituzione e di avvio della Conferenza d'Ambito. In questo caso si è scelto di applicare l'idea di rete sociale in senso semplicemente metaforico. Quindi si è cercato di ricostruire la rete dei rapporti collaborativi e di quelli non collaborativi sia tra gli attori partecipanti alla conferenza, sia tra gli attori ritenuti determinanti nelle fasi *ante e post* Conferenza d'Ambito, organizzando i dati in matrici di adiacenza costruite sulla base delle indicazioni dei soggetti intervistati.

In definitiva, in questa seconda parte del lavoro di ricerca si è cercato, attraverso la somministrazione delle interviste, di approfondire l'interpretazione del dato emerso dalla prima parte del lavoro empirico, per giungere a delle linee conclusive quanto più possibile aderenti al quadro della realtà studiata, così da riflettere sui punti di forza e sui punti di debolezza di questo strumento di *governance* "locale" delle politiche educative.

In conclusione, i risultati della ricerca sulla prima fase di sperimentazione di questo nuovo strumento di concertazione sociale permettono di pensare alla Conferenza d'Ambito, più che come un'esperienza consolidata visibile nelle "pratiche" di innovazioni scolastiche, come un organo collegiale che ha posto le basi per l'avvio della costruzione di un processo di cooperazione interistituzionale stabile e di lungo periodo mirato allo sviluppo di un sistema scolastico integrato².

² Colgo l'occasione per ringraziare il Prof. Roberto Serpieri e il Dott. Paolo Landri per i momenti di confronto durante le riunioni con il gruppo di ricerca, in particolare il Dott. Paolo Landri per avermi istruito sull'utilizzo del Nud.Ist; la Dott.ssa Anna Maria Zaccaria per avermi coadiuvato in modo determinante soprattutto nella seconda fase del lavoro empirico; il dottorando Enrico Tizzano per avermi coadiuvato nella fase di implementazione delle interviste e per essermi stato vicino. Infine, la Prof.ssa Enrica Amato per i suoi preziosi consigli e per la sua positività che mi hanno dato la forza e la motivazione per portare a termine il lavoro.

Capitolo Primo

La sfida europea verso la società della conoscenza

1.1 L'istruzione nella politica comunitaria

La situazione attuale è caratterizzata da rapidi mutamenti, una crescente globalizzazione e una maggiore complessità in termini di relazioni economiche e socioculturali. La velocità di tali mutamenti si rispecchia nelle riflessioni sui futuri obiettivi dei sistemi di istruzione e di formazione.

Nell'ambito delle politiche europee molta strada è stata fatta sul versante del settore dell'istruzione dagli anni Settanta. Nei trattati istitutivi delle Comunità europee, infatti, non si faceva alcun riferimento esplicito all'istruzione; tuttavia, nel Trattato della Comunità Europea (TrCe) alcuni articoli riconoscevano alle istituzioni comunitarie una capacità di intervento sui sistemi di apprendimento. Più in particolare, l'articolo 128 prevedeva lo sviluppo di una politica comunitaria della formazione professionale rivolta alla crescita delle economie nazionali e del mercato comune, mentre l'art.57 prevedeva l'emanazione di direttive al fine di attuare il reciproco riconoscimento di diplomi e altri titoli di studio per concretizzare la libertà di stabilimento dei cittadini europei in uno qualsiasi degli Stati membri sancita dall'art. 52 del medesimo TrCe (Guerri, 2003). Successivamente, ci fu il primo "Programma d'azione"³ che dette inizio alla cooperazione educativa, nonostante il settore dell'istruzione non fosse esplicitamente previsto dal trattato di Roma come materia di competenza della Comunità Europea (Vegliante, 2004). Adottato nel 1976, sotto forma di Risoluzione, il programma delineò sei obiettivi prioritari di intervento:

³ Risoluzione del Consiglio e dei Ministri della Pubblica Istruzione riniti in sede di Consiglio del 9 febbraio 1976 che contempla un programma di azione in materia di istruzione.

- la formazione culturale e professionale dei cittadini degli altri Stati membri;
- il miglioramento della corrispondenza dei sistemi educativi;
- la compilazione di documenti e statistiche;
- la cooperazione nel settore dell'istruzione superiore;
- il potenziamento dell'insegnamento delle lingue straniere;
- lo sviluppo dell'uguaglianza di opportunità.

Nel corso di circa venti anni la cooperazione si è lentamente e faticosamente sviluppata seguendo tali linee. Parallelamente al consolidamento di questi programmi di cooperazione, gli anni '90 hanno visto un allargamento del dibattito sul ruolo della formazione nelle politiche sociali e uno spostamento progressivo di tale dibattito verso contenuti e dimensioni più squisitamente politici. Si tratta dell'intersezione dell'istruzione con settori quali la politica dell'occupazione, il rilancio e il potenziamento del sistema economico e lo sviluppo del concetto di cittadinanza europea.

Tuttavia, è solo con il trattato di Maastricht del 1992, istitutivo dell'Unione Europea, che l'istruzione farà il suo ingresso formale nelle materie di competenza comunitaria. Nel titolo VIII sulle "Politiche sociali, istruzione, formazione professionale e gioventù" si trovano, infatti, gli artt. 126 e 127, rispettivamente dedicati a istruzione e formazione professionale. Detti articoli successivamente vengono mutuati negli artt. 149 e 150 del trattato di Amsterdam nel capo dedicato a "Istruzione, formazione professionale e gioventù". Questi articoli presentano un elenco dei compiti affidati alle istituzioni comunitarie che, in materia di istruzione, consistono nell'incentivazione della cooperazione tra gli Stati membri, nella diffusione della conoscenza delle lingue europee, nella incentivazione della mobilità di studenti e di insegnanti, nello sviluppo della cooperazione degli istituti scolastici, dell'istruzione a distanza e dello scambio di esperienze sui problemi dei sistemi di istruzione (Guerra, 2003). Per quanto concerne la formazione professionale, la politica comunitaria punterà a facilitare l'adeguamento della

forza lavoro alle trasformazioni industriali e a migliorare sia la formazione professionale iniziale, sia la formazione permanente per facilitare l'ingresso e la permanenza nel mercato del lavoro. Inoltre, analogamente alle azioni in materia di istruzione, verrà agevolata la mobilità degli operatori del settore, la cooperazione tra gli istituti di insegnamento e lo scambio di informazioni e di esperienze sui problemi comuni (*ibidem*).

In effetti, con il trattato di Amsterdam non si faceva alcun cenno ai diritti dei cittadini europei nelle materie di istruzione e formazione. Questa lacuna è stata recentemente colmata dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, firmata a Nizza il 7 Dicembre 2000, nella quale si parla di diritto di accesso all'istruzione e alla formazione professionale e continua.

Ad aprire un lungo dibattito politico sul tema è stato, tuttavia, il Libro Bianco⁴ della Commissione europea "Crescita, competitività, occupazione: le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo" pubblicato nel 1993/94 e legato al nome di Jacques Delors, il quale sostiene che i Paesi europei per mantenere le loro posizioni economiche non hanno altra scelta che effettuare l'investimento nel sapere e nella maggiore qualificazione delle risorse umane. In particolare, al capitolo settimo intitolato "Adeguamento dei sistemi di istruzione e formazione professionale", si esamina l'apporto dei sistemi di istruzione e di formazione professionale alle cause dello sviluppo e dell'occupazione, proponendo soluzioni per un'efficace azione comunitaria.

Il "Libro Bianco" di Jacques Delors ha come argomento principale il problema della disoccupazione nei Paesi membri della Comunità Europea e rappresenta il contributo più autorevole proposto dalle istituzioni comunitarie per affrontare la più grave emergenza economica e sociale che affliggeva l'Unione Europea in quegli anni: più di 18 milioni di persone erano disoccupate e il tasso oscillava intorno all'11% (Delors, 1994). Uno degli aspetti innovativi emergenti

⁴ "I Libri Bianchi sono documenti contenenti proposte ufficiali di azione della comunità in settori specifici, ai fini del loro sviluppo" (Guerri, 2003, p.57).

dall'analisi di Jacques Delors è rappresentato dal fatto che egli individua come causa fondamentale della disoccupazione l'inadeguato livello dell'istruzione e della formazione professionale di fronte sia ai rapidi mutamenti della tecnologia, che alla sfida portata al sistema europeo dalla globalizzazione dell'economia. Alla luce di ciò, tale tipo di disoccupazione è da lui definita "disoccupazione tecnologica", che si affiancherebbe alla disoccupazione giovanile e a quella di lungo periodo. In quest'ottica, la formazione e l'istruzione sono considerati gli strumenti di politica attiva del mercato del lavoro poiché consentono di adeguare la preparazione professionale dei lavoratori e dei giovani alle mutevoli esigenze del mercato del lavoro. In riferimento a quest'ultimo aspetto, nel programma di Delors si sottolinea come la semplice crescita dell'economia non possa bastare se non si mette mano ad una profonda riforma del mercato del lavoro che è una delle cause principali di una disoccupazione che ha assunto un carattere strutturale. Il mercato del lavoro è considerato troppo rigido, in termini di organizzazione dell'orario di lavoro, di retribuzioni, di mobilità e di adeguamento dell'offerta di lavoro alle esigenze della domanda.

A questa necessaria riorganizzazione del mercato del lavoro, Delors fa seguire una riorganizzazione del sistema educativo – formativo sulla base di un principio fondamentale che trova la sua ragion d'essere nella valorizzazione del capitale umano lungo tutto l'arco della vita: bisogna "imparare a imparare per tutto il corso della vita" (Delors, 1994). Di conseguenza, Jacques Delors sostiene che per agevolare il passaggio dei giovani dalla scuola alla vita professionale è necessario ampliare le forme di tirocinio e di apprendistato presso le imprese e organizzare corsi di formazione professionale brevi e pratici in centri specializzati, in particolare per i giovani senza qualifiche e per i disoccupati di lunga durata.

Secondo questa analisi, l'istruzione e la formazione dovrebbero apportare effetti positivi su tre livelli: "lotta contro la disoccupazione grazie alla qualificazione dei giovani e alla riqualificazione del personale reso esuberante dagli aumenti di produttività connessi al progresso tecnologico; rilancio dello sviluppo grazie al potenziamento della competitività delle imprese; avvio di uno

sviluppo con maggior numero di posti di lavoro, grazie a un miglior adeguamento delle competenze, generali e specifiche e all'evoluzione dei mercati e delle necessità sociali" (Guerri, 2003, pp.57-58).

In sintesi, dall'analisi del Libro Bianco di Delors, la Commissione europea individua nell'istruzione e nella formazione gli elementi per un nuovo modello che sappia affrontare la creazione di posti di lavoro, disoccupazione di lunga durata e l'esclusione sociale.

Sempre nel 1993 il Libro verde⁵ "La dimensione europea dell'istruzione", prefiggendosi lo scopo di "suscitare una riflessione sulle possibilità e sugli orientamenti di un'azione comunitaria in materia di istruzione" nel nuovo contesto legislativo costituito dall'art. 126 del trattato di Maastricht (oggi art. 149 del trattato di Amsterdam), individua il valore aggiunto di un'azione comunitaria in materia di istruzione nella promozione di una cittadinanza europea basata su valori comuni di solidarietà, democrazia, pari opportunità e reciproco rispetto, nel miglioramento della qualità dell'istruzione, nel facilitare l'inserimento sociale e professionale dei giovani (Guerri, 2003).

In seguito, questi temi vennero ulteriormente approfonditi dal Libro Bianco della Commissione sull'istruzione e sulla formazione dal titolo "Insegnare e apprendere: verso la società conoscitiva"⁶, a cura di E. Cresson (1995), che ha contribuito ad avvicinare ulteriormente le politiche educative alle politiche sociali, sottolineando il ruolo fondamentale della formazione per lo sviluppo economico e per l'occupazione. Tale libro analizza i cambiamenti intervenuti a livello sociale isolando, in particolare, i fenomeni legati all'avvento della società dell'informazione, all'estensione a livello mondiale degli scambi e al rapido progresso della rivoluzione scientifica e tecnica.

⁵ "I Libri verdi sono comunicazioni che la commissione pubblica riguardo settori specifico di attività della comunità. Sono documenti rivolti principalmente agli operatori di quel settore al fine di stimolarne la partecipazione ai processi di consultazione e ai dibattiti. Spesso, come in questo caso specifico, a un libro Verde fa seguito un Libro bianco" (Guerri, 2003, p. 58).

⁶ "Insegnare e apprendere: verso la società conoscitiva" COM (95) 590 Lussemburgo 1995.

Per quanto concerne il primo fattore di cambiamento, emerge che i lavori di routine e ripetitivi a cui erano destinati la maggior parte dei lavoratori dipendenti vanno scomparendo con l'avvento della società dell'informazione a vantaggio di un'attività più autonoma e più diversificata. Il risultato è un diverso rapporto nell'impresa. Il ruolo del fattore umano assume più importanza, ma allo stesso tempo il lavoratore è più vulnerabile rispetto ai cambiamenti dell'organizzazione del lavoro perché è diventato un semplice individuo che si muove in una rete complessa. Sorge quindi la necessità per tutti di adattarsi non solo ai nuovi strumenti tecnici, ma anche alla trasformazione delle condizioni di lavoro. In tale contesto, l'istruzione e la formazione svolgono evidentemente un ruolo chiave per dotare i lavoratori delle competenze necessarie per far fronte alla flessibilità del mercato del lavoro. Assistiamo, infatti, ad una graduale diffusione del lavoro a breve termine, a contratto o occasionale, parallelamente accompagnato da un cambiamento nella struttura delle istituzioni moderne (Sennett, 2001). “Le grandi aziende cercano di rimuovere le eccessive stratificazioni burocratiche, trasformandosi in organizzazioni più “piatte” e flessibili. I manager pensano a organizzazioni simili a reti piuttosto che a piramidi” (*ibidem*, p.21). “Le disposizioni a rete sono più mobili” delle gerarchie piramidali, dichiara il sociologo Walter Powell, “rispetto ai rapporti fissi delle gerarchie, è molto più facile scomporle e ridefinirle” (Powell, Smith-Doerr, 1994, p.381). Questo significa che le mansioni lavorative non sono più stabili e ben definite ma la rete ridefinisce costantemente la propria struttura e quindi le mansioni occupazionali.

A sua volta, l'estensione degli scambi a livello mondiale cancella le frontiere fra i mercati del lavoro, a un punto tale che il mercato globale dell'occupazione è una prospettiva più vicina di quanto non si creda. Nel libro bianco "Crescita, competitività, occupazione ", la Commissione ha chiaramente accolto questa sfida dell'apertura mondiale, sottolineando al tempo stesso l'importanza di mantenere il livello di coesione sociale europea, il che comporterà un miglioramento generale

delle qualifiche, altrimenti l'onere sociale rischia di essere tale da diffondere fra i cittadini una sensazione di insicurezza.

Infine, lo sviluppo delle conoscenze scientifiche e la loro applicazione ai metodi di produzione, i prodotti sempre più sofisticati che sono il risultato di questa applicazione danno origine ad un paradosso: malgrado un effetto generalmente benefico, il progresso scientifico e tecnico fa sorgere nella società un sentimento di minaccia, addirittura una paura irrazionale. Numerosi Paesi europei hanno cominciato a reagire a questa situazione di disagio promuovendo la cultura scientifica e tecnica sin dai banchi di scuola; definendo regole etiche, in particolare nei settori della biotecnologia e delle tecnologie dell'informazione; favorendo il dialogo fra gli scienziati e i responsabili politici, se necessario tramite istituzioni create appositamente. L'istruzione e la formazione diventeranno sempre più i principali vettori d'identificazione, di appartenenza, di promozione sociale e di sviluppo personale.

Partendo da queste riflessioni, scopo del presente libro bianco è di additare la via verso tale nuova società individuando le linee d'azione accessibili all'Unione Europea nei settori dell'istruzione e della formazione. Si tratta di proposte, orientamenti e obiettivi a sostegno e ad integrazione di politiche d'istruzione e di formazione di precipua competenza delle autorità nazionali, regionali e locali. Il progetto europeo di tendere verso una società conoscitiva significa che per tutti è aumentata la possibilità di muoversi nel mondo dell'informazione e della formazione e chi non è in grado di acquisire le giuste competenze per orientarsi in questa nuova realtà resta vincolato nelle trame dell'incertezza. Sempre più la posizione di ciascun individuo nella società verrà determinata dalle conoscenze che avrà acquisito, nella misura in cui non apprende continuamente resta in una situazione di emarginazione intollerabile. In quest'ottica, "nessuna occupazione è garantita, non c'è posizione che non possa indebolirsi, non c'è capacità o abilità la cui utilità sia in grado di durare a lungo. Con la stessa velocità con cui diventano risorse, l'esperienza e il know-how si trasformano in altrettanti svantaggi, ed

anche le carriere più allettanti e promettenti si rivelano spesso strade senza uscita” (Bauman, 1999, p.63).

Allo stesso modo, Cresson sostiene che la società del futuro sarà la società che saprà investire nell'intelligenza, in cui ciascuno individuo deve farsi carico del proprio sviluppo professionale, quindi della costruzione delle proprie qualifiche. “La nostra è, infatti, una società attraversata da poderose spinte all'individualizzazione, è una società dell'io, non più la società del Noi. La responsabilità della propria sopravvivenza, non solo biologica ma anche psichica e sociale, il compito di conservare la propria narrativa biografica (citando Giddens), è insomma sempre più lasciata interamente sulle spalle del singolo, al quale è richiesto continuamente di agire come attore auto-riflessivo ed auto-monitorante. La società nella quale viviamo è una società a rischio per tutti (Beck la definisce Risk Society), per cui si richiede a una categoria di soggetti sempre più numerosa “un'attrezzatura” particolare: la riflessività, la capacità di sapersi orientare, e dunque di saper preservare la propria integrità biografica in una situazione che non offre più né la certezza dei percorsi già battuti, né il sostegno che deriva dall'appartenenza alle grandi macro-fonti di identità (classe, genere, generazioni)” (Spanò, 1999, p.8).

Alla luce di queste riflessioni la funzione dell'istruzione e della formazione non consiste nel ridursi ad un'offerta di qualificazioni, ma “supporta” l'individuo facilitandone l'inserimento sociale e lo sviluppo personale mediante la condivisione dei valori comuni e la trasmissione di un patrimonio culturale.

La costruzione della società conoscitiva viene identificata come un processo graduale e continuo. Infatti, nell'introdurre il suo lavoro Cresson sostiene che: “questo libro bianco non ha l'ambizione di presentare un programma di interventi ma di tracciare delle linee d'azione” (Cresson, 1995, p.20). A tal proposito vengono proposti cinque obiettivi generali.

Il primo consiste nell'innalzare il livello generale delle conoscenze promuovendo la mobilità degli studenti in qualsiasi altro Stato membro con la diffusione del riconoscimento reciproco delle “unità di valore” dell'insegnamento

(sistema ECTS - Sistema di trasferimento di crediti accademici), vale a dire delle varie conoscenze di cui è composto il diploma. “Al giorno d'oggi sorprende dover constatare che in Europa le merci, i capitali, e i servizi circolano più liberamente delle persone e delle conoscenze” (Cresson, 1995). Affinché questa mobilità venga realmente attuata è necessario che ci sia un riconoscimento delle competenze acquisite all’interno dell’Unione Europea.

Il secondo obiettivo consiste nell’avvicinare la scuola all’impresa tramite un collegamento tra i vari centri di apprendimento dei vari Paesi europei⁷.

Il terzo obiettivo consiste nel promuovere la lotta contro l’emarginazione al fine di offrire una seconda opportunità a quei giovani privi di riferimenti sociali e familiari.

Il quarto obiettivo consiste nel favorire il possesso di tre lingue comunitarie visto che il plurilinguismo, elemento di identità e caratteristica della cittadinanza Europea, è inoltre un elemento di base della società conoscitiva. Pertanto, il libro bianco propone di istituire un marchio di qualità "classi Europee", che verrebbe attribuito, in base ad un certo numero di criteri, alle scuole che abbiano sviluppato meglio l'apprendimento delle lingue. Gli istituti che otterranno questo marchio saranno collegati fra di loro mediante una rete.

Il quinto obiettivo consiste nel trattare sullo stesso piano l'investimento a livello fisico e l'investimento a livello di formazione tramite un'evoluzione del trattamento fiscale e contabile delle spese destinate alla formazione. Sarebbe quindi auspicabile, secondo Cresson, che venissero adottate disposizioni a favore delle imprese che attribuiscono particolare attenzione alla formazione, affinché una parte degli stanziamenti impegnati a questo scopo vengano iscritti in bilancio all'attivo, come beni non patrimoniali. Parallelamente dovrebbero essere

⁷ Questo costruttivo scambio di apprendimento rappresenta attualmente l’oggetto principale di programmi europei quali: “Lingua” che concerne l’insegnamento delle lingue straniere; “Erasmus” sull’insegnamento superiore; “Socrates” che, al pari del programma “Leonardo da Vinci” per il settore della formazione professionale, rappresenta lo strumento primario di cooperazione educativa in Europa.

sviluppate formule del tipo "risparmio formazione ", destinate a persone che desiderino rinnovare le loro conoscenze o riprendere una formazione dopo aver interrotto gli studi.

Possiamo concludere che già agli inizi degli anni Novanta le istituzioni comunitarie considerano l'istruzione e la formazione sempre più al centro dei processi di crescita, modernizzazione ed integrazione delle società democratiche evolute. Infatti, come sostiene Cresson nel suo libro bianco, "l'avvenire dell'Europa e il suo posto nel mondo dipendono dalla capacità di conferire oggi all'evoluzione delle donne e degli uomini che la compongono un ruolo almeno altrettanto grande di quello attribuito finora agli aspetti economici e monetari. In questo modo, l'Europa potrà mostrare di non essere una semplice zona di libero scambio, ma un complesso politico organizzato, nonché uno strumento idoneo a padroneggiare, e non già a subire, la mondializzazione" (Cresson, 1995, p.50).

1.2 Un nuovo approccio alla gestione delle politiche dell'istruzione: il metodo di coordinamento aperto

Un riconoscimento formale della centralità del ruolo della formazione nelle politiche sociali venne dal Consiglio Europeo riunitosi, a Lussemburgo nel 1997, che lanciò la Strategia Europea per l'Occupazione, alla base della strategia definita, più tardi, "*strategia di Lisbona*". Fondamentale riferimento nel settore dell'educazione e della formazione diventa, infatti, successivamente il Consiglio Europeo di Lisbona del Marzo 2000. In questa sede, l'educazione, la formazione e l'occupabilità sono riconosciuti dal Consiglio Europeo come parte integrante delle politiche socio-economiche per conseguire l'obiettivo strategico di far sì che entro il 2010 "l'Unione Europea diventi l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, capace di una crescita economica sostenibile con più posti di lavoro, più qualificati e con una maggiore coesione sociale". Il raggiungimento di questo obiettivo richiede una strategia globale volta a:

- predisporre il passaggio verso un'economia e una società basate sulla conoscenza, migliorando le politiche in materia di società dell'informazione e di R&S (ricerca e sviluppo), nonché accelerando il processo di riforma strutturale ai fini della competitività e dell'innovazione e completando il mercato interno;
- modernizzare il modello sociale europeo, investendo nelle persone e combattendo l'esclusione sociale;
- sostenere il contesto economico sano e le prospettive di crescita favorevoli, applicando un'adeguata combinazione di politiche macroeconomiche.

Il metodo proposto dai capi di Stato e di governo per raggiungere questo obiettivo è l'*Open Method of Coordination* (OMC) (il metodo aperto di coordinamento). Si tratta di un metodo di regolamentazione flessibile e non normativo, basato sul decentramento e sulla pluralità di attori, del tutto differente dai sistemi comunitari tradizionali.

In effetti, l'uso di strumenti non obbligatori per fornire orientamento politico nel panorama della *Governance* europea è aumentato sin dallo scorso decennio. Un ruolo centrale in questo processo evolutivo è, appunto, giocato dal *Open Method of Coordination* (OMC), una procedura ciclica di *benchmarking* che coordina politiche nazionali per fornire orientamento e valutazione a livello europeo. Le procedure dell'OMC sono state introdotte in aree differenti come la politica macro-economica, la politica dell'occupazione, la politica dell'inclusione sociale e la politica d'impresa. Ma è a partire dal processo di Lussemburgo del 2000 che l'OMC si definisce come una strategia più larga mirante a fornire un *framework* per la competitività e la coesione sociale. Queste procedure di coordinamento delle politiche nazionali sono chiamate "aperte" perché da un lato prevedono la partecipazione di *stakeholders*, dall'altro prevedono l'implementazione di obiettivi e strumenti che possono adattarsi più facilmente ai bisogni di cambiamento rispetto alla tradizionale regolazione politica basata sugli

standard legislativi (Smismans, 2005). L'OMC, infatti, garantisce un buon livello di flessibilità così da adattarsi alla realtà complessa dei diversi Stati membri e allo stesso tempo fornisce un *follow-up* delle politiche nazionali.

In ogni caso, sebbene all'inizio l'OMC doveva servire per orientare le politiche degli Stati Membri verso strategie comuni prioritarie e verso l'adozione di *frameworks* di azioni distribuite per la costruzione di risultati considerevoli, l'OMC ha anche avuto un obiettivo sussidiario. Da una prospettiva politica, infatti, le varie applicazioni dell'OMC possono essere considerate come un importante e originale esperimento nella promozione del cambiamento politico su base continentale, in quanto favorisce modifiche non solo degli obiettivi e delle misure politiche nelle aree di intervento pubblico coinvolte, ma anche delle nuove dinamiche di interazione tra i vari attori operanti in tali aree.

In effetti, l'OMC partendo dal campo delle politiche dell'occupazione e dell'inclusione sociale si muove su direzioni di cambiamento di processo chiaramente definite nei documenti ufficiali. In particolare, sono stati individuati quattro sostanziali obiettivi (Ferrera, Sacchi, 2004).

Il primo consiste nel promuovere l'integrazione verticale. Essa richiede il coordinamento "virtuoso" dell'azione politica ai vari livelli di *government*. L'implicazione sottostante è che le politiche dell'occupazione e dell'inclusione sociale hanno bisogno di essere calibrate a livello territoriale, perciò è necessaria l'azione dei governi regionali e locali che devono muoversi all'interno di un *framework* di accordi istituzionali.

Il secondo consiste nel promuovere l'integrazione orizzontale tra vari attori istituzionali, che richiede un'adeguata e intensa partecipazione di interessi funzionali per la definizione del processo di *decision making*. Così facendo si realizza un *policymaking* che potrebbe essere chiamato *governance*.

Il terzo obiettivo consiste nel promuovere l'integrazione trasversale settoriale per rompere le divisioni fra le differenti aree di intervento pubblico. Quindi ciò significa promuovere un'integrazione tra i vari livelli politici

comprendenti l'occupazione, l'inclusione sociale, la protezione sociale e l'educazione.

Il quarto obiettivo consiste nel rafforzamento della capacità istituzionale di rendere collettiva l'azione di un sistema; ragion per cui, il focus dell'OMC è su *learning and mimicking* delle *best practices* tra i vari Stati Membri allo scopo di migliorare la loro capacità di *problem solving*.

Se consideriamo questi quattro obiettivi nella prospettiva della protezione dei diritti sociali, l'OMC potrebbe al tempo stesso essere un metodo di regolazione *soft* e *hard* (Ahonen, 2000). *Soft* perché non è capace di definire standard sociali obbligatori a livello europeo e non garantisce neppure la protezione dei diritti sociali a livello nazionale, dato il suo linguaggio di obiettivi quantitativi e la predominanza di una struttura economica (Smismans, 2005). *Hard*, malgrado la sua natura non obbligatoria, perché imporrebbe un *framework* cognitivo esterno che vincola le iniziative politiche nazionali (*ibidem*). Quindi l'OMC potrebbe essere visto sia come una risorsa potente sia come una minaccia per gli standard sociali. Da un lato, infatti, nell'assenza di norme sociali obbligatorie a livello europeo, l'OMC potrebbe indirizzare le politiche sociali nazionali nella stessa direzione e potrebbe così ridurre il rischio di una lotta al vertice causata da una competizione regolatrice. Dall'altro lato, con la sua struttura costituzionale economica ed europea e con i suoi obiettivi statistici e quantitativi, l'OMC potrebbe anche minare la struttura delle politiche sociali nazionali orientate ai diritti sociali.

In ogni caso, l'OMC è stato identificato da molti autori come una tecnica per dare una sostanza contestuale concreta ai diritti astratti contenuti nella Carta dei diritti fondamentali di Nizza.

Tale metodo, concepito per assistere gli Stati membri nell'elaborazione progressiva delle loro politiche, implica:

- la definizione di orientamenti dell'Unione per il conseguimento degli obiettivi a breve, medio e lungo termine fissati da calendari specifici;

- la determinazione, se del caso, di indicatori quantitativi e qualitativi e di parametri di riferimento ai massimi livelli mondiali, commisurati alle necessità dei diversi Stati membri e intesi come strumenti per confrontare le migliori pratiche;
- la trasposizione di detti orientamenti europei nelle politiche nazionali e regionali, fissando obiettivi specifici e adottando misure che tengano conto delle diversità nazionali e regionali;
- periodico svolgimento di attività di monitoraggio, verifica e valutazione *inter pares*, organizzate con funzione di processi di apprendimento reciproco. Con esse gli Stati membri possono esplorare nuove forme di apprendimento tra di loro al fine di ridurre le differenze tra le varie strategie del *problem solving*, dato che ogni Stato membro è tenuto a informare gli altri Stati membri delle proprie *best practices*, allo scopo di migliorare la performance locale e di creare cornici di riferimento per l'azione congiunta a livello europeo.

Le radici di questo potente compromesso tra i diversi Stati membri, dunque, sono politiche, intellettuali e amministrative (Zeitlin, 2005). Innanzitutto, si è cercato di creare un approccio alternativo basato sulla connessione tra i differenti *welfare state* e il modello sociale europeo attraverso una politica di coordinamento interistituzionale. Il metodo di coordinamento aperto, infatti, può essere definito come un approccio sperimentale per la *governance* dell'Unione Europea basato su *benchmarking* iterativo volto al raggiungimento di obiettivi europei comuni, definiti tramite un processo di apprendimento reciproco (*ibidem*). Attraverso il *Broad Economic Policy Guidelines* (BEPG), introdotto con il Trattato di Maastricht (1992), e la *European Employment Strategy* (EES), inaugurata con il Trattato di Amsterdam (1997), l'OMC è diventato lo strumento centrale del *policymaking* sociale dell'Unione europea nel nuovo millennio (*ibidem*).

Questo metodo implica differenti ruoli per i tradizionali attori nel processo di *decision making*, dove lo Stato è un attore fra gli altri (Régent, 2002). Il livello locale assume, perciò, un ruolo rilevante in virtù della sua capacità di valutare specificità locali, di identificare bisogni e di trattarli in modo appropriato con diversità economiche e sociali. Il suo ruolo è quello di indicare la migliore strada per aiutare gli Stati membri a sviluppare le loro politiche. L'idea sottostante è che gli Stati sono capaci di procedere individualmente ma non sono sicuri del miglior modo per risolvere i problemi.

Allo stesso tempo, insieme al livello locale e statale, il livello sopranazionale svolge funzioni centrali nell'ambito del processo di *learning*: identificare ragioni rilevanti e formulare obiettivi, offrire un *framework* coerente, mappare attori significativi, identificare e promuovere migliori pratiche. In quest'ottica, l'OMC è una forma di *governance* sopranazionale (*ibidem*) che promuove un intervento a livello interistituzionale in un *frame* globale.

Quindi, se tale metodo è una prassi consolidata per la valutazione dei progressi conseguiti dalle politiche sociali e, in particolare, nell'ambito della strategia europea dell'occupazione, costituisce indubbiamente una innovazione nel settore dell'istruzione e della formazione. Esso implica l'utilizzo di procedure che consentono di promuovere la cooperazione su obiettivi comuni senza mettere in discussione la sovranità e la responsabilità dei vari soggetti coinvolti.

In pratica, gli Stati membri dell'Unione individuano aree per cui si ritiene opportuna una strategia globale, per ogni area vengono stabiliti i macro-obiettivi e gli indicatori comuni. Ogni macro-obiettivo viene articolato in linee guida che sono oggetto di revisione periodica in relazione alle priorità e ai progressi realizzati. Gli indicatori concordati sono utilizzati per la valutazione dei risultati conseguiti e per facilitare la comparazione tra i Paesi. Gli Stati membri predispongono, in un quadro di *partnership*, piani di azione nazionale sulla base della situazione attuale e delle priorità. I piani di cui i Paesi restano gli unici responsabili vengono trasmessi al Consiglio Europeo per essere discussi in sede multilaterale o bilaterale (Servizi della Commissione- Stato membro). L'esame

collegiale dei piani consente di fare il punto sull'implementazione della strategia europea, di allestire un rapporto congiunto Commissione – Consiglio, di preparare le raccomandazioni ai Paesi e di definire gli orientamenti per l'anno o gli anni successivi. In effetti, questo nuovo approccio al coordinamento politico, applicabile nei settori dell'istruzione e della formazione, ha richiesto l'organizzazione di otto gruppi di lavoro volti ad identificare le buone prassi adottate dai Paesi europei e le loro aree di eccellenza, allo scopo di avviare tra gli Stati membri un confronto reciproco. Questa analisi esperta delle esperienze selezionate, supportata eventualmente da un numero di esperienze in loco, viene condotta in base ai seguenti criteri:

- identificazione di una serie di pratiche nazionali, regionali o locali positive e innovative;

- identificazione dei fattori critici del successo, (gli aspetti che hanno consentito il buon esito di un programma pilota, di un esperimento o di una riforma nel suo contesto originale) che rappresentano degli elementi fondamentali da tener presente per trarne insegnamento;

- formulazione delle raccomandazioni per ciascuno dei temi basati sull'analisi compiuta.

Come accennato in precedenza, questo scambio di esperienze, oltre ad essere fondato sull'apprendimento delle “buone prassi”, si può avvalere anche della valutazione *inter pares* a livello internazionale qualora uno Stato membro ne faccia richiesta.

I gruppi di lavoro collaborano in stretto contatto con il “Gruppo permanente sugli indicatori e sui parametri di riferimento (*Standing Group on Indicators and Benchmarks*)”, il quale ha la funzione consultiva riguardo all'uso degli indicatori e dei parametri di riferimento da adottare per misurare i progressi verso la realizzazione degli obiettivi comuni. Sia gli indicatori che i parametri di riferimento hanno un ruolo di primaria importanza poiché garantiscono la trasparenza delle misurazioni e delle valutazioni.

A tal proposito, “il Consiglio Europeo ha sottolineato che questo processo di valutazione e misurazione dei progressi compiuti dagli Stati membri deve tener conto del punto di partenza dei singoli Stati, e che, in ogni caso, tali parametri non definiscono obiettivi nazionali e non sono prescrittivi nei riguardi degli Stati, i quali possono decidere politiche e priorità in base alle loro esigenze particolari. Inoltre, il Consiglio ha affermato che il processo in corso ha una dimensione europea e non aspira né a formulare graduatorie tra i paesi europei sulla base delle loro prestazioni, né a sostituirsi alle scelte e alle priorità nazionali” (Vegliante, 2004, p.97). Da qui, il Consiglio ha fatto emergere l’urgenza di intervenire in aree considerate prioritarie nelle politiche europee, nel rispetto delle priorità politiche nazionali che restano appannaggio dei singoli Paesi, in conformità al dettato dell’articolo 149 “Istruzione, formazione professionale e gioventù” del Trattato di Amsterdam (precedentemente citato), secondo il quale “la Comunità contribuisce allo sviluppo di un’istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell’insegnamento e l’organizzazione del sistema di istruzione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche” (ibidem).

Il metodo di coordinamento aperto favorisce, dunque, un confronto utile, consente di apprendere dagli altri, porta a valorizzare le buone prassi e dà in definitiva un grande impulso per la convergenza nel rispetto della specificità di ciascuno, limitando così i rischi connessi al cambiamento. Il cambiamento e la riforma diventano, infatti, più efficaci quando possono attingere dalle esperienze migliori acquisite in Europa (e, possibilmente anche al di fuori di essa) e quando vengono raffrontati, sulla base di criteri significativi, con altri Paesi europei ed extraeuropei. Conoscere i fattori fondamentali che hanno decretato il successo di una riforma in un altro Paese è essenziale per il trasferimento delle buone prassi. Inoltre, sapere che altri paesi dell’Unione operano a favore di un cambiamento in una determinata direzione incoraggia la riforma e riduce i rischi politici connessi.

Attualmente tale metodo di coordinamento è pienamente operativo nel settore dell'istruzione, agendo con successo in aree cruciali della costruzione europea. Questo nuovo modello di cooperazione, “fermo restando la competenza degli Stati membri a determinare le loro scelte politiche prioritarie, offre la possibilità all'Europa di procedere con coerenza verso obiettivi comuni, per affermare il proprio ruolo politico ed economico a livello mondiale. Tale metodo, infatti, ha fornito ai ministri dell'istruzione dei vari Stati membri un quadro di riferimento per lo sviluppo di politiche convergenti nel settore dell'istruzione e della formazione a livello europeo. Ciò ha permesso a tali ministri di guardare il futuro insieme, di creare sinergie e di imparare dalle esperienze altrui. Non si tratta di un processo che procede dall'alto verso il basso ma lancia sfide e apre discussioni in una Europa allargata, contraddistinta da diversità crescenti. E' anche un metodo che invita l'Europa a guardare oltre i propri confini e a paragonarsi con altri grandi protagonisti della scena mondiale” (ibidem, p.101).

1.3 Sviluppi del Consiglio europeo di Lisbona

In seguito alle indicazioni emergenti nel Consiglio europeo di Lisbona, i capi di Stato e di governo hanno invitato il Consiglio “Istruzione” ad avviare una riflessione generale sugli obiettivi concreti futuri dei sistemi di istruzione e formazione⁸, incentrata sulle preoccupazioni e priorità comuni nel rispetto delle diversità nazionali. Dopo questa richiesta, nel Giugno 2000 la Commissione ha elaborato le proprie riflessioni nell'ambito di cinque settori principali:

- migliorare il livello di apprendimento in Europa, accrescendo la qualità della formazione per insegnanti e formatori e compiendo uno sforzo specifico a livello dell'alfabetizzazione;

⁸ Relazione del Consiglio “Istruzione” al Consiglio europeo “Gli obiettivi futuri e concreti dei sistemi di istruzione e di formazione” (doc. 5980/01).

- rendere l'accesso all'apprendimento più facile e più diffuso lungo tutto l'arco della vita, facendo in modo che l'apprendimento sia più accessibile e più attraente e facilitando il passaggio da un ciclo all'altro del sistema d'istruzione;

- aggiornare la definizione delle capacità di base per la società cognitiva, in particolare integrando le capacità relative alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, concentrandosi maggiormente sulle competenze personali e esaminando il fabbisogno per quanto riguarda particolari competenze;

- aprire l'istruzione e la formazione nei confronti dell'ambiente locale, dell'Europa e del mondo, attraverso l'insegnamento delle lingue straniere, la mobilità, rafforzando i legami fra le aziende e sviluppando l'istruzione mirata;

- utilizzare al meglio le risorse, introducendo la garanzia di qualità nelle scuole e nei centri di formazione; curando maggiormente l'adattamento delle risorse alle esigenze e consentendo alle scuole di sviluppare nuovi partenariati per sostenere un ruolo nuovo e più ampio.

La relazione propone un approccio al “metodo di coordinamento aperto” proposto dal vertice di Lisbona, che prende in considerazione l'elemento della sussidiarietà connesso all'istruzione e al tempo stesso si conclude che gli obiettivi definiti nella relazione non possono essere raggiunti dai soli Stati membri e pertanto occorre una cooperazione a livello europeo. Ecco che nel marzo 2001 il Consiglio Europeo di Stoccolma sulla base di tali riflessioni definisce tre obiettivi strategici che comprendono a loro volta 13 obiettivi connessi e 42 tematiche chiave:

- aumentare la qualità e l'efficacia dei sistemi di istruzione e formazione nell'Unione europea, alla luce delle nuove esigenze della società della conoscenza e dei modelli didattici e di apprendimento in evoluzione ;

- facilitare l'accesso ai sistemi di istruzione e formazione, alla luce del principio guida dell'apprendimento permanente, promuovendo l'occupabilità e lo sviluppo professionale, nonché la cittadinanza attiva, le pari opportunità e la coesione sociale;

- aprire i sistemi di istruzione e formazione al mondo esterno, alla luce dell'esigenza fondamentale di rafforzare i legami con il mondo del lavoro e della società e di affrontare le sfide derivanti dalla globalizzazione.

La "relazione sugli obiettivi" adottata a Stoccolma è diventata così il primo documento ufficiale che delinea un approccio europeo globale e coerente alle politiche in materia di istruzione e formazione all'interno dell'UE. In quell'occasione è stato inoltre concordato il proseguimento del lavoro di *follow-up* e la preparazione, a cura del Consiglio e della Commissione congiuntamente, di un programma di lavoro dettagliato da presentare al Consiglio Europeo di Barcellona previsto nella primavera del 2002. In questa sede il Consiglio, oltre ad adottare il programma di lavoro, integra la strategia di Lisbona con un nuovo obiettivo generale: "rendere entro il 2010 i sistemi di istruzione e formazione dell'UE un punto di riferimento di qualità a livello mondiale". In effetti, il Consiglio di Barcellona viene invitato a riconoscere espressamente l'importanza dell'istruzione e della formazione quali sfere prioritarie fondamentali della strategia di Lisbona. Nonostante il ruolo fondamentale nel processo di Lisbona, l'istruzione e la formazione sono molto più che semplici strumenti per l'occupabilità, poiché favoriscono la crescita individuale e la formazione di una cittadinanza attiva nelle società democratiche che rispettano la diversità culturale e linguistica. Inoltre, svolgono un ruolo importante ai fini della coesione sociale, prevenendo la discriminazione, l'esclusione, il razzismo e la xenofobia, e, quindi, promuovendo i valori fondamentali condivisi dalle società europee, come la tolleranza e il rispetto dei diritti umani. Per questo a partire dal 2000 sono state avviate numerose iniziative a favore dell'apprendimento per tutto l'arco della vita.

In risposta al consiglio di Barcellona, il 30 Novembre 2002, i Ministri dell'istruzione di 31 Paesi europei e la Commissione Europea hanno adottato la Dichiarazione di Copenhagen sulla promozione di una maggiore cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale. Caratteristica di base di questo processo Bruges-Copenaghen è il fatto di essere stato elaborato nella prospettiva dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e di sottolineare il

bisogno dei cittadini di valersi dell'ampia gamma di opportunità di formazione professionale disponibili, per esempio a scuola, nell'istruzione superiore, sul luogo di lavoro o nell'ambito di un corso privato.

Il vertice di Lisbona opera, dunque, una svolta radicale nel modello di cooperazione nel settore educativo, dove viene riconosciuta la centralità dell'istruzione e della formazione nella realizzazione di una "strategia globale" volta a modernizzare il modello sociale europeo. In questo modo si sta chiaramente affermando una visione al tempo stesso "sociale" ed "economica" del processo educativo e formativo - una visione organica, unitaria e integrata dell'istruzione e della formazione - come prospettiva strategica ormai accettata da tutti gli Stati membri dell'Unione (Moratti, 2003).

Inoltre, la prospettiva di una crescente centralità dell'istruzione nelle politiche sociali europee e quella di una diversa distribuzione dei percorsi educativi e formativi - tra istruzione formale, istruzione non formale e istruzione informale - rispetto a come essi vengono oggi riconosciuti, organizzati e certificati, sta contribuendo a definire con grande chiarezza alcuni obiettivi politici per la formazione di un sistema di *Life Long Learning*.

Capitolo Secondo

Il ruolo degli attori locali nel sistema delle politiche educative

2.1 I punti cardini dell'autonomia scolastica e locale

Sulla scia delle profonde e significative sollecitazioni europee nel campo delle politiche dell'istruzione e della formazione, precedentemente analizzate, si colloca il nuovo quadro politico istituzionale del sistema di *Education* proprio del nostro Paese. L'Italia, infatti, è oggi unanimemente considerata tra i più convinti e credibili *partners* impegnati a fornire una reale "dimensione europea" alle proprie politiche educative e formative (Moratti, 2003).

Il punto di partenza fondamentale per comprendere questo nuovo scenario delle politiche educative è rappresentato dal processo di decentralizzazione intervenuto nell'assetto istituzionale dell'istruzione e in quello degli enti territoriali, sia regionali che locali. Si tratta di un processo di trasformazione rapida dopo un lungo periodo di stabilità, a testimonianza del fatto che il *policy change* nel campo dell'istruzione nel nostro Paese è caratterizzato da un modello di tipo *stop-and-go*, per riprendere la nota categorizzazione operata tempo fa dalla Archer (1976), ovvero da lunghi periodi di stabilità normativa e fasi di repentino cambiamento.

L'orizzonte di fondo che guida queste trasformazioni sia delle istituzioni scolastiche sia degli enti territoriali è rappresentato dall'autonomia, specie alla luce dei processi di riforma che dal 1990 in avanti hanno contrassegnato la vita istituzionale del nostro Paese da un lato, in via generale, con riferimento al riordino del sistema pubblico amministrativo, dall'altro, in particolare, avendo presenti le innovazioni disposte o prefigurate in ordine al mondo dell'istruzione pubblica.

L'istruzione è, in effetti, al crocevia del dibattito politico-istituzionale e dei processi di riforma amministrativa e istituzionale che si sono sviluppati in questi

anni. L'attività di istruzione rientra nell'ambito dei principi concernenti le attività non economiche e dunque è un'attività tecnicamente caratterizzata⁹ che è destinata a produrre processi di apprendimento. Inoltre, è “un'attività che coinvolge la personalità complessiva (ideologica, culturale, ecc.) del prestatore e del destinatario, specie quando il destinatario è minorenne; è dunque un'attività tecnica, ma più di altre correlata a valori e a diritti di libertà di tutti i soggetti coinvolti: la libertà del prestatore, economica e non economica, e la libertà dell'utente (di apprendimento, ad esempio) e dei suoi tutori” (Marzuoli, 2001, p.17). Essa, insieme alla sanità e all'assistenza, può essere considerata uno dei tre principali “pilastri” dello Stato del benessere della tradizione europea.

Le politiche educative rappresentano il settore principale d'emersione delle trasformazioni organizzative e funzionali, avviate, sia pure spesso in modo disorganico, a partire dall'inizio degli anni Novanta, dopo molto decenni di inattuazione sostanziale dei principi fondamentali della Costituzione, in particolare di quelli legati al riconoscimento del pluralismo istituzionale - sociale e alla valorizzazione delle autonomie, sia nelle istituzioni politiche sia nell'amministrazione. Anzi, la scuola e le organizzazioni pubblico - amministrative dell'istruzione sono, in un certo senso, uno degli specchi principali di questa lunga disattenzione per le potenzialità contenute nella Costituzione repubblicana del '48, che tra l'altro sono state ricostruite e lumeggiate in modo magistrale ed incisivo da Umberto Eco, nel saggio del 1961 su “Insegnamento, istruzione e scuola” (De Martin, 2003). In questo celebre saggio l'autore fa una lucida anticipazione dell'esigenza imprescindibile d'autonomia delle istituzioni scolastiche, sostenendo che “non spetta allo Stato istruire”, ma è la scuola come comunità educante (e non, certo, come mera azienda di servizio) la sede preposta all'istruzione, in una prospettiva di sostanziale destatalizzazione, in coerenza con il principio dell'art. 33 Cost., che riserva alla Repubblica (e non allo Stato-apparato) la definizione delle norme generali sull'istruzione. Quest'ultime

⁹ Per accurate riflessioni su questi aspetti, M. Gigante, *Art. 33 della costituzione: tecnica e politica nell'ordinamento dell'istruzione*, in “Politica del diritto”, 1999, pp. 423.

hanno la funzione di desoggettivizzare l'istruzione distogliendo scuole pubbliche e private dal perseguimento dei propri fini istituzionali e indirizzandole verso fini che non possono dirsi né propri solo dello Stato né dei privati, ma che sono rivolti verso un soggetto più ampio, cioè l'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (Gigante, 2000). In questo quadro, il compito della Repubblica nel campo della scuola non è più inteso come dovere dello Stato di svolgere esso stesso istruzione, quanto come dovere dell'ordinamento di fornire organizzazioni statali capaci di provvedere all'istruzione. In effetti, la Costituzione dei padri fondatori (1948) ha un forte respiro "autonomistico", con aperture su un'inedita idea di regionalismo, di decentramento e autonomia, sopiti però negli anni successivi, fino alla ripresa degli anni Settanta (Cerini, 2002). In particolare, nel campo dell'istruzione i primi articoli della Costituzione rappresentano una vera e propria piattaforma "pedagogica" ancora capace di indicare prospettive di sviluppo alla nostra scuola (oltre che alla società italiana), come ha più volte ricordato Tullio De Mauro¹⁰. In effetti, la Costituzione italiana del 1948 contiene disposizioni (come quelle sulla parità o sull'assenza di oneri per lo Stato per le scuole private) la cui interpretazione non è ancora pacifica, ma intorno alle quali ruota il senso dell'istruzione come "servizio pubblico" (Marzuoli, 2003).

Nonostante questi riferimenti costituzionali di forte potenzialità innovativa che trovano spazio, come precedentemente accennato, nella concezione ordinamentale della scuola elaborata da Pototschnig, il sistema scolastico, come l'intero apparato burocratico, per decenni è rimasto quasi immobile, afflitto da centralismo, burocratismo e gigantismo. Esso, infatti, è stato rappresentato sotto forma di un "sistema ingessato" (Ribolzi, 1997), di un sistema afflitto da difficoltà nelle pratiche decisionali (Benadusi, 1988), da mancanza di efficienza e di efficacia sul piano di utilizzo delle performance complessive e delle strutture.

In effetti, a partire dalla fine degli anni Ottanta, inizia in Italia un processo di riforma del sistema amministrativo generale importante che non è di tipo

¹⁰ T. De Mauro, *Scuola secondo Costituzione*, in "Insegnare", n. 9, Settembre 2000, B. Mondatori, Milano.

organico, ma di tipo settoriale. La questione amministrativa corrisponde, infatti, proprio a una crescita di qualità della rilevanza dei sistemi amministrativi all'interno dei sistemi-Paese; tali sistemi diventano uno degli elementi determinanti del sistema economico generale e del sistema-Paese nel suo complesso e concretizzano il passaggio a una concezione più concreta dei diritti che non devono essere solo scritti nelle carte costituzionali, ma devono essere concretamente assicurati e realizzati (i diritti di cittadinanza, i diritti di libertà economica, ecc.) e questo lo si fa organizzando i grandi servizi pubblici.

In quel periodo il cambiamento delle istituzioni amministrative parte con indicazioni sparse: la riforma del procedimento amministrativo (la legge 241 del '90) e la prima legge sulle autonomie locali (la legge 142 del '90)¹¹. Con questi primi passi legislativi si è tentato di rompere con i modelli organizzativi statocentrici di matrice napoleonica, fondati in larga misura sulla cultura della gerarchia, della dipendenza e della uniformità, a favore di un riconoscimento e di una valorizzazione del policentrismo pur nell'unità del sistema, sia sul piano specifico delle autonomie sociali e funzionali del mondo della scuola, sia più in generale nell'ambito dei soggetti territoriali, sulla base di una visione che si è progressivamente ispirata al principio di sussidiarietà e di integrazione nell'assetto delle istituzioni pubblico – amministrative. Questo auspicato primo cambiamento ha come principio ispiratore la concezione dell'amministrazione come servizio e si fonda sull'idea che la realizzazione della libertà e dei diritti, costituzionalmente garantiti, dipenda in larga misura dall'amministrazione; occorre perciò che questa assuma la responsabilità della propria azione, ne assicuri l'efficacia, ne garantisca i risultati (Gigante, 2000).

A mano a mano si rafforza la convinzione che la qualità del sistema amministrativo sia una condizione generale del sistema - Paese per realizzare i diritti di cittadinanza e i diritti di libertà economica. Per far questo occorre

¹¹ Successivamente abrogata dall'art. 274 del testo unico enti locali approvato con dlgs 18 Agosto 2000, n. 267.

ripensare anche il rapporto tra organizzazione amministrativa e sistema della finanza pubblica. Un documento legislativo che si inquadra in modo radicale in questo quadro teorico è contenuto nella legge 537 del '93, la Finanziaria del Governo Ciampi, che assume la questione della riforma del modello organizzativo dell'amministrazione come questione strutturalmente strettamente collegata al miglioramento della finanza pubblica. Ma l'aspetto saliente di questa legge è il fatto che contiene dentro di sé le prime norme sull'autonomia della istituzione scolastica dimostrando, anche in modo ordinamentale, che la questione della riforma amministrativa generale si sposa e si incontra con la riforma del sistema di istruzione. In effetti, questa legge introduce due criteri di riassetto fondamentali del sistema amministrativo generale.

In primo luogo, rilegge il sistema amministrativo nel tentativo di ridurre l'impatto, la portata e di semplificarlo. C'è una delega sulla riforma dei ministeri che non verrà attuata, sono presenti le prime norme sulle semplificazioni dei procedimenti amministrativi e sulla sostituzione degli organi collegiali con organi monocratici, nel tentativo di semplificare questo sistema amministrativo della decisione. In secondo luogo, nell'art.4 sono presenti le prime norme sull'autonomia scolastica con un modello che può essere considerato come una sorta di 'modello puro di autonomia' (Pajno, 2002). In questo modello l'autonomia è pensata come un sistema di poteri: le scuole hanno il potere di fare delle cose che prima non potevano fare, hanno quindi dei poteri autonomi nei confronti dell'Amministrazione, hanno autonomia organizzativa, di gestione, di ricerca, di organizzazione della proposta formativa; possono anche gestire gli immobili in cui si trovano. Il centro, rispetto a questo, non governa più i rapporti, ma governa gli obiettivi e gli indirizzi. Ma l'ampia delega al governo ivi prefigurata non ha avuto seguito per cui questo modello non viene attuato. Non si realizza, quindi, né la riforma nel sistema delle scuole, né la riforma del centro ministeriale.

In effetti, il passo decisivo per dare concreto sviluppo all'obiettivo del riconoscimento e della valorizzazione di una effettiva autonomia didattica, di ricerca e di gestione degli istituti scolastici si è avuto con l'ambizioso disegno di decentramento politico – amministrativo di tutto il sistema pubblico del nostro Paese, contenuto nella legge Bassanini n. 59 del 15 Marzo '97, che ha rappresentato il primo serio tentativo di attuare nel nostro Paese – a Costituzione invariata – una modernizzazione di tutto il sistema amministrativo, incentrata in primo luogo sui principi costituzionali dell'autonomia e del policentrismo. Quindi autonomia diviene una delle parole d'ordine delle riforme amministrative del Paese, intesa come recupero di una capacità delle comunità istituzionali, ma anche comunità funzionali, di darsi una propria regola nel quadro di un sistema di valori condiviso. Ma la parola autonomia è anche una parola d'ordine del sistema di istruzione, infatti, in tale contesto all'autonomia scolastica è dedicato l'articolo 21 della suddetta legge, che traccia gli elementi essenziali di una nuova concezione istituzionale del sistema scolastico. Con questo provvedimento legislativo, punto di inizio di numerosi ed importanti mutamenti che hanno interessato il campo organizzativo scolastico, si è tentato di realizzare un intervento globale e risolutivo che, abbandonate le precedenti caratteristiche di *maquillage* dell'esistente, muovesse in direzione di un ripensamento complessivo del sistema formativo, inclusa l'università e la formazione professionale. Attraverso questa prima legge Bassanini non soltanto è stata realizzata una “deconcentrazione”¹² dell'organizzazione scolastica dello Stato, ma è stata altresì riconosciuta alle scuole statali autonomia funzionale, trasformandole in enti pubblici posti al servizio delle diverse comunità (scolastiche) locali (Marzuoli, 2001).

In effetti, il concetto di “autonomia”, cardine di queste riforme scolastiche, riceve una sua precisazione “nel contesto di una politica di *entificazione*, ovvero all'interno di un programma di azione che intende produrre una pluralizzazione

¹² L'espressione è utilizzata nel significato spiegato da F. Benvenuti, *Disegno dell'amministrazione italiana*, Padova, cedam, 1996, p. 107.

dell'offerta formativa attraverso la *creazione di organizzazioni*, laddove invece, come nel modello di *government* ministeriale dominante nell'architettura istituzionale, la centralizzazione burocratica tendeva a considerare gli istituti scolastici dei terminali di esecuzione di programmi uniformi sul piano nazionale¹³” (Landri, 2004 p. 329).

Le riforme dell'autonomia tendono a ribaltare questo assetto, riportando al centro della scena l'istituto scolastico che diventa uno dei “centri” di un sistema “non gerarchico” di erogazione di servizi formativi e inscrivendosi all'interno del più generale cambiamento del rapporto tra amministrazioni pubbliche e cittadini. In questo senso , dunque, l'autonomia scolastica rappresenta “un punto di passaggio obbligato” per il riorientamento delle politiche dell'istruzione e della formazione all'interno di un sistema scolastico completamente ristrutturato.

“Sul piano istituzionale, infatti, questi mutamenti possono essere letti, da un lato, come il *declino della burocrazia classica*, quale modalità di organizzazione del sistema dell'istruzione e dall'altro come l'emergenza di un nuovo sistema dell'istruzione e della formazione, nel quale tende a consumarsi il passaggio dal *government* (stile di governo prevalentemente normativo, gerarchico e con una forte accentuazione della differenza tra centro e periferia) alla *governance* (nuovo stile di governo che si misura, invece, con un sistema tendenzialmente orizzontale tra attori che tendono ad autoregolarsi seguendo logiche non gerarchiche nelle quali si configurano le differenze centro/periferia)” (Landri, 2004, p.323). In effetti, il termine *governance* è un termine molto versatile. Esso è usato nell'ambito di diverse scienze sociali, ma in modo particolare nelle scienze economiche e politiche, con l'obiettivo di sostituire il vecchio termine *government* che ormai era un termine incapace di coprire i nuovi e diversi significati. Secondo

¹³ “Il concetto di autonomia non è naturalmente del tutto nuovo nel campo scolastico, ma veniva generalmente associato alla libertà di insegnamento in una chiave essenzialmente difensiva. Si può, inoltre, notare che nel corso del tempo, già negli anni Ottanta, l'idea di autonomia ha iniziato a diventare un elemento concettuale molto importante nell'ambito delle iniziative di cambiamento di politica scolastica, probabilmente sulla scorta delle parallele trasformazioni dei sistemi scolastici europei in senso decentrato” (Landri, 2004. p. 329).

lo scienziato politico Roderick Rhodes (1996), infatti, il concetto di *governance* è correntemente usato nelle scienze sociali contemporanee con almeno sei differenti significati: *the minimal State, corporate governance, new public management, good governance, social-cybernetic systems and self-organised networks*

Nell'accezione proposta recentemente dalla Commissione europea (2001), si delinea un incoraggiamento verso modelli di *good governance*, basati su un alto tasso di interazione tra attori istituzionali e non, coinvolti nel processo di implementazione. In quest'ottica "la *governance* diventa quel processo di regolazione che si caratterizza per una maggiore apertura verso i soggetti coinvolti, per il tipo di responsabilità che contrassegna le istituzioni che la promuovono e anche per il grado di effettività e di coerenza maggiore che dovrebbe accompagnare il processo di implementazione delle diverse *policies*" (Fedele, 2002, p. 115). Per cui si prospetta "un sistema di *governance* allargata, al cui interno il principio gerarchico viene sostituito dalla logica della rete affiancando alle istituzioni pubbliche le associazioni del Terzo Settore, le comunità locali, gli enti di patronato e le stesse organizzazioni degli utenti e delle famiglie, che a diversi livelli e con modalità tra loro differenziate partecipano alla progettazione degli interventi" (*idem*, p.123). In quest'ottica, la *governance* vede ampliate le sue aree di regolazione ma allo stesso tempo si caratterizza per una genericità operativa, poiché si occupa di organizzazioni, cioè le reti, che posseggono, il più delle volte, degli statuti diversi.

Nella prospettiva della *governance*, con la riforma Bassanini il nuovo quadro politico è quello del federalismo amministrativo, fondato non su un modello duale o separatista, bensì su una visione cooperativa e coordinata dei vari soggetti cui è riconosciuta l'autonomia, nell'ambito di un sistema che mantiene comunque la sua unità. I principi generali su cui si fonda la riforma Bassanini sono enunciati all'art.4: "sussidiarietà", sia verticale che orizzontale, intesa come attribuzione delle responsabilità politiche "all'autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati", "completezza" nel senso "dell'attribuzione alla regione dei compiti e delle funzioni amministrative" (solo

ove non assegnanti secondo il principio di sussidiarietà), “efficienza, economicità, cooperazione, responsabilità”. L’affermazione di tali principi ha anticipato una impostazione che poi è stata potenziata dalle modifiche del titolo V della Costituzione (Nutini, Pallante, 2003). Con la legge Bassanini “si è cercato di sviluppare, a Costituzione invariata, le forti potenzialità riformatrici contenute nel principio fondamentale sancito dall’art. 5 della Costituzione del 1947, caposaldo di una visione policentrica (e non statocentrica) delle istituzioni pubbliche e dell’amministrazione, pur nell’unità della Repubblica¹⁴”.

2.2 I soggetti locali: nuovi attori del sistema educativo

Nei provvedimenti legislativi e amministrativi che hanno attuato la legge Bassanini numerosi richiami incrociati hanno teso, sin dall’origine, a vincolare i vari soggetti del sistema ad una costante interazione e, non di rado, all’integrazione dei rispettivi ambiti di competenza. In particolare, dall’esame delle numerose disposizioni applicative delle leggi Bassanini, emerge un filone privilegiato di rapporto tra la scuola e il territorio, che connota ed arricchisce l’essenza stessa della autonomia scolastica, secondo cui le scuole, riducendo il rapporto unidirezionale con il ministero e con le sue direttive, possono far ricorso alle realtà vicine e agli enti territoriali. Con l’autonomia scolastica, infatti, “le esigenze del contesto culturale, sociale ed economico della realtà locale” devono tener conto della programmazione territoriale dell’offerta formativa e sua volta tale programmazione compete agli enti locali, nuovo interfaccia del sistema scolastico nazionale. In quest’ottica, il binomio unificante “scuola-territorio” diventa sempre più importante. Prima rappresentava un rapporto “duale”, nel quale la scuola era un’entità autoreferenziale, spesso totalmente indifferente agli accadimenti del territorio e il territorio era solo un’entità “circostante” la scuola,

¹⁴ Aa. Vv., istruzione e formazione dopo la modifica del Titolo V della Costituzione, www.astridonline.it, Roma, 2003.

praticamente al di fuori di essa. Ora, invece, l'apertura al territorio è una delle più importanti iniziative richieste alla scuola dell'autonomia e la scuola a sua volta deve cercare di conoscerlo per una necessaria azione coordinata con tutte le realtà istituzionali, culturali, sociali ed economiche operanti nel territorio stesso. I vari cambiamenti sul piano politico istituzionale e il conseguente processo di allontanamento dal *government* hanno richiesto e continuano a richiedere una intensa produzione normativa, che sta delineando in maniera nuova il quadro dei rapporti tra cittadini e le istituzioni pubbliche. In particolare, il provvedimento che avvia il processo di decentramento amministrativo è il Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 che conferisce funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti Locali, in attuazione del capo I della l. 15 marzo 1997, n. 59. Nello specifico sono attribuiti alle Province secondo l'art.139, in relazione all'istruzione secondaria superiore, e ai comuni, in relazione agli altri gradi inferiori di scuola, i compiti e le funzioni concernenti:

- a) l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione;
- b) la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche;
- c) i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio;
- d) il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature, d'intesa con le istituzioni scolastiche;
- e) la sospensione delle lezioni in casi gravi e urgenti;
- f) le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite;
- g) la costituzione, i controlli e la vigilanza, ivi compreso lo scioglimento, sugli organi collegiali scolastici a livello territoriale.

Sono, inoltre, attribuite a Comuni e Province competenze relative: all'educazione degli adulti; all'integrazione tra orientamento scolastico e professionale; alla realizzazione delle pari opportunità di istruzione; il sostegno

alla coerenza tra continuità orizzontale e verticale tra i diversi gradi e ordini di scuola, interventi perequativi; interventi integrati di prevenzione della dispersione scolastica e di educazione alla salute; la risoluzione dei conflitti di competenza tra scuole, con riserva, per quelli tra scuola materna e primaria, ai comuni.

Nello specifico, il capo III, titolo IV, del d.lgs 31 marzo 1998, n. 112 ha per oggetto la programmazione e la gestione amministrativa del servizio scolastico, fatto salvo il trasferimento di compiti alle istituzioni scolastiche disposto con i provvedimenti per l'autonomia di cui all'art. 21 della legge n. 59/97.

Come si evince dalla accurata e lucida trattazione di Nutini e Pallante (2003) gli articoli più salienti della normativa riguardante la gestione locale del servizio scolastico sono i seguenti.

L'art. 136 definisce il concetto di programmazione e gestione amministrativa del servizio scolastico come "l'insieme delle funzioni e dei compiti volti a consentire la concreta e continua erogazione del servizio di istruzione". L'art. 137 del decreto riserva alla competenza dello Stato: la determinazione dei criteri e dei parametri per l'organizzazione della rete scolastica, previo parere della conferenza unificata; la valutazione del sistema scolastico; la determinazione ed assegnazione delle risorse finanziarie a carico del bilancio statale e del personale alle istituzioni scolastiche.

L'art. 138 del decreto delega alle Regioni le funzioni amministrative in materia di: programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale; la programmazione, sul piano regionale, della rete scolastica, sulla base dei piani predisposti dalle Province, sentiti i Comuni; la suddivisione, anche in base alle proposte degli Enti Locali interessati, del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa; la determinazione del calendario scolastico, il finanziamento delle scuole non statali; le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite.

Lo sforzo compiuto con il d.lgs. 112/98 rappresenta “il maggior sforzo di decentramento verso Regioni ed Enti Locali” con riferimento ad un numero molto elevato di materie, che appare di gran lunga “più ampio di quello effettuato in sede di prima istituzione delle regioni, con i decreti delegati del 1972, sia successivamente, con il d.P.R. 616/77” (Oberdan, 1998). Le principali materie oggetto del decreto sono: lo sviluppo economico e le attività produttive; l’ambiente, il territorio e le infrastrutture; i servizi alla persona e alla comunità; la polizia amministrativa locale. “Per la prima volta nell’ambito di una coerente attuazione dei principi della legge delega, l’esercizio delle funzioni e dei compiti in sede locale diviene la regola, mentre l’intervento dello Stato (fatte ovviamente salve le materie allo stesso espressamente riservata) diviene residuale ed eccezionale” (Nutini, Pallante, 2002, p.24). Il decentramento, inoltre, punta direttamente verso l’attribuzione dei compiti agli enti locali. Tali attribuzioni seguono due direttive: la via diretta, ove le funzioni sono immediatamente cedute dalla norma nazionale; la via mediata, tramite la previsione di conferimenti che le Regioni devono operare per tutte le funzioni che non richiedano l’esercizio unitario a livello regionale (*ibidem*).

Naturalmente il decreto 112/98 non intacca le competenze già attribuite agli Enti territoriali da altre norme, in relazione al supporto logistico, all’assistenza scolastica, etc., ma introduce altre sfere di intervento che ampliano di molto la portata e l’entità delle competenze degli Enti territoriali sulla scuola (Di Filippo, 1998).

L’attribuzione delle nuove funzioni ha di fatto modificato il ruolo degli Enti Locali, inserendoli a pieno titolo tra i soggetti pianificatori e programmatori dell’offerta formativa. In effetti, “si va verso la costituzione di un modello *policentrico* fondato sull’autonomia delle istituzioni scolastiche e con una distribuzione funzionale di compiti fra i vari “versanti”; di un modello per l’altro non ancora pienamente funzionante, non solo perché i tempi affinché una novità così forte sia compresa in tutte le sue parti e costruita concretamente sono

naturalmente lunghi, ma anche perché le date di attuazione dei vari “pezzi” sono state differenti” (Franchi, 2002, p.91).

2.3 Gli strumenti dell'autonomia scolastica

Questa programmazione dell'offerta formativa oltre ad avvalersi della competenza degli Enti Locali, richiede naturalmente la partecipazione delle istituzioni scolastiche.

Il regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche¹⁵ è stato emanato nel Marzo del 1999 per stabilire natura e scopi dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. La riforma attuata con questo decreto consiste in sintesi nel disegno di un sistema di scuole la cui riconosciuta autonomia didattica e organizzativa è destinata a concretizzarsi – sia pure nel rispetto delle finalità e degli obiettivi generali e specifici di ciascun tipo e indirizzo di studio e degli standard unitari di fruizione del servizio scolastico determinati a livello nazionale, nonché nel rispetto delle funzioni e dei compiti conferiti in materia alle Regioni e agli Enti Locali ai sensi degli artt. 138 – 139 del d.lgs. n. 112/98 – nell'adozione di ciascuna scuola di un proprio piano dell'offerta formativa (Marzuoli, 2001). In questo modo l'attribuzione dell'autonomia consiste nella definitiva dichiarazione del principio che la scuola è un servizio pubblico in senso oggettivo e non una mera funzione statale (Corsetti, 2001). Il primo compito delle istituzioni scolastiche autonome è quello di garantire la libertà di insegnamento e di pluralismo culturale che deve sostanziarsi attraverso “la progettazione e la realizzazione di interventi di educazione, formazione e istruzione mirati allo sviluppo della persona umana, adeguati ai diversi contesti, alla domanda delle famiglie e alle caratteristiche specifiche dei soggetti coinvolti, al fine di garantire loro il successo formativo, coerentemente con le finalità e con

¹⁵ D.P.R. 8 Marzo 1999, n. 275.

gli obiettivi generali del sistema di istruzione e con l'esigenza di migliorare l'efficacia del processo di insegnamento e di apprendimento"¹⁶.

“Il concetto di *diritto allo studio*, che garantisce a tutti, anche se privi di mezzi, il raggiungimento dei gradi più alti dell'istruzione, trova in questo decreto un'interpretazione estensiva che accosta al diritto all'accesso, il *diritto al successo formativo*, collegando lo stesso sviluppo alla persona, nel rispetto delle sue specifiche caratteristiche” (Nutini, Pallante, 2003, p.30). Certamente è un compito che presenta le sue difficoltà per la cui realizzazione è necessario che la scuola autonoma si caratterizzi come un contesto educativo in grado di accogliere e interpretare le complessità dell'esperienza di vita degli allievi e di tenerne conto nella sua progettualità educativa (Maviglia, 2000). Per raggiungere questi obiettivi, ogni istituzione scolastica quindi è tenuta a presentare il proprio POF (Piano dell'offerta formativa) che rappresenta il “documento fondamentale costitutivo dell'identità culturale e progettuale delle istituzioni scolastiche” che deve contenere “la progettazione curricolare, extracurricolare, educativa e organizzativa” riflettendo “le esigenze del contesto culturale, sociale ed economico della realtà locale” (Renna, 2003). Quindi il POF rappresenta sia il documento dell'identità della scuola sia il documento della progettazione, cioè individua che cosa la scuola deve fare nei confronti degli allievi e che cosa si prefigge di realizzare, quali sono le sue intenzioni nei confronti dell'utenza. In tal senso, esso si presenta come un oggetto/testo multiplo nel quale vengono fatte convergere più reti d'azione (la scuola, l'utenza, l'ente locale etc.) in modo che possano essere “catturate” e governate all'interno di una logica condivisa (Landri, 2004).

Per rispondere a tale esigenza è necessario che i dirigenti scolastici attuino i rapporti con gli enti locali e con le diverse realtà istituzionali, culturali, sociali ed economiche operanti sul territorio. Quindi il POF è frutto di un lavoro collegiale che si basa sulla partecipazione dei diversi attori interessati alla definizione del

¹⁶ D.P.R. 8 Marzo 1999, n. 275, art.1, comma 2.

sistema scolastico. Viene formulato dal collegio dei docenti sulla base degli indirizzi generali per le attività della scuola, e allo stesso tempo deve tener conto delle proposte e dei pareri formulati dagli organismi, dalle associazioni, dai genitori e dagli studenti. Attraverso la costruzione di un proprio piano dell'offerta formativa le scuole autonome si attrezzano di uno strumento di cittadinanza politica nel mondo delle relazioni istituzionali diventando dei soggetti che testimoniano con la propria propositività progettuale i propri valori e i propri schemi di preferenze, così contribuendo a tratteggiare e realizzare le traiettorie di crescita delle singole persone e dei sistemi sociali (Romei, 2002). In effetti, il piano dell'offerta formativa deve avere come scopo fondamentale proprio quello di innovare la scuola rompendo la rigidità e le abitudini burocratiche al fine di facilitare la costruzione di un sistema formativo flessibile in relazione ai diritti dei cittadini ad apprendere che abbia come fine la realizzazione di ognuno e il miglioramento del livello culturale complessivo inteso come promozione di un sapere diffuso, libero e critico che è ancora oggi la vera frontiera della democrazia e dello sviluppo civile (Iosa, 2001).

2.4 Gli ambiti dell'autonomia scolastica

Per quanto concerne il sistema scolastico alla parola autonomia è associato l'aggettivo funzionale. “Con ciò si vuole sottolineare il fatto che sebbene le istituzioni scolastiche vengono a far parte della più vasta famiglia delle autonomie che operano sul territorio, esse lo sono per le funzioni che debbono svolgere (Pellegrini, 2004, p. 281)”. Alla scuola è affidato il compito fondamentale di istruire ed in parte educare e formare le nuove generazioni, consentendo lo sviluppo di cittadini liberi, per ciò istruiti, in una società complessa e che richiede ad essi la capacità di cambiare più volte nella loro vita, sia il lavoro che le competenze (*ibidem*).

L'autonomia della scuola fa parte del più generale riassetto dello Stato, per un nuovo *welfare dei diritti*, più sociale e meno assistenziale, con nuove regole del gioco tra i cittadini e la cosa pubblica, che riguarda tutti i servizi da quelli sociali a quelli sanitari, a quelli degli enti locali. I soggetti promotori di questo nuovo *welfare* hanno delle missioni importanti incarnate nella loro stessa essenza: la scuola è il luogo delle opportunità per tutti; l'Ente Locale è il soggetto che promuove una buona vita di comunità a tutte le età della vita. L'autonomia della scuola non è solo un decentramento di poteri, né solo un fatto organizzativo: serve a cambiare i modelli di insegnamento rompendo con le rigidità e le abitudini burocratiche, per realizzare un sistema formativo flessibile e responsabile centrato sugli individui cittadini che apprendono.

Se prendiamo in considerazione la scuola italiana in relazione ai diritti, ci accorgiamo che la nostra scuola risente ancora della zavorra culturale del modello gentiliano dove emergeva un'istruzione fondata sulla trasmissione e su una didattica autoritaria, che considera il saper "come ascensione e iniziazione", non fatto per tutti ma solo per gli eletti. La scuola italiana non è mai stata per tutti ma una scuola per selezionare le élité. Anche quando negli anni '60 è diventata di massa, essa non è mai riuscita a trasformarsi in una scuola per tutti e per ognuno, ma ha continuato a perpetuare un modello educativo elitario a una massa sterminata di giovani.

Con la riforma dell'autonomia si passa da una scuola che imponeva lo stesso percorso e le stesse conoscenze a tutti i cittadini ad una che ha come compito fondamentale quello di fornire gli strumenti per una cittadinanza attiva e consapevole a tutti i cittadini. L'autonomia della scuola è il cuneo che può rompere il modello gentiliano, all'interno del processo di riforma dei cicli, dei curricoli, degli insegnamenti, e attraverso l'apertura della scuola al territorio.

La nostra tradizione scolastica ha disprezzato la didattica e la relazione basata sui processi di conoscenza insegnante - alunno che è stata ridotta a tecnica. Ha dominato il modello tayloristico della rigidità dei programmi, della cattedre, con insegnamenti lineari uguali per tutti.

Con l'autonomia, invece, la didattica e la flessibilità sono al centro del processo strutturale di cambiamento della scuola ed è l'apprendimento l'asse di riferimento. Quindi si concretizza il passaggio da una scuola per classi dirigenti a una scuola delle opportunità per tutti. L'autonomia dunque ha un'anima etica e civile in ordine all'idea di persona, essa rinvia ad un modello di responsabilità dei servizi pubblici amichevoli.

“L'autonomia scolastica, infatti, è parte di un ridisegno complessivo del funzionamento della pubblica amministrazione avente come obiettivo l'erogazione di servizi più efficienti e più vicini alle esigenze del cittadino” (Anoè, 2002, p.29). L'allargamento del concetto di autonomia a diversi e molteplici settori rimanda ad una concezione culturale che privilegia la dimensione dell'indipendenza dell'individuo e delle organizzazioni rispetto alla dipendenza. In effetti, il concetto di autonomia è nato in ambito filosofico con Kant, inteso come capacità dell'uomo nell'agire morale di “darsi da sé la legge”. Successivamente è stato adottato nell'ambito delle concezioni organizzative e politiche, soprattutto con la crisi dei modelli autoritari e gerarchici nello stato, nella famiglia, nell'educazione, nei rapporti sociali. “La matrice valoriale dell'autonomia scolastica consente di individuarne anche le implicazioni formative” (*ibidem*). Richiamata dall'articolo 1 della legge 28.03.03 n. 53 come “principio” si presenta in primo luogo come uno dei pilastri sui quali poggia il “fine di favorire la crescita e la valorizzazione della persona umana”. In secondo luogo, viene citata come limite posto dal governo di emanare i decreti legislativi che dovranno essere adottati “nel rispetto delle competenze costituzionali di Regioni e di Comuni e Province....e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche”. In tale ambito, l'autonomia scolastica viene esplicitamente messa in connessione con il sistema complessivo delle autonomie degli enti territoriali, partecipi della stessa “cultura delle autonomie” che rappresenta un'esigenza funzionale e organizzativa di decentramento e una premessa per sviluppare l'appartenenza, la partecipazione e la responsabilizzazione (*ibidem*). Il quadro normativo prevede

l'attuazione della riforma in forma integrata allo sviluppo e alla valorizzazione dell'autonomia delle scuole¹⁷.

Il contenuto dell'autonomia scolastica è espresso chiaramente nel D.P.R. 275/99 che ne distingue gli ambiti in autonomia didattica, autonomia organizzativa e autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo. Soffermiamoci su ciascuno di questi tre ambiti di autonomia.

L'autonomia didattica consente alle istituzioni scolastiche di regolare i tempi dell'insegnamento in relazione alle tipologie di studio e ai ritmi di apprendimento degli alunni. Allo stesso tempo, permette la programmazione di percorsi che coinvolgano più discipline e attività. Per realizzare tali fini le scuole possono: disporre un'articolazione modulare del monte ore annuale di ciascuna disciplina; definire unità di insegnamento non coincidenti con l'unità oraria; attivare percorsi didattici individualizzati; prevedere l'articolazione modulare di gruppi di alunni di diverse classi o anni di corso; aggregare più discipline in aree e ambiti disciplinari, anche al fine di realizzare percorsi formativi costruiti sulla base degli interessi manifestati dagli alunni (Nutini, Pallante, 2003). La normativa individua ed indica come necessario il raccordo tra l'autonomia scolastica e quella degli Enti Locali nella misura in cui sostiene che le istituzioni scolastiche sono tenute a salvaguardare la realizzazione di iniziative di recupero e sostegno, di continuità e di orientamento scolastico e professionale, coordinandosi con le iniziative eventualmente assunte dagli enti locali in materia di interventi integrati. Inoltre, sono tenute ad individuare le modalità e i criteri di valutazione degli alunni nel rispetto della normativa nazionale ed i criteri per la valutazione periodica dei risultati conseguiti dalle istituzioni scolastiche rispetto agli obiettivi prefissati. Per quanto concerne l'autonomia organizzativa, il regolamento dell'autonomia prevede che le istituzioni scolastiche facciano propria, anche per quanto concerne l'impiego dei docenti, ogni modalità organizzativa che sia

¹⁷ Le disposizioni richiamate mettono in evidenza come la legge 53/2003 rappresenti la prima riforma organica della scuola attuata in un contesto di autonomie scolastiche e di modifica degli enti territoriali, coinvolti nella materia scolastica in base ai poteri di legislazione "concorrente" a quella dello Stato.

espressione di libertà progettuale e sia coerente con gli obiettivi generali e specifici di ciascun tipo e indirizzo di studio, curando la promozione e il successo dei processi innovativi e il miglioramento dell'offerta formativa. L'autonomia organizzativa è finalizzata alla promozione della qualità dell'offerta. In quest'ottica la flessibilità, la diversificazione, l'integrazione ed il miglior utilizzo delle risorse e delle strutture, rappresentano mezzi e non fini di una nuova organizzazione del servizio scolastico. In questo quadro, si prevedono sia adattamenti del calendario scolastico, che possono essere stabiliti nel rispetto delle funzioni in materia esercitate dalle regioni, sia una gestione flessibile dell'orario, anche attraverso programmazioni plurisettimanali, fermi restando l'articolazione delle lezioni in non meno di cinque giorni settimanali e il rispetto del monte ore annuale, pluriennale o di ciclo previsto per le singole discipline e attività obbligatorie.

Infine, nell'ambito dell'autonomia progettuale, didattica e organizzativa, ogni istituzione scolastica esercita una propria autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo, che deve tener conto del contesto culturale e socioeconomico delle realtà locali. I programmi di sperimentazione possono riguardare diversi ambiti: dalla progettazione formativa e valutativa alla formazione e all'aggiornamento del personale; dall'innovazione metodologica e disciplinare alla ricerca didattica sulla valenza delle tecnologie della comunicazione e sulla loro integrazione nei processi formativi; dalla documentazione educativa e la sua diffusione fino all'integrazione fra le diverse articolazioni del sistema scolastico e, d'intesa con i soggetti istituzionali competenti, fra diversi sistemi formativi.

2.5 L'autonomia scolastica inserita nella prospettiva della *governance*

“Molte società contemporanee, dunque, si sono mosse e si stanno muovendo nella direzione dell'autonomia degli istituti e del sistema scolastico,

probabilmente come nota Ball (1998), per effetto dei processi di globalizzazione che, da un lato, esercitano delle pressioni per accrescere l'efficienza del sistema, favorendo il trasferimento di competenze e di conoscenze che possono essere iscritte all'interno dell' "amministrazione imprenditoriale" (*New Public Management*), dall'altro, spingono per la riduzione della regolazione statale nel campo dell'istruzione e rafforzano le soluzioni locali dei processi di governo delle competenze e delle conoscenze che si sviluppano attraverso la composizione di più autonomie locali" (Landri, 2004, p.328). Pensando agli effetti promossi sulle politiche pubbliche, appare chiaro, dunque, che la globalizzazione segnala un progressivo svuotamento della sovranità statale, che cede quote di potere decisionale in alto verso le istituzioni sovranazionali, in basso verso le istituzioni regionali o locali e orizzontalmente attraverso la promozione di autonomie funzionali (Fedele, 2004).

Considerato questo quadro generale, ora approfondiamo le ragioni per cui l'autonomia scolastica diventa nel *policy making* una parola d'ordine di così ampia portata a livello internazionale. Esse possono essere classificate in tre ordini (Benadusi, Consoli, 2004):

- 1) Motivi relativi alle problematiche interne al mondo della scuola e alla sua trasformazione (nuova concezione della scuola e dell'apprendimento);
- 2) Motivi relativi al cambiamento più generale del rapporto tra amministrazioni pubbliche e cittadini (l'autonomia come capitolo del decentramento);
- 3) Motivi relativi alle trasformazioni nel rapporto tra scuola e altri ambienti, necessità di incrementare gli scambi di confine tra sistema scolastico e altri sistemi economici, sociali e istituzionali (l'integrazione come elemento caratterizzante l'autonomia).

In merito ai motivi endogeni al settore educativo bisogna sottolineare che prima l'organizzazione del sistema scolastico si basava su un processo di trasmissione e insegnamento garantito da un processo di codificazione e standardizzazione nazionale e disciplinare. Ciò era coerente con l'esistenza di un

“programma istituzionale”, intendendo il termine programma nel senso tecnico di codice, o, se si vuole, di *software* sotteso ai codici che regolavano l’agire sociale e professionale (Dubet, 2002). Il mutamento consiste nell’introduzione di un nuovo approccio al rapporto docente-alunno basato sulla priorità dell’apprendimento rispetto all’insegnamento e della elaborazione cognitiva rispetto alla mera trasmissione, con il conseguente passaggio da una struttura curricolare a “collezione” a codici pedagogici più “integrati”¹⁸ (Bernstein, 1975b) che fanno appello al lavoro cooperativo tra docenti, sulla definizione degli obiettivi educativi in termini di competenze e non solo di conoscenze (Benadusi, Di Francesco, 2002). Ciò va in direzione di un’individualizzazione del rapporto didattico e mette in crisi lo schema della scuola tradizionale fondata sulla centralità del docente.

Per quanto riguarda i motivi esogeni dobbiamo riferirci al processo di decentramento amministrativo (*policy change*) che sta caratterizzando la riforma della pubblica amministrazione. A tal proposito, Sorcioni (2002) parla di “scuola delle autonomie” proprio per indicare che l’autonomia scolastica si iscrive nel più ampio processo di decentramento.

Nella pubblica amministrazione si riscontra un passaggio da “amministrazioni di regole” caratterizzate dalla combinazione tra burocrazie e amministratori, tese alla produzione di leggi e procedure spesso non applicate ad “amministrazioni di risultato” caratterizzata dalla combinazione tra meccanismi di quasi mercato e manager, in grado di rispondere della qualità dei servizi offerti e dei costi necessari per produrli (Fedele, 2002). Nell’ultimo caso, quindi, si assiste a un processo di “managerializzazione” (*ibidem*) che si concretizza in una maggiore responsabilizzazione e attivazione dei manager dei servizi pubblici nei confronti degli utenti/clienti che a loro volta dovrebbero disporre di una maggiore

¹⁸ La dicotomia proposta da Bernstein ha avuto largo eco nel dibattito sulla riforma scolastica. Come è noto, per curriculum “a collezione” si intende una struttura curricolare basata sulla giustapposizione di discipline a sé stanti, mentre per curricolo “integrato” si fa riferimento ad una organizzazione dei saperi suscettibile di “contaminazioni” e, quindi, più incline al lavoro interdisciplinare e cooperativo.

influenza sull'offerta e/o una maggiore libertà di scelta della struttura di erogazione (*exit*) (Donolo, 2002). Inoltre, la formazione di “amministrazioni di risultato” favorisce l'implementazione delle *politiche di scopo* che generalmente si limitano ad indicare gli obiettivi che si intende realizzare, rinviando a procedure consensuali di regolazione l'indicazione delle modalità operative da realizzare (Fedele, 2004). A tal proposito, Moini (2001) si sofferma proprio sul passaggio storico dalle *politiche condizionali*, distributive, settoriali tipiche del secondo dopoguerra alle *politiche di scopo*, redistributive, intersettoriali -sinteticamente definite di seconda generazione- che si sono affermate nel corso del passato decennio. Queste nuove politiche pubbliche sono caratterizzate dall'esigenza di massimizzare il coordinamento di interessi e attori estremamente differenziati rinviando a un modello di regolazione basato sulla cooperazione tra burocrazie e mercati, all'interno di reti decisionali miste pubblico/private.

Infine, per ciò che concerne l'integrazione tra i sistemi, di fatto l'autonomia mette in crisi la concezione del sistema scolastico come “santuario”, un luogo consacrato alla riproduzione di una cultura e di valori universalisti poco inclini alla valorizzazione dei particolarismi locali, a favore di una maggiore interconnessione con gli altri “mondi” della vita sociale, politica ed economica.

Non sembra dunque una contraddizione ipotizzare un sistema scolastico basato su istituti più autonomi (dall'amministrazione centrale nazionale, da un canone disciplinare nazionale) ma anche più dipendenti (o meglio interdipendenti) nei confronti del contesto in cui operano, dai loro utenti diretti innanzitutto (studenti e famiglie), ma anche dalle specifiche reti interorganizzative e interistituzionali di cui fanno parte, dalle comunità locali e dalle più significative organizzazioni sociali, economiche, politiche e culturali in essa operanti, dalle richieste e le indicazioni del mercato del lavoro (Benadusi, Consoli, 2004, p. 37). In quest'ottica si rafforzano le iniziative di *lifelong learning* che implicano il decadere della “tradizionale” autoreferenzialità dei sistemi di istruzione e formazione e lo sviluppo di processi di *networking* tra campi istituzionali che si presentavano in modo distinto nell'orizzonte spazio-temporale del ciclo di vita

degli individui (Landri, 2004). Per cui la ristrutturazione dei saperi in corso comporta il venir meno di istanze di regolazione centralizzate, delle rigide barriere tra i sistemi istituzionali (formazione, lavoro, politica, ecc.) a favore di un loro avvicinamento (una tendenza all'*isomorfismo* istituzionale, Powell, Di Maggio, 2000) e il sorgere di sistemi “non gerarchici di conoscenza distribuita” (Gee, 1996), i quali possono coincidere al limite con le individualità. Le politiche educative che riprendono il tema del *lifelong learning*, infatti, implicano un’integrazione tra istruzione, formazione e lavoro. Tradotte attraverso l’adozione del “pacchetto Treu”¹⁹ (l.196/1997) e il nuovo obbligo scolastico²⁰ (l.144/99, Regolamento 257 del 2000) “le politiche del *lifelong learning* tendono alla costruzione di un’offerta integrata di istruzione e formazione attraverso lo sviluppo di un nuovo campo interorganizzativo, composto da diversi attori ai quali si richiede, in una prospettiva di *governance*, di sviluppare modalità di regolazione e competenze professionali nelle attività di coordinamento, di progettazione e di realizzazione dei programmi d’azione, ovvero provvedere alla costruzione di quelle reti di protezione e di sostegno (il nuovo welfare) per i cicli di vita non standardizzati della modernità riflessiva” (Landri, 2004. p.335).

2.6 Verso il nuovo quadro istituzionale: la riforma del titolo V della Costituzione

Il quadro normativo presentato va a complicarsi per effetto della modifica del Titolo V della seconda parte della Costituzione, che segna il passaggio dalla scuola dello Stato alla scuola della Repubblica, con la moltiplicazione degli spazi

¹⁹ Tale pacchetto rappresenta lo spostamento all’interno delle politiche del lavoro, da una prospettiva tradizionale di *welfare* ad un orizzonte di *workfare state*, nel quale la razionalità degli interventi è orientata alla qualificazione dell’offerta di lavoro e la miglioramento dei servizi che presiedono all’incontro tra domanda e offerta di lavoro (Landri, 2004).

²⁰ Si propone un allungamento dell’istruzione obbligatoria, sino ad allora limitata al compimento del ciclo dell’istruzione della media inferiore, in modo da realizzare un allineamento con quanto previsto negli altri paesi UE (Landri,2004).

decisionali a livello meso e micro-istituzionale (Manariti, 2004). Il Titolo V della Costituzione ha, da un lato, dato definitiva sostanza e certezza all'autonomia scolastica, dall'altro, ha aperto ulteriori prospettive, specificando la ripartizione dei ruoli tra Stato, Regioni, Province e Comuni.

In effetti, è la legge costituzionale del 18/10/2001 n°3 che contiene la riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione Italiana, con la quale si conferisce pari dignità costituzionale a tutti gli enti politici territoriali definendo le potestà legislative dello Stato e delle Regioni e sottolineando gli spazi di potestà regolamentare di Province e Comuni “in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite”, oltre che rispetto alle “funzioni amministrative proprie” di cui sono titolari. In concreto, le modifiche apportate al titolo V, oltre ad avviare un processo di *regionalizzazione* dell'istruzione, hanno disegnato ancor di più di quanto non abbiano fatto le deleghe e i trasferimenti di compiti e funzioni dallo Stato alle Regioni, Province e Comuni, un quadro di relazioni tra poteri istituzionali complessivamente e profondamente nuovo dal quale l'Ente Locale esce rafforzato nella sua autonomia e diventa quindi titolare di funzioni di governo.

Con questo provvedimento legislativo si tenta di definire, infatti, un nuovo equilibrio ispirato al *federalismo cooperativo* (Cammelli, 2003) che consenta da un lato lo sviluppo delle autonomie, e dall'altro un mantenimento dell'unità attraverso una ridefinizione del ruolo dello Stato. “Nello specifico, infatti, allo Stato viene riconosciuta la potestà legislativa esclusiva riguardo alle norme generali dell'istruzione e la potestà legislativa concorrente a Stato e Regioni in materia di istruzione su tutti gli altri aspetti, fatta eccezione per l'autonomia delle singole istituzioni scolastiche e per l'istruzione e la formazione professionale, le quali erano e restano di competenza delle Regioni. Inoltre l'articolo 116 stabilisce che su alcune materie, tra cui l'istruzione, si possa attribuire la competenza esclusiva di legislazione ad alcune regioni con legge dello Stato” (Landri, 2004, p.337-8).

In effetti, con la riforma del titolo V della Costituzione si prende forma una configurazione organizzativa del sistema dell'istruzione e della formazione di tipo *divisionale* (Mintzberg, 1996; Rebori, 1998), nella quale da una parte lo Stato funge da connettore trasversale, fissando le norme generali, gli obiettivi e gli standard delle performance educative e svolgendo un ruolo di monitoraggio e di valutazione in funzione equitativa, dall'altra le Regioni si occupano dell'organizzazione dei servizi, raccordandola con le diverse politiche di sviluppo e di *welfare* locale (*ibidem*).

In questa direzione, dunque, si pone il testo di modifica del titolo V della Costituzione che ha come obiettivo dichiarato quello di ridefinire in modo radicale ed incisivo il rapporto Stato - Regioni, e tra Regioni ed Enti Locali, sopprimendo o modificando quelle disposizioni in cui è rinvenibile un'impronta statalista. A tale scopo la riforma costituzionale della potestà normativa regionale ha completato il percorso inaugurato con l'introduzione, nell'ordinamento giuridico, del principio di sussidiarietà mirante ad una decisa inversione di tendenza nei rapporti centro - periferia.

In effetti, la legge 59/1997 ha capovolto il tradizionale principio del parallelismo (che esprime lo stretto legame fra poteri legislativi e poteri amministrativi attribuiti alle Regioni e che, quindi, vedeva attribuite alle autonomie soltanto le materie loro espressamente "concesse" dalla legge) sostituendolo con l'opposto principio di sussidiarietà (art. 3, comma 1, lett. b) . Il principio di sussidiarietà, quindi, se da un lato rappresenta un limite allo svolgimento di funzioni amministrative da parte di organi ed enti centrali che in quanto tali sono lontani dal soggetto portatore di interessi, dall'altro lato determina un notevole potenziamento delle funzioni amministrative locali.

È chiaro ed evidente come, senza scalfire l'unità della Repubblica, "una ed indivisibile", mediante queste riforme si consenta di tenere in considerazione le diversità della Nazione, creando le condizioni per uno sviluppo effettivo delle Regioni (Miranda, 2004).

In questo modo si potrà effettivamente giungere al punto in cui la Regione potrà promuovere un proprio indirizzo politico – amministrativo, libero dalle scelte e dalle imposizioni statali, se non, addirittura, divergente con l'eventuale indirizzo politico centrale (*idem*, 2004).

In definitiva, la riforma del titolo V della Costituzione trova la sua ragion d'essere e la sua fonte di ispirazione nei principi di trasparenza, decentramento, responsabilità, sussidiarietà ed è finalizzata a fornire ai cittadini un servizio qualitativamente migliore che risponda più efficacemente ai bisogni differenziati dei molteplici contesti territoriali.

2.7 Lo studio: la Conferenza d'Ambito nel caso della Provincia di Napoli

Questa breve presentazione dei punti cardini del nuovo quadro normativo-legislativo che ha determinato il costituirsi dell'autonomia locale e scolastica è stata necessaria perché ha fornito le linee guida per un approccio ragionato allo studio di caso della nostra ricerca: la Conferenza d'Ambito implementata dalla Provincia di Napoli, Assessorato alle politiche scolastiche e formative.

In effetti, come abbiamo visto, la scuola e gli Enti Locali rappresentano un binomio non sempre facile da decifrare, ma decisivo per migliorare la qualità dell'educazione delle giovani generazioni. Oggi, la riforma della pubblica amministrazione sollecita le autonomie locali e scolastiche a costruire azioni comuni e alleanze sul territorio, per meglio rispondere alle domande di formazione dei cittadini e delle comunità. Inoltre, il “federalismo” incombente propone un diverso contesto giuridico ed amministrativo in cui aumentano, nel settore dell'istruzione, le possibilità di iniziativa, ma anche le responsabilità di Regioni, Province, Comuni e Scuole.

Ecco l'esigenza di costituire sul territorio un nuovo organismo di partecipazione e di organizzazione quale la Conferenza d'Ambito che in questi

termini costituisce un esempio di traduzione in pratica di questo nuovo quadro normativo – organizzativo. La Conferenza d’Ambito, quindi, si rende necessaria alla luce delle profonde trasformazioni introdotte in questi ultimi anni dall’insieme dei provvedimenti legislativi, che hanno trovato solido approdo nella riforma del titolo V della Costituzione, basati sulla ricerca di un nuovo rapporto tra scuola ed Enti Locali. Nello specifico l’attuale quadro normativo delinea un sistema di istruzione e formazione nel quale ciascuno degli attori, pur titolare di una sfera di competenze esclusive, agisce su aree che hanno significativi punti di contatto funzionale e che richiedono l’individuazione di momenti di raccordi idonei a realizzare le necessarie sinergie e a evitare sovrapposizioni, dispersioni e diseconomie. Ciò ha determinato la necessità di una sede di regia ed il potenziamento delle strutture di raccordo interistituzionale e di concertazione sociale.

Come si evince dai documenti programmatori della Provincia di Napoli in riferimento all’area scolastica²¹, per poter concretizzare le politiche di programmazione territoriale in materia di istruzione e formazione, in coerenza con un assetto istituzionale dinamico, si ritiene necessario attivare strumenti di lettura e di monitoraggio costante della realtà: bisogna parlare non di Pubblica Istruzione ma di governo del “Sistema Integrato scuola, formazione e lavoro”.

Per facilitare l’implementazione di queste nuove politiche d’integrazione tra diverse aree istituzionali il territorio provinciale è stato suddiviso in Ambiti Funzionali, che rappresentano il riferimento territoriale della attività programmatoria e delle politiche di governo della scuola nella Provincia di Napoli. In quest’ottica, gli istituti scolastici esercitano la propria autonomia in relazione ad un ambito territoriale, all’offerta formativa di quell’ambito e all’offerta formativa complessiva dell’intero territorio. La programmazione e l’organizzazione di questa offerta è di competenza degli enti territoriali (Regione,

²¹ Si fa riferimento alle linee di programmazione contenute nell’Agenda Scuola 2002/03 e nel documento sulle Conferenze d’ambito 2004.

Provincia, Comune). In particolare, le funzioni trasferite alla Provincia (con riferimento a quelle precedentemente citate) richiedono tali linee d'azione: le azioni di sistema destinate all'istruzione e alla formazione sono strettamente collegate allo sviluppo sociale ed economico del territorio;

- la programmazione del piano dell'offerta formativa (POF) delle scuole non può non tener conto delle caratteristiche e delle potenzialità di sviluppo del territorio di riferimento, ed occorre pertanto programmare per "ambito";

- una programmazione per ambito include necessariamente un confronto con gli altri soggetti istituzionali che intervengono nel sistema scuola-formazione, le parti sociali, le rappresentanze del mondo dell'impresa, dell'industria, dell'artigianato, gli Ordini Professionali;

- le linee politiche che le Province dovranno concretizzare richiedono la disponibilità di competenze tecniche capaci di sviluppare le azioni di intervento, allo stesso tempo richiedono una solida rete di relazioni che coinvolga i soggetti pubblici e privati a sostegno della progettazione.

In seguito alla funzionale suddivisione del territorio provinciale in ambiti, la Provincia di Napoli ha delineato nuove strutture operative dell'area "politiche scolastiche" per adempiere ai nuovi compiti legislativi che le sono stati affidati:

1) Osservatorio per la Programmazione Scolastica

Svolge una serie di attività connesse alla funzione di programmazione della rete scolastica attribuita alle Province dall'art. 139 del D.lgs 112/98. In particolare raccoglie ed analizza una grande quantità di dati relativi alle iscrizioni negli istituti superiori, alla dispersione scolastica ed alla mobilità degli studenti. Gestisce inoltre l'organizzazione delle Conferenze d'ambito. Le sue pubblicazioni costituiscono, ormai, un'occasione attesa dagli operatori scolastici ed istituzionali;

2) Ufficio progetti speciali per l'attuazione della riforma del sistema dell'istruzione e per la *governance* del sistema integrato territoriale

Si occupa di favorire il processo di integrazione "verticale" (integrazione dei livelli istituzionali) ed "orizzontale" (integrazione degli operatori del sistema: scuola, formazione professionale, centri per l'impiego, agenzie educative). In

particolare, si occupa prevalentemente delle funzioni che derivano dalle competenze in materia di formazione professionale delegate alla Provincia dalla Regione Campania; esso cura l'offerta integrata tra istruzione e formazione (OFI, OFIS), operando in stretta connessione con l'Amministrazione Regionale.

3) Le Conferenze d'Ambito²²

Costituiscono l'organismo di rappresentanza e di partecipazione, istituito con la delibera del Consiglio Provinciale n. 154 del 31/10/03²³, per l'elaborazione del Piano provinciale di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche e per la programmazione su base territoriale dell'offerta formativa. Quindi prevede la gestione delle relazioni tra i soggetti titolari di funzioni proprie appartenenti ad enti istituzionali diversi, ma che insieme contribuiscono alla messa a punto di una specifica linea d'intervento quanto più possibile adatta all'ambito territoriale di riferimento, allo scopo di favorirne il pieno sviluppo.

Le Conferenze d'Ambito sono, quindi, il luogo dell'esercizio condiviso delle responsabilità in materia di istruzione, formazione e transizione al lavoro, articolato secondo la suddivisione del territorio provinciale in dieci ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa. Con la Conferenza d'Ambito, la Provincia di Napoli intende promuovere lo sviluppo di una nuova capacità di lettura del territorio per individuarne i bisogni e favorire una programmazione degli interventi coerente e integrata per aree funzionali, consolidando in questo modo il dialogo tra tutti i soggetti istituzionali. Quindi le Conferenze hanno come scopo quello di creare sinergie tra le forze sociali ed economiche per realizzare un intervento sul territorio che sia improntato a criteri di collaborazione orizzontale

²² Assessorato alle politiche scolastiche della Provincia di Napoli (2003), *Le conferenze d'Ambito*, Area programmazione scolastica.

²³ Precedentemente a questa delibera, l'iter normativo della costituzione delle Conferenze d'Ambito è stato il seguente: Dlgs. 267/2000 Testo Unico ed Enti Locali art. 42 "il Consiglio dell'Ente ha competenza sull'istituzione di compiti e norme sul funzionamento degli organismi di decentramento e partecipazione"; Accordo Stato, Regioni ed Enti Locali 19/04/2001 "I sottoscrittori dell'accordo si impegnano ad intraprendere sul territorio ogni iniziativa ritenute opportune per realizzare un sistema dell'istruzione fondato sulla collaborazione dei vari soggetti coinvolti".

tra le autonomie locali, titolari delle competenze in materia di istruzione, formazione e transizione al lavoro, e tra queste ultime e le parti sociali, gli attori istituzionali e non, presenti al livello locale. Le istanze e le proposte emergenti in sede di ciascuna Conferenza d'Ambito, scaturite dal confronto delle parti, vengono raccolte e coordinate dalla Conferenza degli Ambiti, che formula la proposta per la redazione dei piani di competenza provinciale ex art. 139 Dlgs. 112 del 1998²⁴.

In sintesi, sia la Conferenza d'Ambito, sia la Conferenza degli Ambiti sono organismi territoriali tesi a:

- Migliorare la conoscenza del territorio quale primo passo per una programmazione che sia realmente efficace e che tenga conto della domanda di istruzione e di formazione che emerge dal contesto socio – economico di riferimento. Significativa, in quest'ottica, appare la partecipazione alle Conferenze, tra gli altri, del Coordinamento Regionale degli enti bilaterali, nonché dei responsabili dei Centri per l'Impiego;
- Creare sinergie tra i diversi attori, istituzionali e non, coinvolti a vario titolo nel governo delle politiche di istruzione e formazione, perché possano essere proposti orientamenti condivisi in tali materie;
- Formulare proposte su progetti di istruzione integrata.

Le tematiche di lavoro previste nelle Conferenze riguardano: le politiche per il successo scolastico e formativo (diritto allo studio e lotta alla dispersione scolastica); le politiche per il miglioramento dell'offerta formativa (indirizzi di studio; loro collocazione; incremento numerico di alunni e di classi o decremento); le politiche per la promozione dell'educazione permanente; le politiche attive del lavoro; le politiche di sviluppo locale.

²⁴ La Conferenza degli Ambiti è uno strumento di concertazione progettato ma attivato per la prima volta agli inizi di Settembre (2005), dato che i rappresentanti di ogni ambito sono stati eletti nel corso del ciclo di Conferenze tenutosi nell'anno 2004/05.

In quest'ottica, con queste nuove strutture operative si evince che l'antica organizzazione amministrativa volta al soddisfacimento di bisogni specifici, ben definiti e immediatamente comprensibili alla "mente" burocratica, deve cedere il passo a logiche programmatiche e trasformatrici, che presuppongono la continua ricerca della condivisione degli obiettivi e l'uso di metodologie e tecniche di governo, che non appartengono tradizionalmente al bagaglio delle competenze dei principali operatori del sistema. Alla luce di ciò, programmazione, pianificazione e ottimizzazione delle risorse sono le parole d'ordine del mutamento della cultura amministrativa e della gestione della cosa pubblica. Queste trasformazioni in corso implicano una capacità di "governo" incentrata sulla costituzione di un sistema di relazioni intersoggettuali ed il coordinamento dei processi innovativi e di riorganizzazione territoriale. Le Province, infatti, devono tener conto nel loro assetto organizzativo della correlazione organica tra le parti che compongono il sistema scuola/formazione/lavoro e assicurarne il raccordo; allo stesso tempo, devono dotarsi di strumenti operativi e di programmazione, in materia di istruzione e formazione, connotati da straordinaria flessibilità²⁵.

²⁵ A conferma di tale scopo, "leggere la domanda con occhi diversi" e ridurre così la distanza tra l'offerta formativa e la società, la provincia di Napoli ha anche avviato tre progetti di ricerca con tre facoltà: Sociologia, Economia e Architettura. In particolare, la facoltà di Sociologia si è impegnata nella costruzione di un modello di "governance" focalizzando l'attenzione sui modi di organizzazione del sistema dell'istruzione, quindi sulle reti scolastiche e sul piano di utilizzo degli edifici scolastici.

2.8 Gli ambiti territoriali della Provincia di Napoli

Data l'importanza della costituzione degli ambiti territoriali è necessario approfondire l'iter normativo che caratterizza la loro definizione prevista sia dal processo di dimensionamento delle Autonomie Scolastiche, sia dall'esercizio delle competenze trasferite alle Regioni ed agli Enti Locali. Allo stesso tempo, viene presentato il quadro complessivo dei singoli ambiti, con riferimento alle loro caratteristiche demografiche, morfologiche, socio-economiche e storico-culturali.

Nel 1999 la Conferenza Provinciale di Organizzazione della Rete Scolastica (CPO), oltre ad elaborare il piano di dimensionamento delle scuole, fornì una prima indicazione per la suddivisione del territorio provinciale in Ambiti funzionali al miglioramento della offerta formativa. Tali ambiti furono individuati quali aree autonome dal punto di vista delle attrezzature, dei servizi e dei collegamenti, in modo tale che le esigenze delle popolazioni in esse comprese potessero essere soddisfatte al loro interno, in conformità a quanto prescritto dalla normativa in materia – ed in particolare dagli indirizzi di programmazione regionale, contenuti nella Deliberazione della G.R. n. 132 del 25.09.98²⁶ successivamente perfezionati.

In effetti, con la Conferenza Provinciale di Organizzazione della Rete Scolastica (CPO), per quanto concerne la definizione morfologica dell'ambito, si provvede a sovrapporre tutte le informazioni al momento disponibili, relative alla presenza di:

- istituti scolastici di diverso tipo e grado;
- attrezzature di interesse comune;
- attrezzature sanitarie ed ospedaliere;
- spazi pubblici attrezzati;

²⁶ Con questa delibera viene data una definizione di "Ambito funzionale", che è una porzione di territorio di dimensione sufficiente a garantire un più efficiente governo dei servizi, tra cui anche quello dell'istruzione e della formazione.

- reti stradali e ferroviarie.

Il tutto è stato letto in relazione alla dimensione demografica e alla effettiva consistenza della platea scolastica, in modo da consentire comunque di programmare le priorità dei futuri interventi secondo le necessità.

In tale ottica, fu formulata, per il territorio provinciale, una prima ipotesi di suddivisione in otto Ambiti funzionali di cui il primo ambito fu detto *Provinciale*, come previsto dal D. P. R. 233/1998²⁷, perché comprensivo di tutti i Comuni della Provincia, nel quale erano contenuti alcuni Istituti ad indirizzo “raro”, fortemente specializzati e presenti in numero esiguo rispetto all’estensione territoriale. Operando in tal modo, la CPO espresse la volontà di assicurare una distribuzione razionale ed omogenea del sistema formativo sul territorio, che tenesse conto della vocazione territoriale dei singoli comuni della città metropolitana.

In seguito, la Provincia di Napoli ha pubblicato nel 1999 il progetto preliminare del Piano Territoriale di Coordinamento (PTCP), il primo Rapporto sullo Stato dell’Ambiente e il Documento di programmazione dello Sviluppo Economico 2000 (DPSE). Questi documenti proponevano una suddivisione del territorio provinciale necessariamente basata su elementi derivati da analisi collegate a tutta l’attività di ricognizione e programmazione degli anni precedenti e su dati a disposizione della Conferenza Provinciale di organizzazione della rete scolastica.

Il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), elaborato precisamente sulla base degli indirizzi programmatici del Consiglio provinciale del 1997, si è avvalso del confronto con le Amministrazioni locali, le Forze Sociali, gli Imprenditori, le Associazioni e gli Ordini Professionali. In effetti, il PTCP costituisce una prima proposta di riqualificazione e di sviluppo del territorio provinciale, ma allo stesso tempo ha inteso diffondere e praticare un

²⁷ Tale decreto stabilisce che “i piani di dimensionamento delle Istituzioni Scolastiche sono definiti in Conferenze Provinciali di organizzazione delle reti scolastica, che individuano anche gli ambiti territoriali di riferimento, nel rispetto degli indirizzi e dei criteri generali adottati dalle Regioni”.

metodo – quello della concertazione - volto a riequilibrare il rapporto tra istituzioni e società civile, così da favorire un più forte controllo democratico sulle scelte e sulla loro attuazione, pur mantenendo stabile il principio di autorità responsabile per l'attuazione definitiva in sede politica. Con il PTCP per la prima volta è stato letto, studiato e criticamente analizzato l'intero territorio provinciale non secondo ottiche separate e di settore, ma secondo le interazioni e le connessioni che si determinano tra le parti che costituiscono il territorio. Questo ha consentito di leggere le profonde trasformazioni di un ambiente stratificato da culture e da società. I criteri di pianificazione dello sviluppo, adottati nel PTCP, si caratterizzano, infatti, per l'elevato grado di progettualità e per l'adozione di un obiettivo generale di riqualificazione e di riequilibrio del territorio che va oltre la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale, mostrando interesse anche per le problematiche dei sistemi urbani, per l'eliminazione dei degradi diffusi, ovvero per la creazione di infrastrutture e servizi, corrispondentemente all'evoluzione delle esigenze e delle necessità delle comunità insediate.

Il Documento di Programmazione dello Sviluppo Economico (DPSE) ha costituito, invece, lo strumento di coordinamento della programmazione economica sia provinciale sia comunale, anche in relazione all'utilizzo dei fondi del POR (Piano Operativo Regionale) 2000-2006. Esso conferma l'impostazione territoriale di otto aree sovracomunali più una specifica delle isole del Golfo, nell'ottica di un'articolazione policentrica dell'area metropolitana di Napoli, al fine di favorire uno sviluppo basato sul rafforzamento delle identità (e delle capacità) locali e sulla incentivazione della competizione.

Sulla base delle indicazioni di questi documenti programmatori del territorio, si è ritenuto opportuno procedere a una revisione della suddivisione del territorio provinciale in Ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa che fosse coerente con una più complessiva strategia di pianificazione della Provincia e coincidesse sostanzialmente con la suddivisione territoriale prevista nei documenti di programmazione dello sviluppo economico, fermo restando un ambito virtuale, extraterritoriale, per gli indirizzi rari, così come per l'altro

previsto dalla normativa di settore. E' stata perciò formalizzata, con la delibera del G.P. del 06/06/03 n.130²⁸ e con quella del 28/05/03 n. 146, una nuova proposta di Ambiti funzionali, che è stata trasmessa alla Regione Campania per gli adempimenti di competenza, per impostare correttamente e coerentemente le politiche del territorio a sostegno della scuola e, complessivamente, del sistema educativo. La nuova suddivisione non stravolge il precedente assetto, ma lo corregge in conseguenza delle direzioni di nuovi poli di sviluppo, confermando sostanzialmente il lavoro svolto dalla Conferenza Provinciale del 1999. La modifica rilevante ha riguardato l'assorbimento in altri ambiti del precedente ambito 9 – Isole del Golfo - in base al riconoscimento dell'appartenenza delle isole a due sistemi geomorfologici e paesaggistici diversi: Ischia e Procida a quello Flegreo, Capri a quello Sorrentino – Amalfitano. Sono stati così delineati, individuando le parti del territorio che presentano caratteristiche tale da consentire lo sviluppo armonico e programmato dell'offerta formativa globale, dieci ambiti funzionali all'offerta formativa.

Dunque, secondo il quadro presentato, l'ambito funzionale assume un ruolo centrale e non va ridotto al concetto di “bacino d'utenza”, ovvero di un territorio nel quale la consistenza della popolazione sia in grado di assicurare una adeguata presenza (quantitativa e qualitativa) di scuole di ogni ordine e grado (Franchi, 2002). Naturalmente la variabile popolazione è essenziale ma non può da sola corrispondere a quel rapporto fecondo tra istruzione, formazione e politiche di sviluppo del territorio e della comunità che sta, tra gli altri obiettivi, alla base della scelta dell'autonomia scolastica. In altre parole, l'ambito funzionale non è il nuovo distretto scolastico, ma l'individuazione del territorio frutto della sovrapposizione di diverse “mappe”:

- la rete dei trasporti;
- le vocazioni culturali e sociali;

²⁸ Con questa delibera si avanza alla Regione la proposta di suddividere il territorio della Provincia di Napoli in dieci Ambiti funzionali, in accoglimento di quanto previsto dal Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale.

- le vocazioni produttive/occupazionali;
- la rete dei servizi;
- il sistema di relazioni esistenti tra gli enti locali;
- l'esistenza di patti territoriali;
- la presenza e l'articolazione di scuole e agenzie formative.

Si tratta in sostanza dell'unità territoriale entro la quale poter governare e programmare politiche e servizi, dove la presenza di istituti scolastici di diverso tipo e grado dovrebbe assicurare una distribuzione razionale ed omogenea del sistema formativo, tenendo anche conto della specifica vocazione di ciascun territorio e delle prospettive di sviluppo dello stesso. Ciascun ambito funzionale è una porzione del territorio provinciale che costituisce, in considerazione dei suoi comuni aspetti morfologici, storico- culturali, sociali ed infrastrutturali, un'unità territoriale. Il riconoscimento di tale unità consente una semplificazione dello studio del territorio e, allo stesso tempo, un governo del territorio più efficace e corrispondente alle esigenze dei cittadini.

Ora procediamo con una presentazione sintetica delle caratteristiche di tali ambiti²⁹.

L'ambito **I Flegreo** è costituito dai territori dei seguenti comuni: Bacoli, Monte di Procida, Pozzuoli, Quarto, Barano d'Ischia, Casamicciola Terme, Forio d'Ischia, Ischia, Lacco Ameno, Serrara Fontana, Procida. Su questi comuni si registrano complessivamente 13 istituti scolastici e la popolazione residente complessiva è pari a 225.739 abitanti.

Il territorio dei Campi Flegrei, intrecciato in un'area che si estende in parte nel Comune di Napoli e che si riflette nelle due isole flegree (Ischia e Procida), rappresenta una delle aree regionali a più alta valenza naturale, ambientale, storico

²⁹ La fonte che ha consentito di rilevare i comuni appartenenti a ciascun ambito e il numero di Istituti Scolastici è stata: *Cercascuole, guida per l'orientamento agli istituti superiori, anno 2004/05, Provincia di Napoli*. Mentre le caratteristiche dei territori dei vari ambiti sono state elaborate dal documento di programmazione *DPSE 2000*, naturalmente integrando i recenti cambiamenti di suddivisione degli ambiti.

– archeologica e culturale. Per quanto concerne i grandi valori naturali e paesaggistici, si tratta di un'area vulcanica caratterizzata dalla presenza di crateri diffusi, alcuni di recente formazione (Monte Nuovo, 1538), inattivi (escluso quello della Solfatara), ma interessata da fenomeni bradisismici, per cui è stata classificata come un'area a rischio vulcanico. Il ricco e variabile sistema morfologico (contraddistinto dal tufo giallo flegreo) dà luogo a paesaggi mutevoli dati dai colli vulcanici, dalle selle, dalle coltivazioni agricole a terrazze (vite e agrumi), dalla vegetazione tipica della macchia mediterranea, dai boschi, dalla presenza dei quattro laghi (Fusaro, Miseno e Lucrino di acque salmastre e Averno di acque dolci), dalla eccezionale linea costiera e dalla risorsa mare. Queste qualità del territorio sono state solo parzialmente compromesse dalla crescita edilizia che ha riguardato per lo più fenomeni di dispersione abitativa per residenze unifamiliari contenute. Allo stesso tempo, l'area si caratterizza per un notevole interesse storico – culturale dato dalla diffusione di beni e siti archeologici (in particolare di epoca romana), che, seppur non ancora valorizzati come quelli dell'area vesuviana, costituiscono un patrimonio di eccezionale testimonianza. Dal punto di vista socio – economico, le informazioni più recenti (Censimento Intermedio dell'Industria e dei Servizi) relative alle attività produttive evidenziano, sullo sfondo di una contrazione generale dell'industria manifatturiera, un certo ridimensionamento di attività storicamente radicate sul territorio (macchine e apparecchiature elettriche) a cui ha corrisposto una fioritura di attività di servizio, nei settori dell'informatica e della ricerca. Mentre è ridotta la dimensione delle attività direttamente legate ad una gestione “turistica” delle risorse territoriali (in particolare quella ricettiva), per la mancanza di un'offerta strutturata e di qualità.

Quest'ultimo aspetto viene colmato dalla presenza delle isole che, infatti, svolgono, sul piano economico, con gradi diversi, un ruolo legato al turismo: Ischia, per la presenza diffusa di sorgenti e stabilimenti termali, costituisce il secondo polo ricettivo della Provincia; Procida connette il turismo e l'ambiente con un'offerta rivolta ad un turismo non di massa. Di conseguenza, le attività

economiche sono legate alla forte presenza del settore turistico e del suo indotto, ma anche di quello commerciale e dei servizi. Permangono, infatti, nell'isola di Procida e, parzialmente ancora ad Ischia, attività agricole frammentate a conduzione familiare. Infine, la particolare condizione logistica determina problemi notevoli di mobilità interna, soprattutto nei mesi estivi per l'eccessiva presenza di un turismo stagionale proveniente dal capoluogo o dal pendolarismo del turismo "mordi e fuggi".

L'ambito **II Giuglianese** è situato a Nord-Est di Napoli ed è composto dai seguenti comuni: Calvizzano, Giugliano in Campania, Marano, Melito di Napoli, Mugnano di Napoli, Qualiano e Villaricca. Su questi comuni si registrano complessivamente 7 istituti scolastici e la popolazione residente complessiva è pari a 239.410 abitanti. Il territorio dell'ambito Giuglianese rappresenta, nonostante i fenomeni di urbanizzazione spinta, una delle aree agricole più ampie del territorio provinciale. Da punto di vista geologico il territorio costituisce una estensione, per la gran parte del sistema flegreo, con la presenza diffusa delle grandi cave di tufo. Particolare importanza assume il sistema idiografico costituito dagli alvei Camaldoli – Quarto. Un ulteriore patrimonio ambientale dell'ambito è costituito dal lago Patria e la sua foce che sono parti della riserva naturale foce del Volturno – costa di Licola. Negli ultimi anni la densità abitativa è raddoppiata, data la disponibilità di abitazioni a basso costo che ha favorito l'insediamento del flusso migratorio. L'intensa urbanizzazione, che ha caratterizzato soprattutto i comuni limitrofi di Napoli (Marano, Villaricca, Mugnano), ha determinato condizioni di degrado ed una notevole riduzione di aree agricole, anche per la carenza di servizi civili e attrezzature adeguate. Dal punto di vista economico, infatti, c'è stata una riduzione del settore agricolo a cui ha corrisposto un incremento delle attività commerciali, delle attività di edilizia e di alcune specializzazioni manifatturiere (la piccola impresa conciaria e dei prodotti in pelle); si tratta di un netto miglioramento del potenziale produttivo innescato dallo sviluppo demografico.

L'ambito **III Nord di Napoli** è situato a settentrione dell'area urbana di Napoli ed è costituito dai seguenti comuni: Arzano, Calandrino, Casavatore, Casoria, Crispano, Frattamaggiore, Frattaminore, Grumo Nevano, Melito e Sant'Antimo. Su questi comuni si registrano complessivamente 8 istituti scolastici e la popolazione residente complessiva è pari a 302.811 abitanti. Quest'area rappresenta una delle conurbazioni territoriali più densamente edificate della Provincia. Il territorio agricolo che si estende dalle pendici del Vesuvio fino a Caserta è stato poi investito da insediamenti industriali di carattere terziario e commerciale, al punto che oggi più del 77% del territorio risulta urbanizzato. Si tratta di un'area inoltre interessata dal fenomeno delle cavità sotterranee, dovute all'attività estrattiva del tufo per edificazione. La presenza delle industrie ha favorito il fenomeno del lavoro nero e sommerso, in particolare nel settore calzaturiero, che nonostante le precarie e inadeguate condizioni di lavoro realizza fatturati di notevole valori e prodotti di elevata qualità, anche per il mercato internazionale.

In definitiva, l'area appare notevolmente congestionata e degradata, pur in presenza di un tessuto industriale innovativo (nei Comuni di Arzano, Casoria e Casavatore sono insediate alcune imprese nei settori dell'informatica e dell'abbigliamento di notevole qualità e internazionalizzazione) e di una adeguata rete infrastrutturale principale, bisognosa però di processi di riqualificazione urbana e produttiva.

L'ambito **IV Acerra- Pomigliano** è situato a Nord-Est della Provincia di Napoli e comprende i seguenti comuni: Acerra, Afragola, Bruscianno, Caivano, Cardito, Casalnuovo, Castello di Cisterna, Mariglianella e Pomigliano d'Arco. Su questi comuni si registrano complessivamente 13 istituti scolastici e la popolazione residente complessiva è pari a 280.675 abitanti. Si tratta di un vasto territorio pianeggiante che si caratterizza dal punto di vista morfologico per la presenza del complesso sistema di canali drenanti dei Regi Lagni, realizzato tra il 1500 e il 1800, oggi in un totale stato di abbandono e di degrado per l'accumulo di detriti e di immissione di scariche anche inquinanti. Dal punto di vista

produttivo va segnalata la potenziale vocazione agricola dell'area e la diffusione di medie aziende manifatturiere (tessile, abbigliamento) e agro-industriali, nonché dei grandi poli industriali specializzati (industria automobilistica e aeronautica a Pomigliano d'Arco).

Negli ultimi anni c'è stata un'espansione edilizia avvenuta attraverso una successione di interventi discontinui senza una logica connessione con i tessuti esistenti.

L'ambito **V Nolano** è il più esteso dei nove ambiti territoriali ed è costituito dai seguenti comuni: Camposanto, Casamarciano, Cicciano, Cimatile, Comiziano, Luveri, Marigliano, Nola, Roccarainola S. Paolo Belsito, San Vitaliano, Saviano, Scosciano, Tufino e Visciano. Su questi comuni si registrano complessivamente 11 istituti scolastici e la popolazione residente complessiva è pari a 140.854 abitanti. Il territorio nolano si presenta complessivamente pianeggiante e costituisce in naturale impluvio per il deflusso delle acque, sorgive e piovane, provenienti dai monti circostanti. I terreni di natura alluvionale e vulcanica, hanno fornito eccezionali condizioni per lo sviluppo delle attività agricole. Negli ultimi anni l'area è stata interessata da interventi e iniziative di grande rilievo territoriale (residenziali, produttivi o infrastrutturali) a cui non ha corrisposto un aumento del flusso demografico, anzi è uno degli ambiti che può accogliere quote ulteriori di popolazione provinciale. Da punto di vista produttivo non vi è una caratterizzazione specifica, si registra la presenza di prodotti alimentari e del settore tessile –abbigliamento. Mentre maggiore importanza assume il settore terziario legato alla presenza del CIS (Centro Ingrosso Sud) e dell'Iterporto (il maggior nodo intermodale dei trasporti delle merci del Mezzogiorno) a Nola.

Infine, l'area archeologica e medioevale di Cimatile insieme ai nuclei urbani originari può costituire un ulteriore fattore di sviluppo, legato alla valorizzazione delle risorse culturali.

L'ambito **VI Vesuviano Interno** è costituito dai seguenti comuni: Carbonara di Nola, Cercola, Ottaviano, Palma Campania, Poggiomarino, Pollena Trocchia, S. Gennaro Vesuviano, S. Giuseppe Vesuviano, S. Sebastiano al

Vesuvio, Sant'Anastasia, Somma Vesuviana, Striano, Terzino, Volla e Massa di Somma. Su questi comuni si registrano complessivamente 16 istituti scolastici e la popolazione residente complessiva è pari a 250.315 abitanti. Il territorio è caratterizzato da una ricca concentrazione di valori ambientali, paesaggistici e culturali, ma anche da forti problematiche connesse a rischio sismico, vulcanico, idrogeologico e idrologico. Nello specifico il paesaggio si caratterizza per la presenza di una disordinata espansione edilizia pedemontana, floride aree a frutteto (in particolare l'albicocco e la vite), a bosco (castagni, pini, betulle e ginestre) ed il brullo paesaggio del cono vulcanico. Dal punto di vista economico risulta sviluppata l'area agricola, il tessuto tessile, le costruzioni, il commercio, i trasporti e i servizi. In particolare, il settore tessile ha accresciuto visibilmente il suo peso nell'area, sia in termini di addetti sia in termini di stabilimenti produttivi (anche se permane il fenomeno dell'immigrazione clandestina e del lavoro nero). In effetti, gli insediamenti industriali (soprattutto di tipo agroalimentare) sono di modeste dimensioni e collocati sul territorio in modo casuale. Inoltre come per l'area nolana l'incremento della popolazione non ha alterato l'assetto complessivamente equilibrato del territorio e anche i valori di densità abitativa.

L'ambito **VII Vesuviano Costiero** comprende quella parte del territorio a sud del Vesuvio tra l'antico fiume Sebeto e il Sarno. I comuni che ne fanno parte comprendono: Boscoreale, Boscotrecase, Castellamare di Stabia, Pompei, Portici, Ercolano, S. Giorgio a Cremano, S. Antonio Abate, Torre Annunziata, Torre del Greco, S. Maria la Carità e Trecase. Su questi comuni si registrano complessivamente 31 istituti scolastici e la popolazione residente complessiva è pari a oltre 500.000 abitanti. Il territorio si estende tra il Vesuvio, la città di Napoli e la costa, dal punto di vista geomorfologico e litologico è strettamente legato all'attività effusiva dell'edificio vulcanico Somma- Vesuvio ed è prevalentemente costituito da rocce vulcaniche (lave) e depositi piroclastici (tufi e pozzolane). Il paesaggio perciò è caratterizzato dai corpi delle colate laviche, le aree boschive e quelle agricole. L'eccezionale densità abitativa e degrado diffuso dovuto all'espansione edilizia degli anni 50/60 ha trasformato un'area di grandi qualità

ambientali e storiche in una conurbazione senza soluzione di continuità, occupando anche i parchi ed i giardini dell'eccezionale sistema settecentesco delle Ville Vesuviane e riducendo le aree agricole. A differenza dell'area Vesuviana interna il fattore di rischio dovuto all'emergenza vulcanica è molto più elevato, poichè c'è una densità abitativa molto alta in una fascia di territorio chiusa tra il mare e le infrastrutture varie e ferroviarie, condizione di estrema difficoltà in situazioni di esodo e di emergenza. Dal punto di vista economico, sono sviluppate le attività commerciali; in particolare, sono tipiche le produzioni della floricoltura e del corallo che godono di una diffusione a livello internazionale. Inoltre è evidente il potenziale attrattivo di investimenti nell'area: Vesuvio, Pompei, Ercolano, Oplonti, Stabia, le Ville Vesuviane e la Reggia di Portici che rappresentano luoghi di grande richiamo per la loro valenza storico-culturale. Infine, i comuni della piana del Sarno, pur se geograficamente appartenenti al sistema idiografico e produttivo della rete Scafati- Nocera- Angri, rappresentano la logica integrativa della filiera produttiva di Gragnano - Lettere (per la trasformazione dei prodotti agricoli) e dell'area di Castellamare - Pompei per l'industria manifatturiera.

L'ambito **VIII Penisola Sorrentina** costituito dai seguenti comuni: Anacapri, Capri, Agerola, Casola di Napoli, Gragnano, Lettere, Massa Lubrense, Meta di Sorrento, Piano di Sorrento, Rimonte, Sant'Agnello, Sorrento e Vico Equense. Su questi comuni si registrano complessivamente 11 istituti scolastici e la popolazione residente complessiva è pari a 145.161 abitanti. Il territorio della penisola Sorrentina, in gran parte costituito da rocce calcaree e depositi piroclastici, appare influenzato dalla conformazione della costa che presenta diverse falesie: i rilievi montuosi degradano in modo articolato da quote elevate fino a decine di metri sul livello del mare, dove con bruschi cambi di pendenza creano talvolta dei veri e propri strapiombi. Il sistema ideologico e la conformazione orografica del sistema costiero costituiscono l'elemento di continuità con il sistema dei monti Lattari e del Faito. Queste condizioni geomorfologiche, insieme alle qualità ambientali e insediative sedimentate nel

tempo, costituiscono gli elementi che rendono la Penisola Sorrentina uno dei luoghi di attrazione turistica a livello internazionale. L'assetto economico e produttivo del territorio è caratterizzato dalla prevalenza del settore turistico, incrementato notevolmente anche dalla presenza dell'isola di Capri; considerevole è anche il settore dell'artigianato caratterizzato da microimprese, a conduzione familiare, specializzate nella lavorazione del legno e dell'agroalimentare. All'interno di questo sistema, pur non perfettamente omogeneo, la crescita demografica si muove entro livelli accettabili.

Infine, l'ambito **IX Città di Napoli** si compone di 70 istituti scolastici e complessivamente la popolazione è pari a 1.002.619 abitanti; mentre l'ambito **X sovracomunale** comprende Istituti ad indirizzo raro, presenti sul territorio provinciale.

Nella tabella 1 è riportato il quadro sintetico degli ambiti territoriali fino ad adesso presentati: per ogni ambito è indicato il numero di Comuni e di Istituti Scolastici che ne fanno parte. Successivamente si riporta la cartina degli ambiti territoriali (Fig.1).

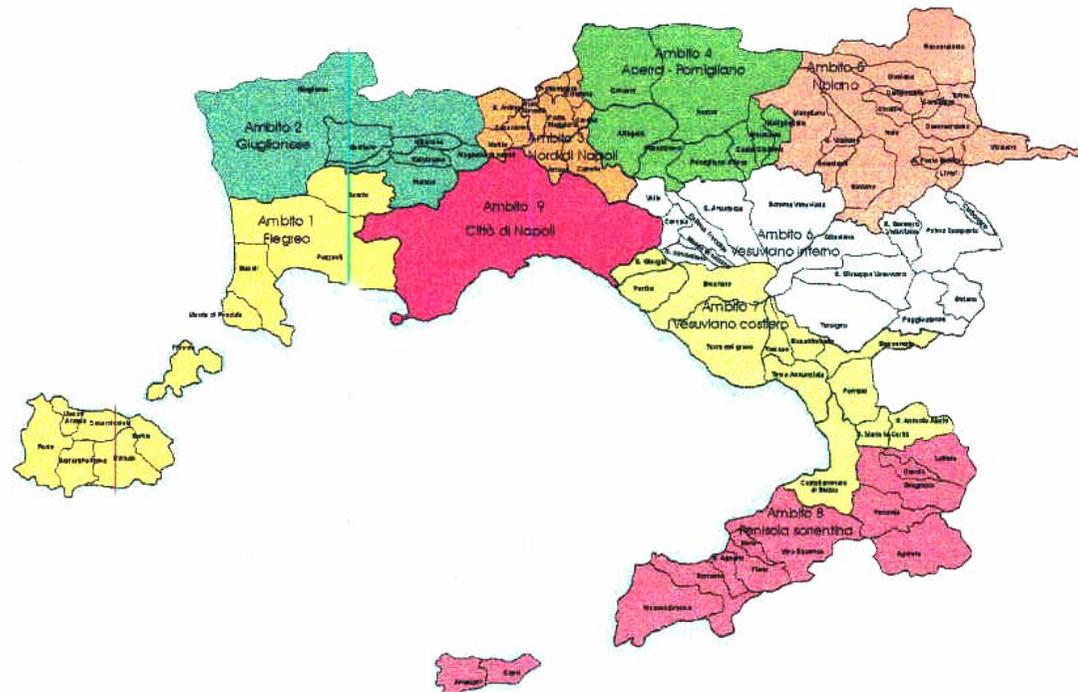
Tab. 1

AMBITI	N. COMUNI	N. ISTITUTI SCOLASTICI
Ambito I – Fregreo	11	13
Ambito II - Giuglianesse	7	7
Ambito III – Nord di Napoli	10	8
Ambito IV – Acerra Pomigliano	9	13
Ambito V – Nolano	15	11
Ambito VI – Vesuviano Interno	15	16
Ambito VII – Vesuviano Costiero	12	31
Ambito VIII – Penisola Sorrentina	13	11
Ambito IX – Città di Napoli	Città di Napoli	70
Ambito X – Sovracomunale	Comprende Istituti ad indirizzo raro, presenti sul territorio provinciale.	

Fig.1 Cartina degli ambiti territoriali



Gli Ambiti Funzionali al miglioramento dell'offerta formativa



Assessorato alle Politiche Scolastiche
Area Programmazione Scolastica

Capitolo Terzo

Un caso di applicazione della *Grounded Theory*: le Conferenze d'Ambito

Premessa

Il lavoro di analisi qualitativa dei verbali delle Conferenze d'Ambito si è svolto attraverso l'ausilio del Nud.Ist³⁰, uno specifico software per l'analisi dei dati qualitativi CAQDAS (*Computer- Assisted Qualitative Data Analysis Softwares*) che ha consentito di condurre in maniera più sistematica le diverse fasi del processo di categorizzazione secondo i principi della *Grounded Theory*. Sono stati analizzati undici testi su ventisette trascrizioni³¹ effettuate durante lo svolgimento delle Conferenze d'Ambito, tenutesi presso la sala della Giunta Provinciale di Napoli, Assessorato alle Politiche Scolastiche, alla fine del 2003 e per tutto il 2004. Per ogni Conferenza sono stati previsti dalla Provincia di Napoli due diversi cicli, composti rispettivamente da sedute d'insediamento e sedute di ritorno. Le sedute di insediamento sono così definite dalla Provincia perché consistono negli incontri inaugurali con i diversi ambiti, mentre le sedute di ritorno fanno riferimento agli incontri successivi. Per avere una solida base empirica nella scelta delle Conferenze da analizzare si è cercato di rappresentare le diverse fasi evolutive del processo conferenziale. Di conseguenza, sono stati privilegiati proprio quegli ambiti presenti nelle due fasi del primo e del secondo ciclo e per i quali è stata attuata la registrazione dei verbali. Complessivamente

³⁰ Versione N5.

³¹ Le ultime sei conferenze si sono tenute nella fase finale dell'anno scolastico solo per quegli ambiti inadempienti, vale a dire in ritardo sulla nomina di un proprio rappresentante d'ambito. Per cui sono state più brevi e si sono centrate unicamente sulla scelta del rappresentante e sulla presentazione dei progetti di ricerca delle università (Facoltà di Sociologia, Facoltà di Architettura, Facoltà di Economia) che collaborano con la Provincia di Napoli allo studio e all'analisi del territorio napoletano.

sono state analizzate cinque conferenze su sette del primo ciclo e sei su quattordici del secondo ciclo. Più specificamente, sono state analizzate le seguenti conferenze: tre dell'ambito Flegreo, due dell'ambito Acerra-Pomigliano, due dell'ambito Giuglianesi, tre dell'ambito Nord di Napoli e una dell'ambito Vesuviano costiero. Inoltre, si è ritenuto opportuno partecipare alla maggior parte delle Conferenze per facilitare l'operazione di lettura e analisi dei verbali. A ciò si è accompagnato anche l'implementazione di un *focus group*³² con una parte dello staff dell'Assessorato (Responsabile dell'Osservatorio della programmazione scolastica, Consulente esterno alla programmazione scolastica e Responsabile dell'ufficio progetti speciali) che ha consentito di approfondire alcune dinamiche interne di tipo organizzativo al fine di comprendere meglio le loro linee politiche e funzioni e, in particolare, si è cercato di comprendere le motivazioni e le aspettative nutrite nei riguardi delle Conferenze d'Ambito. Tali riflessioni sono state incorporate nell'analisi qualitativa dei verbali.

In ultimo, bisogna sottolineare che l'analisi dei testi è proseguita fino a quando si è raggiunto il processo di saturazione teorica, tipico dell'analisi qualitativa, secondo il quale la lettura e la scomposizione di un ulteriore testo non aggiunge nulla di nuovo alla costruzione delle categorie, in quanto può essere analizzato e interpretato alla luce delle categorie già costruite.

3.1 I caratteri generali della Grounded Theory

La *Grounded Theory* è una teoria sociologica che nasce dai dati della ricerca empirica, infatti, è stata tradotta in italiano da Rossi con il termine "teoria emergente" nel libro di Bailey (1985). In effetti, "con il termine *Grounded Theory* si denota sia un approccio di studio, vale a dire un modo di vedere, di pensare, di

³² "Il focus group è una tecnica di rilevazione per la ricerca sociale, basata sulla discussione tra un piccolo gruppo di persone, invitate da uno o più moderatori a parlare tra loro, in profondità, dell'argomento oggetto di indagine" (Corrao, 2000, p.25)

immaginare la conduzione dell'analisi sociologica, sia una metodologia di analisi qualitativa, le cui fondamenta sono nella sociologia, ma al tempo stesso ha interessato anche altri studiosi che compongono l'insieme delle scienze sociali, quali l'etnografia" (Strati, 1997, p.126).

Si tratta di una teoria sociologica che è stata sviluppata da Glaser e Strauss nell'ambito delle riflessioni e del dibattito sulle analisi qualitative intorno agli anni Sessanta. Il primo testo di Glaser e Strauss, *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research* (1967) è, infatti, comunemente riconosciuto come il primo contributo articolato sulla metodologia qualitativa. In seguito, Strauss rielabora gli elementi di fondo della *Grounded Theory* al fine di semplificarli; lo fa insieme a Juliet Corbin, dalla cui collaborazione deriva il libro *Basics of Qualitative Research, Grounded Theory Procedures and Techniques* (1990).

Successivamente questa metodologia di ricerca sociologica è stata rivista e commentata da altri studiosi, soprattutto negli Stati Uniti, in Europa e in Canada. Da qui si sono sviluppati saggi che illustrano il percorso storico e di sviluppo della *Grounded Theory* (Maines, 1991; Neuman, 1991; Schwartz, Jacobs, 1979), in cui si tenta di combinarla con metodologie e approcci diversi da essa (Lester, Hadden, 1980; Wuest, 1995), che discutono le questioni di metodo e l'applicazione in specifici ambiti di analisi (Charmaz, 1995; Konecki, 1989; Turner, 1990; Gherardi, 1990) e che dibattono il ricorso all'ausilio del computer (Peters, Wester, 1992; T. Richards, L. Richards, 1991; Strati, 1996). Nel definire il paradigma³³ teorico e sociologico della *Grounded Theory* bisogna tenere presente alcune distinzioni paradigmatiche essenziali (Strati, 1997):

³³ "Con questo termine Kuhn designa una prospettiva teorica condivisa e riconosciuta dalla comunità di scienziati di una determinata disciplina; fondata sulle acquisizioni precedenti della disciplina stessa; che opera indirizzando la ricerca in termini sia di individuazione e scelta dei fatti rilevanti da studiare; sia di formulazione di ipotesi entro le quali collocare la spiegazione del fenomeno osservato, sia di approntamento delle tecniche di ricerca empirica necessarie" (Corbetta, 1999, p.18).

- esiste una netta distinzione paradigmatica tra le analisi sociologiche qualitative orientate alla comprensione dei soggetti e quelle quantitative orientate alla spiegazione delle variazioni tra le variabili;

- alla base della *Grounded Theory* vi è sia il paradigma delle analisi sociologiche qualitative, sia quello della sociologia interpretativa;

- la complessa fenomenologia della vita collettiva e sociale è comprensibile studiando gli atti interattivi fra le persone e ritornando continuamente su di essi;

- non ci sono fenomeni sociali che vengano definiti in quanto “oggetti” né in quanto realtà che stanno al di là e al di fuori dell’esperienza di colui o colei che conduce la ricerca.

Alla luce di questi presupposti, possiamo sostenere che l’induzione che caratterizza la *Grounded Theory* è diversa sia dal positivismo, poiché, non essendovi il presupposto della realtà sociale oggettiva e al di fuori delle interazioni con chi conduce la ricerca, il processo induttivo non si concretizza nel passaggio dal particolare alla sua generalizzazione sotto forma di legge universale; sia dal neopositivismo e dal postpositivismo, che agli inizi degli anni Trenta dibattono sulla metodologia induttiva e deduttiva (Popper, 1934; Reichenbach, 1951), finendo col privilegiare nel processo conoscitivo il modo di procedere della deduzione, attraverso il meccanismo di falsificazione delle ipotesi³⁴.

La *Grounded Theory*, in quanto filone teorico degli studi sociologici qualitativi, si caratterizza per alcuni presupposti che sono alla base dell’assunto secondo il quale “i dati e le informazioni raccolti nelle indagini empiriche non si spiegano, né si illustrano da se medesimi” (Strati, 1997, p.131). Ma è necessaria un’*immersione* nel contesto in esame; un’acquisizione di *familiarità* sia nei confronti dei corsi d’azione attivati dai soggetti nel dato contesto, sia nei confronti

³⁴ “La categoria di falsificabilità, introdotta da Popper, stabilisce che il confronto tra teoria e ritrovato empirico non può avvenire in positivo, mediante la “prova” (o verifica) che la teoria è confermata dai dati; ma si realizza soltanto in negativo, con la “non – falsificazione” della teoria da parte dei dati, mediante cioè la constatazione che i dati non contraddicono l’ipotesi, e che quindi sono con essa semplicemente compatibili” (Corbetta, 1999, p.30).

dei materiali raccolti ed elaborati nel corso dell'indagine; un'analisi *in profondità* per conoscere sempre più a fondo il fenomeno sociale; una *comprensione* del contesto nei termini delle persone che vivono in quel contesto e che a loro sono intelligibili (*ibidem*).

In effetti, il processo di analisi dei dati qualitativi che sta alla base della *Grounded Theory* è costituito da diverse operazioni tutte tese a focalizzare l'attenzione sui processi, le azioni e le interazioni messe in atto dagli attori in gioco. Questo interesse della *Grounded Theory* ha le sue radici, come precedentemente accennato, da un lato nella sociologia di Weber e nella tradizione dell'interazionismo simbolico di Blumer e di Mead (Ciacci, 1983) e dall'altro nel "punto di vista scientifico" di Weber, secondo il quale la sociologia non dovrebbe essere solo una ricca descrizione delle altre persone, ma è necessario riuscire ad elaborare delle teorie astratte con cui spiegare l'agire sociale (*ibidem*, p.58). Per comprendere l'agire sociale occorre coglierne sia il senso soggettivo dal punto di vista delle persone che ne sono autori, che l'orientamento assunto per via dell'atteggiamento di altre persone: l'agire sociale è tale proprio allorquando è riferito "all'atteggiamento di altri individui, e orientato nel suo corso in base a questo" (Weber, 1922, trad. it., pp. 4-5). Proprio per favorire questa comprensione del contesto di ricerca, il processo di concettualizzazione³⁵ in categorie, previsto dalla *Grounded Theory*, richiede, infatti, l'utilizzo di concetti sensibilizzanti³⁶: si tratta di minimizzare le prenozioni del ricercatore nell'avvicinarsi ad un campo di ricerca sostantivo, in modo che entri nella ricerca con la mente aperta e l'atteggiamento dell'estraneo che vuole cogliere i concetti di

³⁵ "Con questo termine Glaser e Strauss intendono l'isolare un'osservazione o un'espressione linguistica e l'assegnare a ciascun evento o a ciascuna idea racchiusi in esse un nome capace di rappresentare il fenomeno o di stare per esso" (Strati, 1997, p.133).

³⁶ Alla fine degli anni Sessanta, Blumer sosteneva che: "mentre i concetti definitivi (*definitive concepts*) danno delle prescrizioni su cosa vedere, i concetti orientativi (*sensitizing concepts*) forniscono solo una guida di avvicinamento alla realtà empirica (...) suggerendo le direzioni nelle quali guardare (...) in una relazione di autocorrezione col mondo empirico tale che le proposte attorno a questo mondo possano essere controllate, rifinite ed arricchite dai dati empirici (in un processo che) muove dal concetto verso le concrete distintività della realtà, invece di cercare di ingabbiare la realtà in una definizione astratta del concetto stesso (Blumer 1969, p.149-150)".

primo ordine del senso comune. Questi concetti iniziali vengono impiegati proprio per essere abbandonati (Schwartz, Jacobs 1979) nel corso della ricerca, in modo da permettere al ricercatore di porre le domande “giuste” per ciò che sta accadendo (Gherardi, 1990).

In questo modo, il ricercatore è portato a sviluppare “collegamenti ed interpretazioni teoriche strettamente connesse alle situazioni prese in esame, in modo tale che la teoria possa essere compresa ed utilizzata da coloro che si trovano nelle situazioni considerate, lasciando comunque a loro la possibilità di fare commenti e di apportare modifiche” (Turner, 1990, p.37). La qualità del prodotto finale derivante da questo genere di ricerca è più strettamente collegata alla qualità di comprensione che il ricercatore sviluppa nel corso dell’indagine. A tal proposito, Brown (1973) e Trend (1978) sostengono che la *Grounded Theory* può essere sfruttata al meglio quando viene applicata a dati qualitativi raccolti attraverso l’osservazione partecipante, lo studio dell’interazione faccia a faccia, le interviste scarsamente strutturate o non strutturate, il materiale ricavato da uno studio del caso o da alcuni tipi di fonti documentarie.

Tre aspetti di fondo della filosofia della *Grounded Theory* sono stati presi in considerazione nel corso di questo lavoro di analisi qualitativa (Strati, 1997):

- La teoria viene costruita per via induttiva e sulla base dell’analisi qualitativa dei dati e delle informazioni che emergono nel corso della ricerca empirica. Il tutto viene attuato tramite le procedure di codifica per categorie e sottocategorie e la ricerca di particolari proprietà e dimensioni;
- Concetti e categorie sono il frutto del lavoro del ricercatore;
- Categorie e sottocategorie sono create come se fossero delle tessere continuamente modificabili del mosaico che compone la costruzione della teoria. In effetti, le procedure della *Grounded theory* si basano sull’assunto che la ricerca sociologica qualitativa è un processo in cui si può ritornare sempre sui propri passi, sulla base dell’intreccio tra l’acquisizione dei dati, la loro codifica e le annotazioni teoriche in

merito a ciò che è caratteristico del paradigma della concettualizzazione e della codifica.

Quindi, secondo tale impostazione, queste tre operazioni che guidano l'applicazione della *Grounded Theory* (raccolta delle informazioni e dei dati, la loro codifica in categorie e sottocategorie e la loro analisi) sono in un rapporto di continua interazione tra di loro, fondendosi l'una all'altra sin dall'inizio della ricerca.

In effetti, la *Grounded Theory* è una procedura analitica formalizzata che disciplina con un insieme di principi il processo di costruzione della cornice teorica in cui inscrivere la documentazione empirica (Cardano, 2003). La procedura si basa sul precetto della “comparazione costante” che suggerisce in sede di costruzione della documentazione empirica, la massima eterogeneità dei materiali raccolti e, in sede di analisi, la comparazione sistematica fra essi (*ibidem*, 2003). Mediante il metodo della comparazione costante, quindi, è possibile “analizzare e riflettere sia sulle similarità e sulle uniformità, sia sulle differenze che emergono nelle interazioni sociali e sulle lacune della propria costruzione teorica” (Strati, 1997, p. 143). Più precisamente, la continua comparazione, che conduce alla scoperta della teoria partendo dai dati, avviene nei seguenti modi (*ibidem*):

- confrontando gli avvenimenti e gli elementi applicabili a ciascuna categoria;
- integrando le categorie e le loro proprietà;
- delimitando la teoria;
- scrivendo la teoria.

Questi quattro stadi sorreggono il *core* dell'analisi della *Grounded Theory* costituito dalla costruzione delle categorie e delle sottocategorie e dalla scoperta delle loro proprietà e delle loro interrelazioni.

Considerati questi assunti generali che guidano l'applicazione della *Grounded Theory*, presentiamo il modo in cui questi quattro stadi si esplicano nel

percorso di lettura e di qualificazione attuato per l'analisi qualitativa delle Conferenze d'Ambito: la codifica.

3.1.1. La codifica: aperta, assiale e selettiva tramite il Nud.Ist

L'operazione di codifica, propria della *Grounded Theory*, si articola in tre tappe, la codifica "aperta", "assiale" e "selettiva", lungo le quali i materiali empirici vengono iscritti in un quadro teorico caratterizzato da un livello di generalità che cresce passo dopo passo (Strauss, Corbin, 1990).

La codifica "aperta" è quel processo attraverso il quale i dati vengono frammentati, confrontati, concettualizzati e raggruppati in categorie. Nello specifico del lavoro di analisi delle Conferenze d'Ambito in questa prima fase sono state individuate 134 categorie tramite la lettura di sei verbali che ha consentito la costruzione di un primo *framework* teorico di comprensione dello svolgimento delle conferenze. Tramite l'ausilio del Nud.Ist questa prima operazione di costruzione ampia e minuziosa delle categorie è stata racchiusa nei *Free Nodes*, vale a dire nei nodi liberi che contengono i frammenti di testo riferiti alla categoria in questione. In questa fase iniziale di categorizzazione, inoltre, il ricercatore può collocare i frammenti di un testo all'interno di diverse categorie proprio perché il processo di definizione delle categorie è ancora ampio ed eterogeneo.

Successivamente, è stata fatta un'operazione di semplificazione attraverso l'eliminazione di quelle categorie contenenti poche unità di testo codificate e quindi pochi documenti, così facendo da 134 categorie si è passati a 120 categorie (cfr. appendice 1). Le categorie eliminate sono state assorbite nelle categorie a livello semantico più vicine e, allo stesso tempo, alcune categorie anche se "piccole", vale a dire rappresentate da pochi frammenti di testo, non sono state eliminate perché emblematiche nel loro significato. Inoltre, sono state aggiunte nuove categorie nei *Free Nodes* nonostante si fosse già nella seconda fase di

analisi (che dopo presentiamo) poiché emerse tramite la lettura di testi nuovi. In effetti, questa operazione di *classifica- e- recupera* della *Grounded Theory*, basata sulle interpretazioni di senso comune del significato di determinate porzioni di testo, è stata facilitata proprio dall'utilizzo del Nud.Ist.

Le innumerevoli categorie, costruite con lo scopo di concettualizzare i processi caratteristici delle interazioni in corso, sono state definite sia utilizzando le “etichette in uso” impiegate dai soggetti nel corso del processo, sia attraverso delle spiegazioni date proprio dal ricercatore. La codifica “aperta”, infatti, assegna ai diversi brani di cui si compone la trascrizione di un testo *codici*, proprietà che li connotano in un registro prossimo ai processi di categorizzazione propri degli intervistati, talvolta anche con le loro stesse parole (Cardano, 2003). Inoltre, una caratteristica fondamentale da rispettare nella costruzione di queste categorie concettuali è quella di far sì che ogni categoria corrisponda esattamente al fenomeno descritto dai dati, poiché “il valore di tutta l'impostazione dipende dall'aver ottenuto un buon grado di corrispondenza come base per le operazioni successive” (Turner, 1990, p.38).

In effetti, l'operazione di individuazione di una categoria comporta continui processi di codifica, di comparazione e di ridefinizione perché alcune categorie inizialmente espresse in un modo col procedere dell'analisi possono essere soggette a nuove e più coincise forme espressive. Proprio l'utilizzo del Nud.Ist ha consentito di poter agevolmente ricostruire il processo di teorizzazione riesaminandolo sulla base di tutte le informazioni raccolte, di tutti i pensieri appuntati, nonché dei passaggi per cui una categoria diventa sottocategoria di un'altra (Strati, 1997). Infatti, nel corso dell'implementazione dei tre tipi di codifica, che ha condotto alla costruzione dei diversi *Nodi* è stato possibile inserire delle descrizioni e dei punti di memoria per ogni categoria individuata (cfr. appendice 1). Inoltre, sempre tramite il Nud.Ist, per ogni categoria è indicato il numero delle unità codificate all'interno dei documenti analizzati. In questo modo è stato possibile avere un quadro complessivo delle categorie più frequenti.

Dopo un processo di saturazione teorica delle categorie individuate si è passati alla seconda fase di analisi. “Glaser e Strauss (1967) parlano di saturazione delle categorie in riferimento al processo di accumulazione di esempi supplementari delle categorie che il ricercatore deve portare avanti finché non si ritenga sicuro di aver compreso chiaramente il concetto espresso, in modo da non avere dubbi nel caso di inserimento di nuovi fenomeni nella categoria in questione” (Turner, 1990, p.48).

Nella seconda fase di analisi, la codifica “assiale”, i dati qualitativi sono stati ricomposti, assemblati e integrati fra di loro sulla base delle connessioni fra le categorie. La codifica “assiale”, infatti, classifica i codici attribuiti con la codifica aperta attraverso un processo che combina ora l’aggregazione delle categorie che questa operazione ha consegnato, ora la dissezione (Cardano, 2003). Ecco che sono stati creati con i connettori *booleani* 24 *Node Searches* (Nodi di ricerca) (cfr. appendice 1) tramite l’unione delle categorie, in questo modo si sono formate nuove categorie articolate in sottocategorie o in sottodimensioni sulla base di un insieme complesso di relazioni tra concetti e temi precedentemente individuati, fino a costruire un albero di concatenazioni. “Albero di concatenazioni al quale ci si ferma, per ricominciare con la codifica aperta, sulla base di esso, degli altri documenti acquisiti nel frattempo e che sono utili per l’analisi in corso” (Strati, 1997, p. 156). Infatti, come precedentemente accennato, è stato possibile individuare nuove categorie nei *Free Nodes* perché emerse dalla lettura degli altri testi.

Per cui è proprio in questo tipo di codifica che le categorie vengono confrontate sulla base del principio della “comparazione costante”, precedentemente presentato, per vedere quando e come sono capaci di produrre nuove categorie, ipotesi nuove, marginalizzazione e cancellazione di alcune categorie. In questa fase, inoltre, può capitare che alcune categorie, precedentemente individuate, non trovino una loro collocazione nel nuovo quadro logico – interpretativo che si va a costituire.

Nel caso specifico dell'analisi delle Conferenze d'Ambito, infatti, le categorie come "rischio di burocratizzazione, democrazia partecipata, immobilismo sociale, ruolo di osservatore, ragionare in termini di Life Long Learning, punto di controversia" non hanno trovato una loro facile e immediata collocazione.

Dunque, se la codifica "aperta" costituisce un andirivieni su dati e informazioni per creare concetti e categorie, la codifica "assiale" rappresenta un andirivieni analogo, ma riferito a categorie e sottocategorie (Strati, 1997). Nella codifica "assiale", il modello paradigmatico secondo il quale si esaminano le condizioni causali, il contesto, le condizioni intervenienti, le strategie di azione e di interazione, nonché le conseguenze, si rileva un supporto valido per costruire dei punti fermi in questo andirivieni tra categorie e sottocategorie (*ibidem*).

Infine, si è passati al terzo tipo di codifica quella "selettiva" che prevede l'estrazione, dai materiali formati con la codifica assiale, di una o alcune categorie teoriche cui i tratti salienti dei discorsi analizzati possono essere ricondotti. La codifica "selettiva", infatti, è quella per cui si decide attorno a quale fenomeno o evento allo studio tutte le altre categorie vadano integrate (Strati, 1997). Questa è la fase decisiva di costruzione di un corpus teorico dalla lettura dei dati. Quindi mentre la fase iniziale dell'analisi si caratterizza per un alto sviluppo di categorie, poiché il numero elevato di categorie è in funzione dell'interazione con i dati, concentrando l'attenzione sui loro significati e sulle loro connessioni; a mano a mano che si procede nell'analisi si iniziano a chiarire i collegamenti fra i diversi gruppi di categorie, fino a costruire un nucleo di enunciazione teorica. Quest'ultimo si caratterizza per una stretta corrispondenza con il settore esaminato e per una certa complessità.

Inoltre, in questa fase finale è importante non perdere l'energia di un "*drugless trip*, termine coniato da Glaser (1978) (che alla lettera significa *viaggio senza droga*) per designare gli stimolanti e fruttuosi processi intellettuali che si verificano quando lo scrivere in maniera concisa sulle definizioni si trasforma in

una discussione più approfondita e razionale sui dati e sulle strutture di pensiero necessari ad ordinare il materiale raccolto” (in Turner, 1990, p.49).

Le operazioni concrete che hanno contraddistinto questa fase hanno visto la trasformazione dei *Node Searches* nei *Tree Nodes* (Nodi ad albero) che, sempre per il processo della “comparazione costante”, sono diventati 34 (cfr. appendice 1); si tratta di nodi che contengono le connessioni tra categorie e sottocategorie e che è possibile rappresentare graficamente sotto forma di una struttura “ad albero”. Queste reti concettuali “ad albero” (cfr. appendice 2), sviluppate da Nud.ist, sono composte da categorie principali che vengono spiegate attraverso la loro connessione con le sottocategorie, dove la prima categoria di ogni ramificazione ad albero rappresenta il *frame* teorico che guida l’esplicazione delle connessioni. In questa fase, infatti, il modello paradigmatico prevede la conversione dell’analisi e delle elaborazioni su alcune categorie centrali, concettualizzate con la stesura del quadro interpretativo e, quindi, con la riflessione sulle sottocategorie al fine di capire quali sono quelle in grado di sostenerle, di circoscriverle e di contraddirle.

In conclusione, è proprio in quest’ultima fase che si è sviluppato il quadro descrittivo- logico-interpretativo che ha guidato la stesura dei risultati dell’analisi delle Conferenze d’Ambito. Allo stesso tempo, l’esperienza di analisi, secondo questa impostazione della *Grounded Theory*, ha messo in luce il fatto che il ricercatore deve sempre stare attento a non perdersi nella mole dei dati, ma deve cercare, fin dall’inizio della sua esplorazione, di tracciare la strada che conduce verso ipotesi teoriche, altrimenti rischia di non riuscire ad inquadrare gli aspetti salienti dell’oggetto di ricerca e i possibili riferimenti teorici.

3.2 Vantaggi e limiti dell'analisi attraverso il Nud.Ist

L'analisi qualitativa delle Conferenze d'Ambito, come abbiamo visto, è stata condotta tramite uno specifico software per l'analisi dei dati qualitativi CAQDAS (*Computer- Assisted Qualitative Data Analysis Softwares*): il Nud.Ist.

In effetti, l'uso del computer per l'analisi elementare di un testo si è diffusa negli studi umanistici a partire dagli anni Sessanta, ed ha contribuito col passare degli anni a dare una svolta positiva allo sviluppo della ricerca qualitativa.

In particolare, si è ritenuto opportuno procedere all'analisi delle trascrizioni delle Conferenze d'Ambito con una procedura formalizzata proprio in virtù dei vantaggi che si possono ricavare dall'utilizzo del Nud.Ist, e che, in generale, sono tipici di qualunque software per l'analisi dei dati qualitativi (come ATLAS e ETHNOGRAPH).

Essi si possono riassumere in quattro categorie principali (Seale, 2002):

1. velocità nel manipolare grandi quantità di dati, lasciando libero il ricercatore di esplorare svariate questioni analitiche;
2. miglioramento del rigore, compresa la documentazione del conteggio dei fenomeni e la ricerca dei casi devianti;
3. agevolazione della ricerca di gruppo, compreso lo sviluppo di schemi di classificazione coerenti;
4. aiuto nelle decisioni di campionamento, nella prospettiva della rappresentatività e dello sviluppo della teoria.

Il primo vantaggio è evidente nella misura in cui il ricercatore si trova a gestire una grande mole di dati qualitativi sotto forma di parole ed è interessato all'individuazione di categorie o porzioni codificate che possono essere ordinate e recuperate facilmente.

Il secondo motivo concerne il perfezionamento del rigore analitico poiché, come si è precedentemente detto, nel corso della stesura dei risultati si può riportare il conteggio del numero di volte in cui si manifestano determinati eventi; possono essere stringhe di parole presenti nel testo o porzioni di testo codificate.

Questo a favore di una combinazione positiva delle forme di analisi della ricerca qualitativa e quantitativa, infatti, “l’argomentazione che ciascuno di questi metodi è legato a posizioni filosofiche o teoriche distinte (cfr. Smith, Heshusius, 1986) convince sempre meno la maggioranza dei ricercatori professionisti” (Seale, 2002, p.226).

Il terzo motivo fa riferimento ai casi in cui la ricerca su un determinato fenomeno sociale si svolge grazie al lavoro di gruppo, per cui i ricercatori hanno bisogno di accordarsi sul significato dei codici e delle categorie per testare il livello di attendibilità interno.

Il quarto motivo viene ben argomentato da Kelle e Laurie (1995) che sostengono come la rapidità del recupero resa possibile da CAQDAS possa agevolare il lavoro con campioni più grandi, aumentando il grado di fiducia con cui si costruiscono le generalizzazioni empiriche, anche se, in questo caso, lo scopo non è tanto quello di creare generalizzazioni empiriche attraverso grandi campioni rappresentativi ma sviluppare una teoria, ad esempio, attraverso la già citata strategia della “comparazione costante” tipica della *Grounded Theory*. Il Nud.Ist, infatti, ha facilitato questo lavoro assicurando da un lato un confronto sistematico e non estemporaneo tra i casi e dall’altro lato l’applicazione delle tre fasi di codifica della *Grounded Theory*, attraverso la creazione di Nodi specifici.

Per quanto concerne gli svantaggi ritrovabili in tutti i programmi CAQDAS possiamo considerare i seguenti punti:

- lavoro oneroso di formattazione dei testi;
- rischio di riferirsi a un approccio limitato;
- non utili nel caso di estratti brevi.

Per quanto concerne il primo punto bisogna dire che prima di importare il testo all’interno del Nud.Ist i file delle trascrizioni sono stati accuratamente formattati per mezzo di un particolare pacchetto di videoscrittura che ha consentito una lettura, codifica e confronto dei dati più agevole. Questo rimane uno degli elementi che, insieme alla lettura e alla codifica di grandi quantità di dati, assorbe più tempo nell’analisi dei dati qualitativi e che tutti i programmi

CAQDAS non eliminano. Allo stesso tempo, però, comportano un recupero di tempo in una fase successiva di ricerca e recupero dati. Inoltre, nel caso dei verbali delle Conferenze d'Ambito è stata attuata una particolare codifica per tutti gli attori: lo stesso attore che si ripresentava nei diversi testi è stato codificato allo stesso modo e mediante un asterisco. Questa operazione è stata lunga all'inizio ma alla fine ha consentito di mettere in evidenza gli attributi degli attori attraverso la costruzione di *nod*i specifici (*Text Searches*) che rappresentano l'intero intervento dei singoli attori tenutosi nelle diverse conferenze.

Il secondo punto può sorgere nella misura in cui ci si affida troppo all'uso del computer senza sviluppare un'interpretazione. L'uso dei CAQDAS non sostituisce il consistente lavoro di riflettere sul significato dei dati (Seale, 2002). In effetti, questa questione è stata ben trattata da Coffey e Atkinson (1996) che osservano come il CAQDAS “generalmente è molto più utile per l'organizzazione e il recupero del contenuto che per la scoperta della forma e della struttura”.

Il terzo punto è chiaro nella misura in cui si consideriamo tutta la procedura di codifica: ha senso su una grande quantità di dati e non su testi ridotti la cui analisi può essere effettuata anche senza un supporto elettronico.

Al di là di queste riflessioni generali nello specifico dell'utilizzo del Nud.Ist, bisogna mettere in evidenza alcuni limiti riscontrati nel corso dell'analisi qualitativa delle Conferenze d'Ambito.

In primo luogo, è stato difficile risalire alle caratteristiche particolari delle singole conferenze poiché una volta che i testi sono stati frammentati nelle diverse categorie risulta più immediata una lettura, prendendo come riferimento la struttura della matrice dati, per *variabili e non per casi*.

In secondo luogo, non è sempre facile risalire all'interlocutore proprio perché il testo viene frammentato non seguendo il criterio dell'attore ma quello delle categorie, di conseguenza risulta anche difficile ricostruire i dialoghi tra gli attori.

In terzo luogo, all'interno delle categorie non è possibile inserire precisamente il frammento di testo che interessa perché il programma impone di selezionare sempre righe intere.

In quarto luogo, dato che nella fase della codifica "aperta" il ricercatore può inserire gli stessi frammenti di testo in più di una categoria, come abbiamo precedentemente visto, si rischia di leggere gli stessi brani del testo in diverse categorie nonostante le ulteriori operazioni di assemblaggio³⁷.

Infine, non è stato possibile risalire in modo preciso al grado di reticolarizzazione presente tra la Provincia e gli attori presenti al tavolo, poiché il programma si presta ad un'analisi del testo e non consente di mettere tutti gli attori in relazione tra di loro sotto forma di rappresentazione grafica.

In conclusione, facendo un bilancio tra i vantaggi e i limiti si ricava che l'utilizzo del Nud.Ist ha sicuramente agevolato lo sforzo di analisi del contenuto dei testi attraverso la loro frammentazione e ricostruzione in categorie specifiche; nello stesso tempo, in alcuni casi ha reso difficile lo sforzo di sintesi proprio per l'eccessiva frammentazione del testo.

Dopo aver esposto il procedimento teorico e metodologico che ha guidato l'analisi dei verbali si procederà con l'esposizione dei risultati di ricerca.

³⁷ In tal modo, si rischia di non rispettare uno dei requisiti di costruzione delle categorie, quello della *mutua esclusività* secondo il quale "un caso non può essere classificato in più di una categoria (Corbetta, 1999, p.108)".

3.3 I risultati dell'analisi qualitativa delle Conferenze d'Ambito

In questa parte del lavoro di tesi si presentano i risultati dell'analisi qualitativa emergenti dal terzo tipo di codifica che, come si è accennato precedentemente, è quella riassuntiva.

In effetti, nella fase di costruzione delle categorie interpretative sono emersi i seguenti punti chiave: le modalità di svolgimento della conferenza, i tipi di conferenza e le tematiche affrontate nell'ottica dello studio della conferenza come una "rete di organizzazioni". Allo stesso tempo, dato che l'attenzione è stata posta sui soggetti coinvolti, sono emerse le controversie e le dinamiche relazionali/comunicative tra i vari attori istituzionali. Infine, tramite la costruzione di nodi specifici (*Text Searches*), come precedentemente accennato, è stato possibile far emergere un'analisi relativa alle modalità con cui i diversi attori istituzionali "dal basso" si rapportano alle tematiche concertative messe in gioco dalla Provincia.

In appendice, sono state inserite sia le reti concettuali "ad albero" sviluppate da Nud.ist composte da categorie principali che vengono spiegate attraverso la loro connessione con le sottocategorie (cfr. appendice 2), sia il report totale (comprendente i tre tipi di codifica) delle categorie concettuali costruite nel corso dell'analisi (cfr. appendice 1).

3.3.1 La tipologia e le modalità di svolgimento delle conferenze

Le Conferenze d'Ambito tenutesi, nel primo ciclo, sono state definite di presentazione (fig.1) poiché uno degli elementi che le ha contraddistinte è stato quello di presentare ai partecipanti il nuovo strumento concertativo e l'iter che ha portato alla sua costituzione. A conferma di questa interpretazione, nelle prime Conferenze, l'Assessore della Provincia ha specificato il senso politico

dell'istituzione di questo nuovo organo collegiale, ritenuto necessario per gestire la politica scolastica che ormai è indirizzata da anni verso la rispondenza dell'offerta formativa alle esigenze del territorio. L'Assessore ha sottolineato che si tratta di una nuova forma organizzativa per la gestione del sistema scolastico, deliberata sia dal Consiglio provinciale che dalla Giunta in sede di conferenza unificata Stato/Regione, che appunto ha demandato agli Enti Locali la possibilità di dotarsi di organi collegiali territoriali. Le Conferenze d'Ambito nascono da una crisi profonda dei vecchi organi collegiali e consentono di instaurare un nuovo sistema di relazioni tra gli Enti Locali e le istituzioni scolastiche.

Inoltre, dagli interventi dell'Assessore è emerso che le Conferenze d'Ambito non hanno potere deliberante ma di concertazione sociale, nel senso che hanno attivato un "sistema di ascolto" sul territorio delle diverse esigenze degli attori istituzionali, in modo tale che le decisioni possano essere discusse e confrontate, e in seguito ratificate con atti deliberativi. A tal proposito, le Conferenze del secondo ciclo sono state definite decisionali (fig.1), poichè uno degli argomenti base è stato la questione della **nomina collegiale degli ambiti** (1229 text units in 4 documenti)³⁸. In tal caso i partecipanti sono stati chiamati a votare l'approvazione del regolamento del funzionamento delle Conferenze d'Ambito e ad eleggere un proprio rappresentante nelle Conferenze degli Ambiti. Il responsabile dell'Osservatorio Programmazione Scolastica ha letto il documento legislativo contenente le linee guida di funzionamento delle Conferenze d'Ambito (Titolo I), che doveva essere approvato, e per completezza ha letto anche il regolamento delle Conferenze degli Ambiti (Titolo II), la cui approvazione non è stata richiesta al momento. Alla fine di questa dettagliata lettura ci sono stati interventi dei partecipanti tesi ad avere chiarificazioni su alcune specifiche parti del testo legislativo. In particolare, le parti del testo legislativo più discusse hanno riguardato: la modalità di designazione dei

³⁸ Questo dato numerico indica le unità di testo contenute nei documenti che si riferiscono alla categoria in questione.

rappresentati degli Enti Locali, la differenza tra i due tipi di conferenze, il tempo di durata in carica del rappresentante e la convocazione della Conferenza d'Ambito.

Riguardo al primo punto, l'Assessore ha richiamato il regolamento dove è previsto che i rappresentanti degli Enti Locali siano designati dai sindaci e dai presidenti delle comunità Montane di ciascun ambito mediante nomina collegiale. A tal proposito, l'Assessore della Provincia ha spiegato il senso della collegialità. In pratica, i dirigenti scolastici della scuola media superiore devono incontrarsi per decidere in maniera democratica un rappresentante dell'ambito in modo tale che possa essere presente nella Conferenza degli Ambiti. Con questo atto, ha continuato l'Assessore, si punta anche a intensificare la rete orizzontale tra le scuole poiché è necessario che si riuniscano anche al di fuori del contesto ufficiale della Conferenza d'Ambito. Lo scopo è quello di creare sul territorio degli organismi più snelli e basati sullo spirito di collaborazione. Lo stesso meccanismo vale anche per l'elezione del rappresentante degli Enti Locali.

Riguardo al secondo punto, l'Assessore si è dilungato nel precisare la differenza tra le due conferenze. La Conferenza d'Ambito prevede la riunione di diversi soggetti istituzionali appartenenti allo stesso ambito, con i quali si discute delle diverse problematiche allo scopo di pianificare un'offerta formativa rispondente alle esigenze del territorio. La Conferenza degli Ambiti, invece, prevede la partecipazione dei rappresentanti di ciascuna Conferenza d'Ambito alla discussione dei risultati emersi dalle singole Conferenze. Quindi, il collegamento tra i due strumenti di concertazione è stretto, ha spiegato l'Assessore, poiché la Conferenza degli Ambiti è un organismo dove si discutono le stesse problematiche e le stesse questioni affrontate nelle singole Conferenze d'Ambito. Inoltre, l'Assessore di fronte alle perplessità di alcuni attori riguardo all'efficienza del sistema di rappresentanza, ha sottolineato l'importanza della Conferenza degli Ambiti sia per la gestione strategica del singolo ambito che ha necessità di confortarsi con le esigenze del territorio, sia per il confronto con le realtà specifiche degli altri ambiti. In questo modo, ha chiarito l'Assessore della

Provincia, si tenderebbe verso la promozione di una nuova politica non più incentrata sul centralismo della scuola ma aperta all'esterno. Alla base di questo nuovo organismo istituzionale deve esserci la fiducia perché solo così si può credere nella rappresentanza e quindi nelle leggi dello Stato.

Riguardo al terzo punto, l'Assessore ha precisato che la durata in carica del rappresentante nella Conferenza non è indicata precisamente perché può cambiare in qualsiasi momento se lo si ritiene opportuno. L'intento della Provincia è infatti quello di non burocratizzare un organismo democratico di rappresentanza.

Riguardo al quarto punto, c'è chi ha proposto di inviare anche l'ordine del giorno nel momento in cui viene trasmessa la convocazione della Conferenza per via telematica, in modo tale che i partecipanti possano prepararsi in anticipo sulle tematiche che saranno affrontate.

La questione specifica della nomina collegiale degli ambiti va ad inserirsi nel **processo decisionale** (fig.2) (320 text units in 7 documenti) dove emergono le seguenti caratterizzazioni. L'Assessore della Provincia ha evidenziato il fatto che i soggetti della Conferenza hanno già ricevuto in anticipo la bozza di disciplinare, proprio allo scopo di favorire la comunicazione all'interno del tavolo di concertazione. In questo modo, infatti, si offre a tutti la possibilità di poterla leggere preventivamente così da avanzare delle proposte e dei suggerimenti di modifica.

In seguito, dopo che il responsabile dell'Osservatorio Programmazione Scolastica si è accertato della necessità di ulteriori chiarimenti o proposte di emendamenti, si è passati alla votazione dell'approvazione del regolamento disciplinare per alzata di mano con il risultato che la maggior parte delle proposte è stata approvata all'unanimità.

Nello specifico, sono state approvate le seguenti proposte di emendamento: per quanto concerne la durata in carica del rappresentante eletto sia per i dirigenti scolastici sia per gli Enti Locali, è stata approvata la proposta di definire un limite temporale; per quanto riguarda l'articolo 4 e l'articolo 11 del regolamento, è stato approvato il fatto che la Conferenza adotti le sue proposte a maggioranza semplice

dei presenti e in caso di parità di voti la decisione sia assunta da colui che presiede la conferenza; per quanto riguarda i rappresentanti degli Enti locali, è stato approvato il fatto che essi siano designati dai sindaci e dai presidenti delle comunità montane di ciascun ambito mediante nomina collegiale a maggioranza semplice.

Oltre alla questione della nomina collegiale degli ambiti la categoria processo decisionale comprende anche le conferenze successive dove si richiede di deliberare il dimensionamento e la distribuzione della rete scolastica. Infatti, in queste Conferenze si è passati a deliberare le proposte che sono giunte dalle scuole o che sono state fatte nelle precedenti Conferenze. In particolare, nell'ambito Flegreo, l'atto deliberativo che è stato approvato con voto unanime e che sarà portato in sede di Conferenza degli Ambiti riguarda la conservazione del liceo Psicopedagogico e l'aggiunta del Liceo Scientifico Tecnologico. Nell'ambito Nord di Napoli sono state messe agli atti due proposte che riguardano il comune di Frattamaggiore e precisamente l'ITC Filangieri e il Niglio che, però, ha sottolineato il Coordinatore della programmazione scolastica, è necessario che vengano articolate in modo tale che possono essere ufficializzate e inserite nella delibera che viene poi inoltrata alla Regione. In effetti, nel momento in cui viene fatta una richiesta dall'istituto è necessario che siano soddisfatti due requisiti per poter essere presa in considerazione: deve avere il nulla osta per gli organici da parte dell'Ufficio Scolastico Regionale e non deve avere un'ulteriore ricaduta in termini di aule o di altri costi sull'Amministrazione Provinciale. E' passata agli atti la proposta dell'ITC Filangieri di attivare per il prossimo anno scolastico un corso di studi del Professionale Alberghiero e quella della Provincia che ha proposto di istituire una sezione o un corso di Istituto tecnico per il turismo.

In sintesi, possiamo affermare che il processo decisionale si caratterizza per una serie di proposte provenienti sia dalla Provincia sia dagli altri attori del tavolo, alcune delle quali vengono approvate e messe agli atti deliberativi.

Interessante è la distinzione di definizione della conferenza emersa tra i diversi attori politici. L'Assessore della Provincia, infatti, sembra definire tale

tavolo come il luogo delle decisioni, cioè la sede dove vengono discusse tutte le questioni riguardanti il sistema della formazione e dell'istruzione allo scopo di giungere a delle decisioni condivise e non calate dall'alto. Allo stesso modo, ha sottolineato come le decisioni alla fine vengano comunque prese dalla Provincia anche se è importante che siano frutto di una discussione partecipata. Con le parole dell'attore:

“...perchè non è più possibile che ognuno decida all'interno delle proprie stanze, ne' la Provincia, ne' i Comuni, nè le scuole! Abbiamo bisogno di prendere decisioni comuni, abbiamo bisogno di dare risposte a questa cittadinanza... La Provincia, onestamente, non vorrebbe decidere tutto!”

Il consulente esterno alla programmazione scolastica sembra, invece, definire la Conferenza d'Ambito come il luogo dei suggerimenti dove ognuno è chiamato a fare delle proposte per il proprio territorio le cui decisioni poi verranno prese più a livello centrale. In questa sede, come ha sottolineato il consulente esterno della programmazione scolastica, è auspicabile la costruzione di una rete di relazioni permanenti, dove si devono rappresentare i bisogni ma anche i contributi per le soluzioni dei problemi al fine di giungere a una soluzione condivisa.

Lo svolgimento della Conferenza (fig.3) si caratterizza per la circolazione di “strumenti di conoscenza” rappresentati dai documenti contenuti nelle cartelline che vengono distribuite ai partecipanti. Tali documenti racchiudono informazioni inerenti ai dati strutturali delle scuole e alle caratteristiche dell'ambito e la loro illustrazione in sede di Conferenza viene fatta anche e soprattutto con l'intento, da parte della Provincia, di apportare le eventuali modifiche o aggiornamenti. Il consulente esterno alla programmazione scolastica, infatti, ha sottolineato in tutte le sedute conferenziali che questo sforzo di raccolta dati messo in atto dall'ufficio dell'Osservatorio per la Programmazione Scolastica necessita, per rendere coerenti e veritieri tali dati, di un riscontro concreto dalle scuole. Per cui ha invitato le scuole a collaborare a rilevare le eventuali inesattezze nei dati per ricostruire in modo più possibile corretto tutto lo scenario provinciale, così da

poter programmare e migliorare l'offerta formativa. In seguito a questa sollecitazione, sono stati continui gli interventi da parte dei partecipanti volti a sottolineare mancanze o errori nella raccolta dei dati. Questo aspetto, se da un lato ha migliorato il processo di risistemazione delle informazioni, dall'altro lato non ha facilitato il processo di costruzione di un dialogo incentrato sulla programmazione dell'offerta formativa poiché il focus della discussione è stato automaticamente direzionato sui problemi strutturali degli edifici scolastici.

Infine, a gestire il tavolo di concertazione è stato per lo più l'Assessore della Provincia che ha presentato i partecipanti, cedendo la parola e cercando di garantire un ordine nei discorsi, intervenendo laddove c'erano problemi di comunicazione e/o di comprensione riguardo alle tematiche affrontate, tirando alla fine "le fila" degli interventi così da giungere a delle conclusioni significative e lanciando, infine, gli input organizzativi per i prossimi eventuali incontri.

3.3.2 La Conferenza come "una rete di organizzazioni": le tematiche emergenti

Alla luce di questo sforzo di categorizzazione la Conferenza d'Ambito può essere interpretata, secondo l'approccio delle reti interorganizzative³⁹, come una *rete di organizzazioni*: "insieme di relazioni relativamente stabili di natura non gerarchica e interdipendente, fra una serie di attori collettivi, ovvero di organizzazioni di carattere pubblico e privato che hanno in comune interessi e /o norme rispetto ad una politica e che si impegnano in processi di scambio per perseguire tali interessi comuni riconoscendo che la cooperazione costituisce il modo migliore per realizzare i loro obiettivi" (Butera, 1990; Boerzel, 1998, Pichierri, 2002)⁴⁰.

³⁹ Lomi (1991) nel suo libro sulle reti interorganizzative intende la nozione di *network* come modo di particolare utilità per interpretare i rapporti tra organizzazione e ambienti e perciò tra organizzazioni.

⁴⁰ Questa interpretazione è diversa dall'*organizzazione rete* che rimanda ad "un modello stabile di transazioni cooperative tra attori individuali o collettivi che costituisce un nuovo attore collettivo"

L'idea di struttura reticolare o network è utilizzata sia per definire il tessuto relazionale in cui l'organizzazione opera, sia per descrivere i complessi meccanismi di scambio progettati o semplicemente esistenti tra i membri dell'organizzazione (Lomi, 1991). Riguardo ai membri dell'organizzazione, Pichierri (2002) distingue tra reti interpersonali (reti di attori individuali) versus reti interorganizzative (reti di attori collettivi). Parliamo di attori individuali nel caso di reti di persone reciprocamente interrelate da legami più o meno forti, densi e ricorrenti⁴¹; parliamo, invece, di attori collettivi semplici o omogenei nel caso di reti dotate di fini istituzionalmente identificabili: reti di organizzazioni, reti di imprese, o “strutture di implementazione tra organizzazioni che concorrono all'attuazione delle stesse politiche pubbliche” (Pichierri, 2002, p.123).

Quest'ultima definizione può essere applicata alla struttura organizzativa delle Conferenze d'Ambito che, appunto sono composte, così come definito da statuto, da attori collettivi appartenenti a diverse unità organizzative sia pubbliche (scuole, comuni, centri per l'impiego), sia private come l'Unione Industriali. In effetti, queste diverse organizzazioni rappresentano delle “strutture di implementazione” (Hjern B., Porter D., 1988). Quest'ultime sono le nuove unità d'analisi nello studio delle organizzazioni e sono intese come un insieme di frazioni di organizzazioni pubbliche e private che cooperano per l'implementazione di un programma. Così le Conferenze d'Ambito sono composte da diversi sottogruppi di attori e di organizzazioni che svolgono ruoli specializzati e posseggono un diverso grado di autonomia, ma che hanno in comune uno stesso obiettivo educativo – formativo.

(Pichierri, 2002). In effetti, nella recente sistematizzazione teorica non si è posto il problema della distinzione fra questi due modelli organizzativi ma tendono ad essere collocati sotto la stessa etichetta di *network governance* (Jones, Hesterly e Borgatti, 1997).

⁴¹ In questo ambito un forte sviluppo teorico accompagnato da numerose ricerche è stato portato avanti dalla scuola strutturale americana. Tra i suoi esponenti ricordiamo Granovetter (1998) e Lin (1990) “che hanno studiato partendo dal presupposto teorico dell'*embeddedness* dell'azione economica, come le reti di persone entrino in causa nella ricerca di lavoro da parte dell'attore e il ruolo che esse hanno nei processi di mobilità sociale (Storti, p.161)”.

Inoltre le strutture di implementazione presentano differenze nella loro relativa coesione. Il grado di interdipendenza entro particolari strutture di implementazione varia a seconda della situazione geografica e del tempo. Alcune strutture sono molto sviluppate e fisse altre sono meno sviluppate e ad hoc. Le strutture più sviluppate e regolari possono essere descritte come reticoli di relazioni nelle quali i partecipanti, in certa misura pongono delle aspettative riguardanti le azioni reciproche. Nelle strutture meno sviluppate e ad hoc, non si stabiliscono le aspettative tra gli attori. Vi è una scarsa comprensione di modelli di interazione che apportano reciproci benefici e, se esistono, non sono stati oggetto di negoziato. Nelle Conferenze d'Ambito tendono a svilupparsi reticoli di relazioni, invece, più regolari dove gli attori tra di loro maturano delle aspettative reciproche dato il carattere di interdipendenza funzionale che li lega. A proposito di ciò, interessante è il carattere reticolare delle considerazioni di Thompson (1967) sulla diverse configurazioni che le relazioni interorganizzative possono assumere. Risulta esemplare, infatti, per il caso delle Conferenze d'Ambito, il modello proposto da Thompson di network "integrato" come una configurazione organizzativa in cui esiste un complesso tessuto relazionale e di dipendenza reciproca⁴² tra i nodi della struttura reticolare. Thompson parla, invece, di network "segregato" quando l'organizzazione centrale intrattiene una serie di relazioni di scambio diadiche tra attori nel proprio ambiente rilevante tra i quali non vi è nessuna relazione di interdipendenza.

In quest'ottica, la Conferenza d'Ambito tende a rispecchiare il nuovo quadro politico-istituzionale precedentemente presentato, che sottolinea l'emergenza di un nuovo campo organizzativo caratterizzato da una pluralità di attori istituzionali appartenenti a discorsi pedagogici di organizzazioni in precedenza separate (scuole, aziende, enti locali, centri per l'impiego, ecc.). Questa nuova interazione tende a concretizzarsi in un nuovo tipo di

⁴² I termini di network "integrato" e "separato" sono usati qui in senso simile a quello descritto dalla Bott (1957) negli studi sulle relazioni tra networks sociali e famiglia condotti al Tavistock Institute.

configurazione istituzionale caratterizzato da modalità non gerarchiche di governo: le reti di governance. La creazione di reti di scuole e fra scuole e altri soggetti istituzionali e sociali presenti sul territorio rappresenta, infatti, una delle più significative innovazioni dell'autonomia scolastica. Da questo punto di vista il riferimento legislativo è, come è noto, l'art. 7 del Regolamento del 22 febbraio 1999 che disciplina in modo generale le "reti di scuole" e prevede che le istituzioni scolastiche possano promuovere accordi di rete o aderire a reti di istituti scolastici per il raggiungimento delle proprie finalità istituzionali (Landri, Napoletano, 2004).

Seguendo Carbognin (2002), "una rete è definita degli obiettivi che la caratterizzano, dai processi che gestisce, dai nodi/attori che la compongono, dalle connessioni tra i nodi, dalle strutture che nodi e connessioni configurano ed in modo particolare dal sistema di governo". Tuttavia questo modo di intendere la "rete organizzativa" riguarda, naturalmente, esperienze istituzionalizzate di collaborazione tra le organizzazioni e si configura come un tipo ideale che non sempre trova corrispondenza nei fenomeni concretamente osservabili (Landri, Napoletano, 2004).

Comunque, nella misura in cui consideriamo la Conferenza come una rete di organizzazioni l'attenzione ricade sulle tematiche affrontate che tendenzialmente rappresentano ciò che accomuna i diversi attori istituzionali in termini di interesse e di motivazione. Come emerge dall'analisi dei dati, le tematiche messe in campo dai diversi attori istituzionali risultano essere molteplici. Inoltre, dato che grazie all'utilizzo del Nud.ist, come abbiamo visto, per ogni categoria è indicato il numero delle unità codificate all'interno dei documenti analizzati, è stato possibile avere un quadro complessivo delle categorie più frequenti.

In prima istanza, sono state affrontate le questioni strutturali in termini di rapporto sproporzionato tra spazi scolastici disponibili e utilizzabili e flusso di iscrizioni, nel senso che gli spazi risultano essere per la maggior parte dei casi trascurati e insufficienti rispetto alla potenziale platea scolastica presente nei singoli Ambiti territoriali. In secondo luogo, è stato richiamato continuamente il

tema dell'orientamento con un riferimento particolare a quello scolastico, sottolineando che, in considerazione anche della circolare ministeriale che introduce l'assolvimento dell'obbligo formativo, si rende necessario un notevole contributo del sistema di orientamento già nella scuola media inferiore, dove il ragazzo matura la decisione di articolare il proprio percorso formativo, valutando le opportunità messe in campo dai diversi canali dell'istruzione e della formazione. In terzo luogo, è stata affrontata la questione della programmazione dell'offerta formativa con lo scopo di giungere a una concertazione tra i vari attori istituzionali (provincia, comune, centro per l'impiego, ecc.) interessati alla costruzione di un sistema scolastico "integrato", cioè un sistema scolastico capace di programmare, attraverso un continuo confronto, un'offerta formativa il più possibile rispondente alle richieste lavorative del territorio. In quarto luogo, è emersa la questione della programmazione dell'edilizia scolastica intesa come punto fondamentale per migliorare il sistema dell'offerta formativa. In quinto luogo, è stata trattata la questione del blocco del "tetto" degli organici come strettamente legata al problema dell'affollamento docenti /alunni e la questione delle infrastrutture di servizio come il sistema dei trasporti che, in alcuni ambiti territoriali (Giuglianese, Nord di Napoli e Vesuviano costiero), si presenta particolarmente carente. Infine, è stata sollevata la questione dell'importanza dell'implementazione di un sistema integrato istruzione – formazione con le relative difficoltà pratiche, nel senso che le scuole si lamentano del fatto che ci sono ritardi nelle procedure di accreditamento dei POR (Programma Operativo Regionale) da parte della Regione.

Dunque, nonostante l'intento principale della Conferenza sia quello di promuovere un confronto aperto riguardo al miglioramento dell'offerta formativa attraverso l'implementazione di una rete interistituzionale tra i diversi attori del tavolo, la tematica più dibattuta è stata quella legata soprattutto ai **problemi strutturali degli edifici scolastici** (fig.4) (1397 text units in 11 documenti). I rappresentanti del mondo della scuola (dirigenti scolastici o professori) hanno sottolineato i problemi legati soprattutto allo stato di abbandono e di insufficienza

degli spazi, all'eccessivo numero di iscrizioni e alla esigenza di adeguare gli edifici alle norme di sicurezza, così come è previsto nel decreto legislativo 626 del 1994 (e successive modifiche, integrazioni e normative ad esso collegate), che stabilisce regole precise per quanto riguarda la sicurezza di tutti i lavoratori sul posto di lavoro, per le attività sia pubbliche sia private (e, quindi, anche per le scuole di ogni ordine e grado). Per cui la maggior parte del tempo della riunione è scandito da interventi abbastanza "caldi" consistenti in un elenco di carenze strutturali con le relative conseguenze sulla gestione dell'offerta formativa.

In effetti, tutti gli ambiti analizzati, sebbene in modi diversi, avanzano *deficit* strutturali.

Nell'ambito Giuglianese sono stati messi in evidenza problemi riguardanti la non agibilità delle aule, la mancanza di palestre, la presenza di laboratori non curati dal punto di vista operativo e tecnico, come nel caso dell'IPSIA Marconi a Qualiano. In generale, i dirigenti scolastici sostengono che il rapporto aule/alunni è fortemente sbilanciato, perciò sono costretti a fare i doppi turni, oppure a implementare un orario compattato che prevede lezioni di sette ore al giorno per cinque giorni settimanali con il risultato che i ragazzi sono impegnati fino alla sera e studiano poco a casa. In casi estremi i dirigenti scolastici sono costretti a respingere le iscrizioni con la conseguenza che i ragazzi debbano emigrare nei comuni vicini. Ad esempio, molti ragazzi sono indotti ad iscriversi all'istituto alberghiero ad Agnano per mancanza di spazi in quello di Giugliano. In particolare, i dirigenti scolastici dei licei si lamentano per il sovrannumero di richieste di iscrizioni, per cui sono favorevoli allo sviluppo sul territorio di nuovi indirizzi scolastici come l'alberghiero e il turistico, anche se chiedono alla Provincia di attuare in primis una politica sul territorio che miri a risolvere i problemi degli istituti già presenti da tempo.

Ad esempio, è emerso il caso del liceo scientifico "De Carlo", che si caratterizza per una mancanza di spazi idonei per lo svolgimento delle lezioni, poiché ha un gran numero di iscritti rispetto alla disponibilità delle aule. Inoltre, il collegio dei docenti non appare favorevole alla doppia turnazione, dato che il liceo

è ubicato in periferia, per giunta in una zona non servita adeguatamente dai servizi pubblici, risultando in tal modo pericolosa e isolata.

Anche nell'ambito Nord di Napoli è frequente la doppia turnazione. Spesso i ragazzi sono costretti ad usufruire degli spazi delle scuole medie per fare lezione (come nel caso del Liceo Classico di Frattamaggiore), non ci sono banchi e sedie a sufficienza e i dirigenti scolastici hanno enormi difficoltà a rispettare le norme di sicurezza. In particolare, gli studenti residenti a Casoria sono spesso costretti a iscriversi presso gli istituti scolastici dei comuni limitrofi, alimentando così il fenomeno del pendolarismo.

Come si evince dalle parole del Consigliere Comunale di Casoria :

“...Vi è un dato oggettivo, in cui noi abbiamo una platea di 7.500 alunni e di questa platea di 7.500 alunni, per quanto attiene all'istruzione superiore, noi impegniamo sul territorio appena - almeno dai dati - qualcosa come duemila ragazzi. Abbiamo qualche cosa come cinquemila persone, cinquemila ragazzi, che ruotano su tutti gli Istituti di Napoli e sugli Istituti dei Comuni limitrofi...”

Una situazione particolare si riscontra a Casalnuovo, comune appartenente all'Ambito Acerra - Pomigliano, dove si registra oggettivamente una popolazione scolastica tra le più grosse dell'ambito, così come ha riferito un dirigente scolastico. In questo comune è presente un solo istituto superiore, ubicato in un edificio caratterizzato da una situazione strutturale veramente precaria e dove, tra l'altro, vengono fatte continuamente richieste di iscrizioni.

Si registra una situazione delicata anche ad Afragola, territorio caratterizzato dall'insediamento dei nuovi centri commerciali come l'Ipercoop e l'Ikea. In quest'area ci sono da un lato istituti che presentano un'offerta formativa rispondente alle nuove esigenze del territorio, dall'altro lato istituti che versano in stato di abbandono; non ci sono spazi, cortili, parcheggi. In alcuni casi, come quello del dirigente scolastico dell'ITC Sereni di Afragola, sono state avanzate perfino denunce da parte dell'ASL alla Procura della Repubblica.

Infine, anche nell'ambito Flegreo e Vesuviano Costiero si riscontano problemi strutturali. In particolare, nel liceo scientifico "Pascal" il rappresentante del comune di Pompei ha messo in evidenza una situazione impraticabile, dove sono costretti a ricorrere agli spazi delle chiese.

Altro tema molto dibattuto è stato quello dell'**orientamento** scolastico (fig.4) (802 text units in 11 documenti) che, com'è noto, rappresenta un'azione di guida per i ragazzi che nella filiera formativa vivono il momento del passaggio dalla scuola media alle scuole superiori. Questo tema è stato affrontato in termini propositivi ed è stata sottolineata l'importanza pedagogico - educativa di una efficace politica di orientamento finalizzata ad indirizzare i giovani verso la giusta scelta dell'indirizzo scolastico, cioè una scelta che risponda pienamente alle inclinazioni personali. In questo modo si potrebbe anche combattere il problema classico del sistema scuola: la dispersione scolastica.

L'orientamento è stato definito il più delle volte dall'Assessore della Provincia come "il buco nero" della politica scolastica del nostro paese, sia perché non si attua nessun tipo di orientamento, sia perché viene fatto male, nel senso che viene inteso dalle scuole come una forma di pubblicità della propria offerta formativa e non come quel processo di educazione alla scelta dell'indirizzo di studi più adeguato alla vocazione personale degli allievi. Alla luce di queste considerazioni l'Assessore, durante il ciclo delle Conferenze, ha presentato l'idea della Provincia di Napoli di organizzare un evento di politica scolastica basato sull'orientamento: "Scuola a porte aperte". L'implementazione di questo evento è stata pensata nel mese di dicembre in modo tale da consentire sia alle famiglie di supportare in tempo utile le scelte dei propri figli, sia alle scuole di gestire il flusso di iscrizioni. L'organizzazione di questo avvenimento ha richiesto la collaborazione delle scuole con i Comuni e con la Provincia. Questa iniziativa mostra chiaramente il tentativo da parte della Provincia di Napoli di avviare un rapporto di coordinamento a livello interistituzionale. Inoltre, bisogna dire che è stata una iniziativa che ha consentito di unire le forze delle tante scuole che, solo tramite queste nuove forme organizzative, possono trasformarsi da "isole

solitarie” in un “arcipelago”. In questa occasione sono state distribuite ai comuni le guide sui 175 indirizzi scolastici con la descrizione specifica dei corsi di studio.

Quindi, attraverso questa proposta la Provincia si è fatta carico di un primo momento di orientamento e per questo motivo ha consigliato ai dirigenti scolastici di lasciare aperte tutte le scuole superiori del territorio napoletano, in modo tale da consentire alle famiglie di comprendere l’offerta delle scuole sia dal punto di vista strutturale, sia dal punto di vista formativo.

Con le parole dell’Assessore della Provincia:

“...Mettere in piedi un modello di governance senza pensare al tema dell’orientamento significa costruire un palazzo che non ha fondamenta...”

Dinanzi alla proposta dell’Assessore la platea è stata concorde, anche se ha sottolineato che l’orientamento è una questione critica e complessa che andrebbe considerata nel corso dell’intera vita scolastica dei ragazzi, secondo molti a partire dalla scuola dell’infanzia.

In effetti, la proposta della Provincia di Napoli nasce anche come risposta alle continue osservazioni dei dirigenti scolastici che considerano il mancato orientamento come una disfunzione del sistema scuola che incide negativamente tanto sui giovani quanto sull’organizzazione delle scuole. Infatti, un orientamento efficace consentirebbe di ridurre il tasso di dispersione scolastica e allo stesso tempo consentirebbe una più equa distribuzione dei ragazzi tra i vari indirizzi scolastici, necessaria per fare un discorso di rete e di comunicazione tra le scuole superiori, così come ha sottolineato il rappresentante dell’Ufficio Scolastico Regionale.

Ma la forte disfunzione dell’orientamento sta a evidenziare anche l’assenza del contatto con i Centri per l’Impiego che lamentano una scarsa comunicazione con le scuole, la Provincia e la Regione, che influisce negativamente sull’efficacia della loro azione. Come ha sottolineato il rappresentante del Centro per l’Impiego di Frattamaggiore:

“..... anche se le competenze sono passate dal Ministero del Lavoro alla Provincia, in modo particolare per quanto riguarda le politiche per l’impiego,

esiste ancora oggi un certo scollamento, quindi non c'è sinergia tra gli impegni che assumono le scuole ed i Centri per l'impiego, la Provincia, la Regione, per quanto attiene in modo particolare all'orientamento professionale....”

In quasi tutte le Conferenze l'Assessore della Provincia ha insistito sui due fattori che rendono l'orientamento “banale”. Da un lato, le scuole si limitano spesso ad indicare ai ragazzi di proseguire il percorso di studi nelle aree disciplinari dove risultano essere più bravi, dall'altro lato le famiglie tendono a conferire eccessiva importanza alla collocazione territoriale delle scuole rispetto alla propria zona di residenza, favorendo così una scelta spesso poco coerente con le inclinazioni dei ragazzi. Al contrario, secondo l'Assessore della Provincia, sarebbe necessario sviluppare una politica di orientamento che garantisca in ogni ambito territoriale un'offerta scolastica ampia e articolata, pur consentendo al territorio di svilupparsi secondo le proprie caratteristiche economiche, sociali, culturali e morfologiche. In questo modo questo processo favorirebbe anche la caduta della concezione del “Napoli centrismo”, dal momento che in tutta la Provincia di Napoli ci sarebbero scuole in grado di ospitare i loro cittadini.

Inoltre, c'è chi ha suggerito, come l'Assessore del Comune di Pozzuoli, che ha già implementato a sua volta l'iniziativa delle “Scuola a porte aperte” all'interno del suo ambito territoriale, di concordare in anticipo con le scuole il numero degli iscritti in modo tale da consentire ai cittadini dell'ambito di dividersi tra le scuole disponibili. In effetti, sembra abbastanza evidente che la questione delle iscrizioni sia una questione estremamente delicata e strettamente collegata alla concezione dell'orientamento emersa dai discorsi dei vari attori delle conferenze. Interpretando il loro pensiero, si deduce che non è possibile che tutti i ragazzi di un determinato comune vanno ad iscriversi ad una stessa scuola; così facendo si crea un “ghetto” e non si favoriscono le “contaminazioni” territoriali che sono essenziali per ragionare in termini di Ambito.

Nel corso degli altri interventi l'orientamento è stato definito come un cammino lungo, fatto di tanti passaggi interattivi, per cui non è ammissibile che una scuola superiore svolga attività di orientamento limitandosi a presentare il

proprio POF (Piano dell'offerta Formativa)⁴³ alle scuole medie, ma appare necessaria una reale e stretta collaborazione tra tutti gli attori della filiera formativa affinché si costruisca un piano di educazione coerente nel suo complesso. In particolare, sono proprio le scuole medie che dovrebbero prevedere una piena integrazione dell'orientamento con il percorso curricolare in modo tale da indirizzare i giovani verso le scelte che sono più congeniali alle loro capacità e alle loro aspettative.

Infine, nel sottolineare l'importanza e l'efficacia di un adeguato sistema di orientamento è stato messo in evidenza il problema del nulla osta: è necessario che le scuole siano flessibili nei confronti di quei ragazzi che si accorgono di avere sbagliato indirizzo di studio e quindi chiedono di poter cambiare scuola.

La **programmazione dell'offerta formativa** (fig.5), in termini di auspicata concertazione tra i vari attori istituzionali interessati al sistema scolastico, è stato un altro tema abbastanza ricorrente durante lo svolgimento delle Conferenze (730 texts units in 11 documenti). L'Assessore della Provincia, al fine di socializzare ai partecipanti alla Conferenza le nuove linee di sviluppo della programmazione dell'offerta formativa, ha sottolineato il cambiamento culturale che vede le Province e i Comuni come nuovi soggetti coinvolti nella programmazione del piano dell'offerta formativa. In pratica, si sono sottolineate le nuove responsabilità degli Enti Locali sopraggiunte con il decreto legislativo 112 (art. 138-139) che ha prodotto una vera "rivoluzione copernicana" dopo la Bassanini art. 59. Infatti, la prospettiva del passato è stata completamente abbandonata poiché l'Ente Locale non si limita ad essere un semplice fornitore di sedie, banchi, edifici ed altre risorse strutturali, ma partecipa insieme alle scuole alla stesura dell'offerta formativa. L'unica responsabilità che non ricade sugli Enti Locali è quella legata

⁴³ Il Pof è il documento dell'identità della scuola e allo stesso tempo è anche il documento della progettazione, cioè individua che cosa la scuola deve fare nei confronti degli allievi e che cosa si prefigge di realizzare, quali sono le sue intenzioni nei confronti dell'utenza. In tal senso esso si presenta come un oggetto/testo multiplo nel quale vengono fatte convergere più reti d'azione (la scuola, l'utenza, l'ente locale etc.) in modo che possano essere "catturate" e governate all'interno di una logica condivisa (Landri, 2004).

al personale, dal momento che è una competenza dei Centri di Servizi Amministrativi e dell'Ufficio Scolastico Regionale.

Sembra abbastanza evidente che, al fine di poter realmente progettare insieme le offerte formative delle scuole, sia necessaria una forte sinergia e un continuo confronto tra tutti gli attori del sistema scolastico. Ecco che la Conferenza d'Ambito è considerata come il luogo della concertazione per poter prendere insieme delle decisioni che tengano conto delle svariate esigenze, da quelle territoriali a quelle più specifiche dell'utenza.

Solo l'implementazione di una vera politica di rete tra scuole, territori, comuni e centri per l'impiego può consentire uno sviluppo "sano" dell'autonomia delle scuole, consentendo di superare in questo modo l'isolamento e realizzando un lavoro collaborativo con le altre scuole dell'Ambito.

Allo stesso tempo la realizzazione di una politica di rete richiede uno studio approfondito delle esigenze territoriali, al fine di programmare un'offerta formativa che sia il più possibile rispondente alle richieste del territorio, così da favorire le dinamiche occupazionali dei giovani diplomati. Alla luce di ciò, l'Assessore della Provincia ha invitato i presenti a prendere consapevolezza delle proprie realtà territoriali.

Inoltre, nel corso delle Conferenze non sono state fatte solo richieste inerenti ai problemi strutturali, ma anche rispetto alla scelta degli indirizzi scolastici, considerate le esigenze del territorio. Ad esempio, l'Assessore delle politiche scolastiche del Comune di Acerra ha sollecitato sia i lavori del Polispecialistico, sia l'ampliamento dell'istituto d'arte poiché è uno di quegli istituti che raccoglie le richieste di iscrizioni di tutti i ragazzi dell'Ambito.

Ancora, nel caso dell'Ambito Vesuviano Costiero un dirigente scolastico, sempre in risposta all'esigenza di creare una forte sinergia tra l'offerta scolastica e le richieste del territorio, ha proposto di inserire nella prossima programmazione un istituto alberghiero a Torre del Greco, dato che è una città composta da circa 8300 ragazzi di età tra i 14 e i 19 anni ed è sviluppata sotto il profilo del turismo e

della ristorazione. In tal modo si eviterebbe la fuoriuscita dei ragazzi dal proprio territorio di appartenenza.

Per un altro verso vi è stato un tavolo di verifica di proposte che già erano state avanzate nelle precedenti Conferenze. Come, ad esempio, nel caso dell'ambito Flegreo dove l'unica proposta giunta in sede di Conferenza volta a modificare l'offerta formativa è stata fatta dall'istituto superiore del Rione Toiano oppure nel caso del comune di Forio di Ischia dove il delegato del sindaco ha chiesto di verificare l'attivazione di una scuola artistica finalizzata all'oreficeria, la cui richiesta era stata avanzata circa un anno fa.

A testimonianza di un primo lavoro di sinergia con un altro soggetto istituzionale per lo studio di un modello di governance della rete scolastica, l'Assessore della Provincia ha discusso del progetto di ricerca realizzato con la Facoltà di Sociologia e ha accennato ai risultati più importanti. La ricerca si è focalizzata sullo studio dell'Ambito Flegreo dal punto di vista dell'uso sociale degli spazi e della costruzione delle reti scolastiche verticali, orizzontali e interistituzionali. Quello che è emerso è che c'è sicuramente bisogno di rinforzare la rete orizzontale tra le scuole, quindi è su questo punto che la Provincia intende insistere per dare un svolta alla formazione di una governance territoriale. In questo discorso è stato ben messo in evidenza come la Provincia di Napoli sia la prima e l'unica d'Italia a realizzare questo tipo di lavoro.

Altro tema ricorrente è stato quello della **programmazione dell'edilizia scolastica** (542 texts units in 9 documenti) (fig.5). In particolare, l'Assessore della Provincia si è dilungato sul significato dell'edilizia scolastica, sottolineandone non solo la valenza strumentale e strutturale, in quanto garantisce un miglioramento della qualità della vita degli studenti, ma soprattutto, se ben gestita, la funzionalità in termini di programmazione dell'offerta formativa. Infatti, avere laboratori ben curati, palestre attrezzate e aule grandi con un adeguato numero di sedie e di banchi consente certamente di gestire in condizioni migliori il momento educativo dei ragazzi. Una volta messa in luce l'importanza dell'edilizia, in più

occasioni l'Assessore della Provincia ha esposto il lavoro che la Provincia di Napoli ha già fatto per l'istruzione secondaria superiore in termini di edilizia.

A dispetto di tutte le altre problematiche relative al sistema scolastico, l'Assessore della Provincia ha cercato di socializzare alla platea l'assunto fondamentale riguardo all'edilizia: essa rappresenta l'unico "elemento rigido" della programmazione che in quanto tale va tenuto in considerazione. In quest'ottica, ironicamente ha sottolineato l'Assessore, non bisogna pensare alla Provincia come ad un ufficio immobiliare che offre appartamenti ma è necessario governare il sistema in sinergia. Il sistema istruzione- formazione, infatti, è un'organizzazione complessa in cui è possibile governare tutti insieme proprio attraverso gli strumenti della concertazione e della metodologia delle intese che consentono di programmare congiuntamente e di rispondere alle nuove responsabilità sancite per legge dagli Enti Locali. La programmazione consiste in un cammino di prospettiva, quindi in un progettare per il futuro, ma questa programmazione non può essere di lungo termine perché è necessario essere continuamente flessibili per adattarsi ai bisogni del territorio, come giustamente ha sottolineato a più riprese l'Assessore della Provincia.

Come abbiamo visto precedentemente, risulta talmente importante la problematica dell'edilizia, che in più Conferenze è stato portato avanti solo questo discorso e con una certa vivacità.

Inoltre, sono stati presentati da parte della Provincia i progetti di costruzione di nuove scuole, sia quelli già realizzati, sia quelli in fase di concretizzazione. In particolare, si parla di edificazione di nuove scuole nell'ambito Acerra-Pomigliano, dove si sta costruendo a via Pratola Ponte un edificio di 25 aule e allo stesso tempo stanno realizzando la cittadella scolastica con 800/100 aule a Via Nazionale delle Puglie.

Nell'ambito Flegreo si tenta di creare istituti scolastici di diversi indirizzi in zone differenziate, così da evitare il pendolarismo. Anche a Giugliano è in programmazione il piano di edificazione, da applicare un po' in tutti i comuni: Marano di Napoli, Mugnano di Napoli, Qualiano, Villaricca e Giugliano in

Campania. Infine, anche nell'ambito Nord di Napoli è previsto un intervento a Sant'Antimo, a Casavatore e a Frattaminore.

Collegata a queste tematiche, altro punto ricorrente è stato il **blocco dei dirigenti scolastici** (fig.6) da parte del Ministero (439 texts units in 9 documenti) attraverso la competenza dell'Ufficio Scolastico Regionale. E' stato sottolineato come il blocco del tetto degli organici sia un problema da tenere in considerazione poiché l'affollamento dei docenti e degli alunni, considerata la legge sul dimensionamento delle scuole⁴⁴, non può essere risolto scindendo gli istituti. Inoltre, nella misura in cui un indirizzo scolastico si articola in più plessi, è necessario che le varie sedi siano territorialmente vicine così da consentire spostamenti più facili del personale.

Al di là di queste tematiche che complessivamente sono trasversali a quasi tutte le Conferenze, si sono riscontrate delle questioni specifiche di ambito. In particolare, nell'ambito Giuglianese, Nord di Napoli e Vesuviano costiero, è stato sottolineato **il problema delle infrastrutture di servizio** (fig.6) (352 texts units in 10 documenti) della scuola, in modo specifico quelle legate al servizio dei trasporti. Questo punto è di fondamentale importanza per la decisione di costruzione di nuove scuole, come ha sottolineato l'Assessore della Provincia, poiché una scuola per essere edificata non ha solo bisogno di un "pezzo di terreno" ma è necessario che sia facilmente raggiungibile. Si giustifica così l'attenzione alla pianificazione di una rete di trasporti di Ambito che favorisca un collegamento fra tutti i comuni, in modo tale che l'estensione dell'offerta formativa di ogni Ambito sia fruibile da tutti i ragazzi. Alla luce di ciò i partecipanti alla Conferenza sono stati chiamati a compilare una scheda per

⁴⁴ D.P.R. 233/98 di cui l'art. 1 comma 1 stabilisce che il raggiungimento delle dimensioni ottimali delle istituzioni scolastiche ha la finalità di garantire l'efficace esercizio dell'autonomia prevista dall'art. 21 della legge 59/97, di dare stabilità nel tempo alle stesse istituzioni e di offrire alla comunità locale una pluralità di scelte, articolate nel territorio, che agevolino l'esercizio del diritto all'istruzione. L'art. 2 comma 2 definisce che per acquisire e mantenere la personalità giuridica gli istituti d'istruzione devono avere, di norma, una popolazione consolidata e prevedibilmente stabile almeno per un quinquennio, compresa tra 500 e 900 alunni.

indicare lo stato dell'arte del servizio dei trasporti, in modo tale da consentire alla Provincia di Napoli di concordare con le aziende che gestiscono i trasporti gli elementi di correzione per rendere più agevole il raggiungimento delle scuole da parte dell'utenza.

Queste problematiche specifiche, in sede di Conferenza d'Ambito, sono emerse in primis per il comune di Giugliano. L'ambito giuglianesse è un ambito particolare, nel senso che si compone di tanti comuni che stanno crescendo in maniera veloce, soprattutto a causa del grande flusso migratorio che sta determinando uno spostamento della popolazione del Comune di Napoli verso questi comuni. Si tratta di comuni che nell'arco di circa 15 anni hanno quadruplicato la popolazione, composta maggiormente da giovani coppie, e questo significa che tendono ad aumentare sempre più i ragazzi che dovranno andare a scuola, da quella dell'obbligo a quella superiore. In virtù di questo enorme trend di crescita, i partecipanti alla Conferenza hanno avanzato il problema della mancanza di un analogo "allineamento strutturale", che dovrebbe essere assicurato, appunto, dalla cura delle infrastrutture di servizio. In particolare, si è sottolineato come i due assi principali per il collegamento sia al territorio provinciale che agli altri comuni siano differentemente funzionanti: quello della Via Santa Maria a Cubito funziona male, invece quello della Via provinciale cosiddetta Marano/Giugliano è dotata di collegamenti numerosi e ben funzionanti.

Ad esempio, un dirigente scolastico ha avanzato concrete forme di disagio nell'ambito giuglianesse, sottolineando come gli studenti abbiano difficoltà a recarsi all'istituto superiore di Melito perché è una zona che non è servita dai mezzi pubblici, lo stesso dicasi anche per la succursale di Selva Piccola, dove i ragazzi sono costretti a spostarsi con motorini, biciclette o altri mezzi di fortuna. Inoltre, accanto al problema della mancanza di trasporti, c'è chi ha sottolineato il problema del traffico che ovviamente non facilita il raggiungimento dei posti di lavoro. Ad esempio, a via Tirone a Napoli è caduta una siepe a causa della quale i mezzi pubblici che arrivano da Giugliano, Mugnano e Calvizzano restano fermi per ore in quel punto.

Infine, sempre in riferimento al territorio giuglianese, unitamente al problema della mancanza di mobilità “fisica”, un amministratore ha avanzato il problema dell’assenza di mobilità sociale che probabilmente è dovuta alle scelte di specifici indirizzi sociali da parte dei ragazzi.

Anche nell’ambito Nord di Napoli è emerso il problema della non adeguatezza dei mezzi di trasporto e del traffico che incombe principalmente a Frattamaggiore, dove ci sono tantissimi istituti superiori rispetto alla media dei comuni limitrofi. In questo caso è stata discussa una proposta concreta che faciliterebbe i ragazzi negli spostamenti. Consiste in una navetta che collega i comuni limitrofi di Arzano, Casoria e Casavatore, soprattutto in considerazione del fatto che a Casavatore sorgerà un istituto polifunzionale che permetterà ai ragazzi di intraprendere diversi indirizzi scolastici, così da avere maggiori sbocchi professionali lavorativi.

Infine, queste problematiche si riscontrano anche nell’ambito Vesuviano costiero che negli ultimi anni ha avuto un trend di crescita della popolazione enorme.

Un tema meno ricorrente rispetto agli altri è stato quello dell’**integrazione istruzione – formazione** (fig.7) (225 texts units in 6 documenti). A tal proposito, le scuole hanno avanzato problemi nella gestione dei progetti formativi, dati i ritardi riscontrati nelle procedure di accreditamento da parte della Regione. Tale disagio si evince da questo intervento di un dirigente scolastico dell’ambito Acerra- Somigliano, dove sono stati approvati due progetti per il POR 36 da parte della Regione, che però non possono essere attivati.

“...noi cerchiamo di interagire con la Regione e con la Provincia per quanto riguarda l’ampliamento dell’offerta formativa - per esempio, non so, la prevenzione della dispersione scolastica etc. - e poi ci troviamo di fronte a delle difficoltà molto serie quando si va ad affrontare una procedura di accreditamento..... Un esempio: abbiamo avuto qualche giorno fa la notizia che sono stati approvati due progetti per il POR 36 da parte della

Regione, che però non possiamo attivare perchè ancora ci deve arrivare la risposta sulla questione dell'accreditamento....”

Rispondendo all'intervento precedente, l'Assessore della Provincia ha evidenziato che le scuole non hanno alcuna autonomia gestionale perché i progetti formativi sono finanziati con i fondi MIUR. Inoltre, ha ricordato che negli ambiti territoriali si sta discutendo la riorganizzazione dell'educazione degli adulti tramite corsi serali (EDA). In particolare, l'Assessore ha acceso un campanello d'allarme poiché le scuole tendono a progettare i percorsi integrati tenendo presente solo l'utenza maschile, trascurando la necessità di garantire una pari opportunità a tutti i ragazzi. Inoltre, ha invitato le scuole a programmare la propria offerta formativa attraverso il confronto con i centri per l'impiego poiché questi ultimi conoscono bene le figure professionali richieste dal territorio. In particolare, nell'ambito Vesuviano costiero il Dirigente scolastico del POLI Vitruvio di Castellammare ha rilevato un problema inerente alla formazione professionale. In pratica, il bacino d'utenza di Castellammare di Stabia non è indicato né nei centri per l'impiego di Pompei, né in quelli di Torre del Greco.

3.3.3 La retorica dell'innovazione organizzativa

Un dato che è emerso in modo abbastanza forte in tutti i cicli conferenziali è la tendenza a caricare i discorsi di una certa retorica. La retorica è una modalità comunicativa tipica di quei discorsi che mirano a persuadere, cioè “a indurre qualcuno a credere qualcosa senza necessariamente riuscire a far fare” (Reboul, 1996). Essa si applica a particolari tipi di discorsi: l'arringa difensiva, il comizio politico, il sermone, il volantino propagandistico, il manifesto pubblicitario, il trattato di filosofia, di teologia o di scienze umane.

Nel caso specifico della Conferenza d'Ambito sembra emergere nei discorsi del gruppo politico della Provincia una tendenza a evidenziare continuamente in modo retorico l'innovazione organizzativa apportata dalla nuova gestione locale

del servizio scolastico, sulla base della quale poi si è innescata la costituzione di questo nuovo organo collegiale.

In considerazione di ciò, in prima istanza, è emersa da parte del gruppo politico della Provincia una tendenza a sottolineare a più riprese la definizione del nuovo sistema scolastico di governo caratterizzato dal passaggio da un **sistema autoreferenziale della scuola a un sistema localistico** (fig.8) (932 texts units in 10 documenti), cioè da un sistema della scuola che decideva indipendentemente dalla presenza degli altri attori istituzionali a un sistema aperto al territorio. Infatti, per progettare i piani dell'offerta formativa, la scuola ha necessità di confrontarsi con il territorio. Questo binomio scuola – territorio, secondo l'Assessore della Provincia, favorisce la formazione di un sistema scolastico ugualitario attraverso l'inserimento nel sistema scolastico di diverse fasce sociali che talvolta sono distanti dai percorsi didattici tradizionali di carattere nozionistico. Certamente questo tipo di politica, ha affermato l'Assessore alla Provincia, non può essere calata dall'alto ma ha bisogno di un sistema relazionale che si alimenta delle richieste dal basso.

Da qui viene sottolineata, alla luce di questo nuovo quadro, l'importanza dell'istituzione del POF che non è più la vecchia programmazione scolastica chiusa all'interno della didattica ma nasce proprio dall'esigenza delle scuole di rivolgersi al territorio. Il POF, infatti, è un documento programmatico teso a cogliere gli sviluppi di un territorio da un punto di vista economico e sociale. In quest'ottica, secondo un rappresentante del centro per l'impiego, anche le scuole devono fungere da “collocamento” sul mercato del lavoro, perciò bisogna evitare i doppioni di indirizzi scolastici e ci deve essere un'offerta formativa più diversificata possibile. Le scuole, a detta del rappresentante dell'Unione Industriali, sono ormai “aziendalizzate”, nel senso che possono funzionare come una piccola azienda che crea un proprio ciclo di lavorazione, individua le competenze dei soggetti e definisce le responsabilità.

Allo scopo di favorire questa politica territoriale, l'Assessore della Provincia ha licenziato il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP)

sia in Giunta che in Consiglio. Tale Piano divide in ambiti territoriali il territorio provinciale, favorendo così la possibilità di uscire da uno dei rischi della provincia, il “Napoli centrismo”, a favore di un lavoro cooperativo teso alla valorizzazione delle potenzialità di sviluppo di ogni ambito. Il PTCP viene definito in più riprese come il documento di programmazione territoriale più importante e allo stesso tempo meno conosciuto nella storia delle istituzioni Campane.

Attraverso questa suddivisione del territorio provinciale in ambiti funzionali al miglioramento dell’offerta formativa, l’Assessore della Provincia ha messo in evidenza lo scopo di uscire dall’esperienza negativa della legge 328/2000 che prevedeva per ogni ambito territoriale la presenza di un comune capofila, secondo una progettazione che doveva rientrare nei percorsi integrati dove i Comuni dovevano lavorare sinergicamente tra di loro. Con questa ripartizione del territorio provinciale, invece, la Provincia rimane titolare degli Ambiti perché si afferma come portatore di interessi generali di tutti i 92 Comuni che compongono il territorio.

In effetti, l’Assessore ha insistito molto sul fatto che stanno lavorando, proprio attraverso le Conferenze d’Ambito, all’attuazione di una politica scolastica di ambito per rendere più efficace l’azione delle scuole sui rispettivi territori. Questa nuova linea politica necessita della consapevolezza tra gli attori che ogni ambito rappresenta nel suo piccolo un “capoluogo”, le cui caratteristiche territoriali devono essere studiate attentamente sia per evitare di costruire dei “mostri”, cioè dei doppioni di indirizzi scolastici, sia per rendere ogni ambito scolastico autonomo dal punto di vista dell’utenza. “Vivere come ambito” implica, a detta dell’Assessore, il funzionamento di un efficace sistema di rete tramite il quale la struttura scolastica non è più una realtà isolata ma è sostenuta dall’intero ambito. Inoltre, al fine di condividere la formazione di questa politica scolastica di ambito, l’Assessore ha dichiarato la propria disponibilità a spostare alcuni riunioni conferenziali presso gli ambiti, per cui ha invitato i presenti al

tavolo ad individuare, ognuno per il proprio ambito, dei “luoghi di eccellenza” dove poter programmare tutti insieme.

Ad appoggiare questa linea è stato il rappresentante dell’Ufficio Scolastico Regionale che ha sostenuto, appunto, che ogni ambito deve costruire il suo percorso di crescita sulla base dello studio delle proprie esigenze, il che appare indispensabile per programmare un’offerta formativa che rispecchi le richieste del territorio. Allo stesso modo ci sono stati interventi positivi, nell’ambito Nord di Napoli, da parte del sindaco di Grumo Nevano e dell’Assessore alla Pubblica Istruzione del Comune di Crispano, che si sono mostrati favorevoli a questa linea sostenendo che ragionare per ambiti significa soffermarsi sulla realtà di tutti i comuni e non solo del singolo comune, allo scopo di instaurare un confronto aperto sulle diverse problematiche.

Per favorire questa programmazione di ambito, inoltre, ha chiarito l’Assessore, è stato necessario accompagnare a questa forma di “rivoluzione esterna”, rappresentata dalle Conferenze d’Ambito, anche una riorganizzazione interna: sono state istituite quattro direzioni tecniche che gestiscono gli ambiti. In questo modo da un lato si supera quel “modello di gestione separato” con il quale, ad esempio, due scuole di uno stesso ambito si riferivano a uffici tecnici diversi; dall’altro lato, si rende la comunicazione più efficiente e veloce perché vi è una sola persona che si fa carico della conoscenza complessiva, dal punto di vista tecnico, di tutto l’Ambito territoriale. Per cui si rende necessario l’intervento di un solo tecnico in rappresentanza delle problematiche di ogni ambito.

In seconda istanza, si è sottolineato con enfasi che la Conferenza d’Ambito è uno strumento di **concertazione sociale** (fig.8) (568 texts units in 10 documenti) necessario per giungere alle intese, alle soluzioni e alla programmazione richiesta dalle leggi dello Stato. E’ stato definito come un tavolo di confronto su quelli che sono gli indirizzi del territorio, per cui assume le connotazioni di uno strumento di concertazione territoriale indispensabile per giungere ad una condivisione di riorganizzazione della rete scolastica territoriale. Nasce per coinvolgere diversi soggetti che in qualità di membri di diritto della conferenza, come ha sottolineato

il consulente esterno alla programmazione scolastica, sono tenuti a condividere con la Provincia ogni momento di definizione della costruzione di un sistema dell'istruzione e della formazione che tenga conto delle linee di sviluppo del territorio. Quindi, secondo le parole dell'Assessore della Provincia, è uno strumento di democrazia partecipata che rispetta l'autonomia dei soggetti affinché ognuno possa democraticamente esercitare le proprie funzioni. A tal proposito, ha ribadito che tutti dovrebbero essere grati all'amministrazione provinciale di Napoli perché è stata la prima in Italia a costituire un organismo democratico che chiede a tutti di lavorare e collaborare per una migliore offerta formativa su tutto il territorio.

In terza istanza, l'Assessore della Provincia ha sottolineato la necessità di costruire sinergicamente **un territorio delle responsabilità** (fig.9) (541 texts units in 10 documenti), cioè ogni soggetto presente al tavolo deve essere consapevole delle proprie responsabilità perché solo in questo modo emergerebbe il senso della strada che si vuole percorrere. Con le parole dell'attore:

“...Tutti i soggetti da tutti i punti di vista, del mondo produttivo e politico, della scuola, del sociale, devono concordemente collaborare a questo tavolo perchè solo così si riesce a fare delle scelte per ottenere una offerta formativa rispondente non solo alla realtà, ma anche al divenire del territorio interessato....”

Inoltre, all'interno di questa categoria territorio delle responsabilità trovano una loro collocazione tutte le dichiarazioni di buoni propositi, di intenti di collaborazione avanzate dai diversi attori. A scopo esemplificativo si presentano alcuni interventi.

Il Presidente della Commissione Scuola ha dichiarato in tutti i suoi interventi di essere a disposizione per rappresentare i problemi di tutti e risolverli insieme.

Il rappresentante del Centro per l'Impiego ha sostenuto di essere ben lieto di dare il suo contributo in un lavoro sinergico che possa realmente portare alla soluzione dei problemi occupazionali dei giovani; in pratica, si è mostrato

disposto a coadiuvare le scuole nell'individuazione delle figure professionali richieste dal mercato del lavoro. Il compito dei centri per l'impiego, ha evidenziato, è quello di dare informazioni, censire il lavoratore e verificarne le potenzialità ma non sempre sono in grado di offrire una soluzione a questi giovani che vivono una situazione di dequalificazione professionale. Ecco perché tali centri sono pienamente interessati ad attivare un lavoro di rete con gli altri soggetti presenti sul territorio.

Il rappresentante dell' ITIS Barsanti di Pomigliano D'Arco con forza ha sottolineato che per lavorare in sinergia con la Provincia è necessario individuare una sede di incontro dove è possibile organizzare una serie di collaborazioni e di impegni diversa da quella ufficiale definita su iniziativa centrale dell'Amministrazione provinciale. Sulla stessa scia ci sono stati altri interventi di diversi dirigenti scolastici tesi a sottolineare l'importanza di implementare, al di là della Conferenza d'Ambito, una serie di accordi in rete fondati su una reale collaborazione tra scuola, Enti Locali e centro per l'impiego per analizzare il territorio, inquadrare l'offerta, capire i deficit strutturali e valorizzare allo stesso modo ogni ambito territoriale.

Infine, il rappresentante dell'Unione Industriali nei suoi interventi si è mostrato fiducioso nell'integrazione tra le diverse forze istituzionali e ha dichiarato la propria disponibilità a collaborare con le scuole per leggere attentamente i bisogni economici del territorio così da programmare un'offerta formativa più rispondente alla realtà che possa motivare i ragazzi. In considerazione di ciò si è impegnato a fornire ambito per ambito l'elenco delle aziende disponibili per avviare i tirocini formativi così da favorire la costruzione di una visione "pedagogica" delle imprese.

Altro aspetto interessante è la **modalità comunicativa** (fig.9) (359 texts units in 10 documenti) dell'Assessore della Provincia che tende a cogliere ogni momento per poter elogiare il lavoro della Provincia teso al raggiungimento dell'obiettivo della conferenza di Lisbona di promuovere il *Life Long Learning*, cioè un sistema di educazione permanente che deve attraversare completamente la

vita degli individui per la formazione di uno spirito di cittadinanza europea. Tra l'altro ha dichiarato, in più riprese, di sentirsi molto in linea con quelle che sono le risoluzioni emergenti dall'Unione Europea che sono tese a combattere l'immobilismo sociale.

Inoltre, più volte sono stati sottolineati gli obiettivi della Provincia che consistono nel promuovere il successo formativo, la mobilità sociale, l'educazione alla legalità e non solo la risoluzione dei problemi strutturali. In merito all'ultimo punto l'Assessore ha sottolineato che la Provincia di Napoli ha mostrato in più occasioni di avere un bilancio finanziario sotto controllo; ciò è dimostrato dal fatto che hanno costruito, nell'arco di questa Consiliatura, circa cinquanta istituzioni scolastiche. Su questo punto si sono confrontati con la Provincia di Bologna, ricevendo degli apprezzamenti dai rappresentanti dell'Ente Emiliano. In effetti, in più occasioni l'Assessore ha sostenuto che l'esperienza della Conferenza d'Ambito è stata mutuata dalla Provincia di Bologna che ha cominciato a lavorare con questi strumenti di concertazione per avviare la costruzione di un sistema integrato di relazioni per risolvere ed affrontare tutti insieme, ognuno per le proprie competenze e per le proprie responsabilità, le diverse questioni che caratterizzano gli ambiti territoriali.

Inoltre, ha specificato l'Assessore, anche i dati del "Sole 24 ore" attestano che la Provincia di Napoli è la prima in Italia in termini di edilizia, dato che spende annualmente il 72% del bilancio per la scuola, sia nel campo dell'edilizia scolastica sia in quello della programmazione scolastica.

3.3.4 La relazione interistituzionale tra gli attori

Nel corso dell'analisi qualitativa dei verbali delle Conferenze d'Ambito è stato fatto uno sforzo teso a "mappare" il tipo di relazioni che si diramano dal "centro" della Provincia di Napoli e coinvolgono i diversi attori istituzionali. Per cui l'attenzione è stata posta sulla relazione positiva/negativa che i vari attori

istituzionali hanno in particolare con la Provincia e sulle dinamiche relazionali/comunicative tra i vari attori istituzionali.

Un primo dato da mettere in luce riguarda il **giudizio degli attori nei confronti dell'operato della Provincia** (fig.10) (786 texts units in 11 documenti): da un lato sono emersi una serie di interventi dei diversi attori istituzionali tesi ad elogiare il lavoro della Provincia, a testimonianza di un rapporto di stima e di fiducia, dall'altro ci sono stati anche interventi di critica.

Per quanto riguarda i commenti positivi dobbiamo dire che il vice dirigente generale dell'Ufficio Scolastico Regionale ha sostenuto che il lavoro della Provincia di Napoli deve essere preso come esempio di "buona pratica" da parte degli altri Enti Locali, poiché la Provincia di Napoli ha attivato sul territorio un lavoro teso a dare una svolta organizzativa alla gestione del sistema scolastico.

Alcuni dirigenti scolastici dell'ambito Acerra - Pomigliano hanno messo in evidenza l'ottima intuizione, lo sforzo creativo e di "correttezza intellettuale" fatto dalla Provincia che, con l'istituzione di questo nuovo organismo, lascia trasparire la piena disponibilità verso una trasparenza operativa. Inoltre, i dirigenti hanno sostenuto che la scuola rappresenta il nodo fondamentale dello sviluppo di un territorio ed è per questa ragione che è importante che diventi un "qualcosa di tutti", così da migliorarne sempre di più il sistema.

Il rappresentante dell'Unione Industriali ha espresso una serie di apprezzamenti positivi sullo strumento della Conferenza d'Ambito poiché permette di lavorare in sinergia, essendo uniti dagli stessi scopi.

Alcuni dirigenti dell'ambito Nord di Napoli, l'Assessore alla Pubblica Istruzione del comune di Arzano e alcuni dirigenti dell'ambito Vesuviano costiero hanno sostenuto con positività l'iniziativa della Provincia, poiché è la prima volta che una Amministrazione organizza questo tipo di incontri dove tutti sono seduti attorno allo stesso tavolo per discutere i problemi di un territorio e si sentono realmente chiamati in causa per esprimere il loro punto di vista.

Il presidente della Commissione Scuola ha fatto una serie di interventi tesi ad appoggiare il lavoro messo in campo dall'Assessore della Provincia di Napoli dopo anni di malgoverno e di abbandono totale delle scuole da parte dell'ente.

Contrariamente ai giudizi positivi c'è stato chi ha messo in evidenza, soprattutto tra i dirigenti scolastici, la lentezza degli interventi messi in campo dalla Provincia.

Nello specifico citiamo il caso di un dirigente scolastico dell'ambito Vesuviano Costiero che ha sostenuto di essere ancora in attesa della realizzazione delle sue richieste, avendo ricevuto soltanto un parere favorevole dall'Amministrazione Provinciale in merito all'accettazione dell'ampliamento dell'offerta formativa sia per lo scientifico – tecnologico, sia per il corso serale progetto Sirio.

Il dirigente scolastico dell'IPSCT di Pozzuoli dell'ambito Flegreo ha sostenuto di non essere stato ancora inserito in un progetto di interventi nonostante l'istituto abbia delle forti carenze strutturali. Con le parole dell'attore: *“...mancano quest'anno nove aule, non ho una palestra, non ho una sala dove convocare il collegio dei docenti, non ho una aula degna, decorosa, per poter ricevere circa 40 disabili, portatori di handicap..”*

Infine, il dirigente scolastico del Liceo Scientifico Brunelleschi dell'ambito Acerra - Pomigliano ha rilevato il fatto che alcune decisioni sono state prese senza essere stato preventivamente consultato, come nel caso dell'accorpamento della sede staccata di Caivano al Liceo Artistico di Cardito.

Un dirigente scolastico dell'ambito Flegreo si è lamentato per il lentissimo intervento dell'ASUB (Advanced Services Utility Building) e della Provincia nonostante le sue innumerevoli sollecitazioni. Con le parole dell'attore: *“...Ho chiesto, per esempio, da oltre un mese, un corrimano per consentire agli handicappati di aiutarsi nel salire al primo piano ed ancora non è stato fatto. E' stata incendiata la sala professori con un incendio doloso ed ho dovuto aspettare tre mesi per vedere ripristinato l'impianto elettrico. Dovrei allargare un po' i*

laboratori... Ho dovuto aspettare tre mesi e mezzo perche` si potenziasse il contratto con l'Enel. Nel primo quadrimestre non abbiamo potuto dare i voti per il trattamento TES, per l'informatica, perche` i laboratori non funzionavano, scattava il contatore ogni tanto. Ho scritto cinque solleciti, sei solleciti... Per piacere, anche sul piano umano, gradirei che vi fosse una piu` cortese attenzione quando un preside, che ha tanti anni di servizio, una certa eta`, riscrive, riscrive e riscrive senza avere una risposta”.

Un altro intervento critico è stato fatto dal responsabile del Centro per l'impiego di Ischia, il quale si è soffermato sulla difficoltà dell'isola di Ischia a far convergere le istanze dei vari attori istituzionali, compromettendo la costruzione di una strategia politica unitaria. Per cui, secondo l'attore la parola concertazione è semplicemente una parola “abusata”, al pari della parola programmazione negli anni Settanta, perché non esiste la concertazione effettiva sia per la programmazione dell'offerta formativa, sia per la costruzione degli edifici scolastici .

Un altro punto interessante riguarda la definizione delle **diverse competenze tra il Comune e la Provincia** (565 texts units in 10 documenti). Si tratta di una questione critica sulla quale l'Assessore ha insistito molto per chiarirla, dato che i dirigenti scolastici nel momento in cui avanzano richieste strutturali faticano a comprendere le differenze di ruolo tra questi due enti.

Ha affermato, infatti, che i Comuni hanno competenza nella risistemazione degli indirizzi scolastici sul territorio e nella pianificazione dell'offerta formativa delle scuole di primo grado, mentre le scuole di secondo grado sono di competenza della Provincia, secondo la legge Masini n. 23. In particolare, l'Assessore ha precisato che gli edifici del comune sono stati “trasferiti alla provincia”, cioè la proprietà è del comune mentre la Provincia subentra per la manutenzione ordinaria e straordinaria. L'Assessore ha sostenuto che per due anni non hanno ricevuto nessun tipo di finanziamento, per cui adesso stanno cercando di intervenire per risolvere i problemi più urgenti. A tal proposito, ha sostenuto che è necessaria una concertazione efficace con i comuni per evitare

rallentamenti burocratici - amministrativi che ritardano l'azione di intervento proprio su uno dei "segmenti più rigidi" del settore dell'istruzione, quale quello dell'edilizia scolastica. Hanno bisogno, infatti, che i comuni si rendano disponibili per rilasciare la licenza edilizia, per individuare il territorio su cui edificare e/o le strutture in cui collocare le scuole superiori. Non a caso, proprio per l'inadempienza dei comuni in alcuni ambiti, la Provincia non ha potuto utilizzare i finanziamenti a disposizione per costruire le scuole. Invece, se i comuni collaborassero attivamente, secondo le parole dell'Assessore, la Provincia impiegherebbe ventiquattro mesi per innalzare una scuola.

Su questo sfondo generale di sollecitazione di collaborazione verso tutti i comuni, in tutte le Conferenze d'Ambito, si collocano alcuni casi positivi di intesa tra i due enti a cui fa riferimento l'Assessore. Riportiamo alcuni esempi.

Nell'ambito Flegreo l'Assessore ha accennato agli stretti contatti con il Sindaco di Lacco Ameno (Ischia) e con l'Assessore di Pozzuoli grazie ai quali stanno risolvendo dei problemi di edilizia scolastica.

Nell'ambito Acerra – Pomigliano hanno avuto la piena disponibilità di un edificio da parte del Comune di Caivano che ha accelerato le operazioni di insediamento di una nuova scuola superiore; anche il Comune di Cardito ha messo a disposizione una struttura, ha individuato un terreno che era già stato espropriato, in questo modo la Provincia ha potuto saltare una fase progettuale e così passare direttamente al piano esecutivo definitivo.

Nell'ambito Vesuviano costiero l'Assessore della Pubblica Istruzione e delle Politiche Sociali ha ribadito la disponibilità gratuita di alcuni locali per la sistemazione di sedi staccate e rende utilizzabile dei suoli nel territorio di Sant'Antonio Abate.

Nell'ambito Giuglianese il Comune di Melito e di Qualiano hanno messo a disposizione una scuola che ha consentito di avviare velocemente le pratiche burocratiche.

Nell'ambito Nord di Napoli l'Assessore fa un ringraziamento particolare alla sensibilità dei sindaci perché hanno collaborato molto con la Provincia per

poter sviluppare l'edilizia scolastica nei vari territori. Infatti, il Sindaco di Grumo Nevano ha messo a disposizione un immobile per cui necessitano degli interventi tecnici per rendere la struttura adatta all'insediamento di una scuola; il rappresentante del Comune di Frattamaggiore, nonostante si trovino in una situazione molto precaria, ha sostenuto che sono state individuate tre zone territoriali per cui ha invitato l'amministrazione provinciale a preparare tutti gli atti possibili per la costruzione di un edificio scolastico che sia a norma di sicurezza; il Comune di Casoria ha individuato un suolo bisogna solo verificare se ha delle caratteristiche compatibili con le norme di sicurezza; il Comune di Arzano, grazie al fatto che ha attentamente studiato le esigenze del territorio, già precedentemente aveva individuato un'area dove si è costruito un liceo e un istituto d'arte; il Comune di Sant'Antimo ha messo a disposizione un suolo dove hanno quasi terminato la costruzione di un liceo; infine, il Comune di Crispano ha dato la disponibilità di un'area per l'edificazione di un istituto alberghiero.

Per quanto concerne la **comunicazione tra la scuola e gli altri attori** (fig.11) (198 texts units in 5 documenti) sono emersi alcuni interventi significativi.

L'Assessore ha sostenuto che nell'ambito Acerra – Pomigliano la rete orizzontale tra gli istituti superiori funziona; in particolare, l'istituto tecnico industriale Bersanti di Pomigliano d'Arco si è mostrato aperto per la realizzazione di sinergie con tutte le presenze produttive sul territorio che sono in continua crescita.

Nell'ambito Flegreo il responsabile del Centro per l'Impiego di Pozzuoli ha sostenuto di aver avviato diversi contatti con le scuole sia superiori che medie del territorio. In particolare, il liceo scientifico Majorana, il liceo di Bacoli e il Virgilio di Pozzuoli si sono mostrati disponibili per la costruzione di moduli didattici innovativi, aperti alla questioni del sociale e alla diffusione della qualità e dei tipi di servizi che il centro per l'impiego offre sul territorio. Inoltre dichiara la propria disponibilità, in qualità di operatore della comunicazione, per l'implementazione dell'iniziativa "Scuole a porte aperte" e invita le scuole

presenti a ritirare i moduli didattici contenenti le indicazioni rispetto al mercato del lavoro. In più dichiara di ottemperare alla mancanza nei confronti delle scuole superiori di Procida, che è un territorio di loro competenza, dove non sono riusciti a recarsi solo per problemi organizzativi. In contrasto con questo intervento positivo un altro responsabile del centro per l'impiego di Pozzuoli espone le sue difficoltà di comunicazione con le scuole, sostenendo che quest'ultime non trasmettono le notizie sui progetti formativi o sui bandi dei corsi di formazione per cui hanno difficoltà a indirizzare i ragazzi verso determinati profili professionali.

Il rappresentante del Comune di Bacoli ha sostenuto di avere delle difficoltà di comunicazione con il liceo scientifico tanto è vero che non si sono dimostrati aperti per favorire l'implementazione di alcuni progetti comunali per cui sono stati costretti a ricorrere alla scuola media.

In generale, è emerso che i Centri per l'Impiego ricercano una collaborazione più efficace con le scuole, allo stesso modo i comuni per l'implementazione dei loro progetti vorrebbero una maggiore apertura da parte delle scuole.

3.3.5 La tipologia degli Attori

Il tavolo della conferenza, come è stato precedentemente trattato, si compone di diversi e numerosi attori pubblici e privati, quali rappresentanti degli Enti Locali (Provincia e Comuni), i Dirigenti Scolastici, i rappresentanti dei Centri per l'Impiego e i rappresentanti dell'Unione Industriali. Nello specifico, infatti, il regolamento della Conferenza d'Ambito prevede la presenza del Presidente della Provincia di Napoli o, su delega, dell'Assessore alle Politiche Scolastiche, che ne assume la presidenza; dei Sindaci dei Comuni e dei Presidenti delle comunità montane dell'ambito; del Direttore generale dell'Ufficio Scolastico regionale; dei Dirigenti Scolastici degli istituti superiori dell'Ambito; del

Coordinatore dell'Area programmazione Scolastica della Provincia di Napoli; dei responsabili dei Centri per l'Impiego afferenti al territorio dell'Ambito; del Presidente della Commissione istruzione della Provincia di Napoli.

Dall'analisi qualitativa dei verbali delle Conferenze d'Ambito tramite la costruzione di *Text Search*, cioè di nodi specifici che rappresentano l'intero intervento dei singoli attori tenutosi nelle diverse conferenze, è stato possibile risalire alla frequenza della presenza degli attori. Tra questi ultimi possiamo distinguere soggetti partecipanti in maniera "trasversale" a quasi tutte le Conferenze d'Ambito e soggetti partecipanti a "specifiche" Conferenze d'Ambito.

L'attore centrale e più presente è risultato essere l'Assessore della Provincia, come d'altronde è emerso nel corso della stesura dei risultati. Infatti, in 10 conferenze su 11 è stato rilevato un suo intervento (91%). L'Assessore ha avuto un ruolo fondamentale nella gestione del tavolo, infatti, nella maggior parte dei suoi discorsi è emersa una tendenza a mediare tra le diverse istanze presentate dai partecipanti. Inoltre in ogni intervento ha cercato di trasmettere alla platea il significato politico – organizzativo della Conferenza d'Ambito.

Seguendo l'ordine degli attori in base alla frequenza dei loro interventi, troviamo, subito dopo l'Assessore, il rappresentante dell'Ufficio Scolastico Regionale che è intervenuto in 7 conferenze su 11 (64%). Gli interventi di questo attore sono stati incentrati per lo più sulla questione dell'orientamento, visto principalmente come uno strumento in grado di promuovere una diversificazione dell'offerta formativa e conseguentemente in grado di evitare che la maggior parte dei ragazzi di un determinato ambito si iscrivano presso gli istituti scolastici più conosciuti sul territorio, tralasciando le altre opportunità formative. Inoltre, ha sottolineato l'importanza della presenza di una rete di comunicazione tra le scuole superiori e tra le scuole e gli Enti Locali, di un'analisi del fabbisogno territoriale, di un sistema efficace dei trasporti, di una valorizzazione delle peculiarità dei singoli ambiti e ha evidenziato il valore della Conferenza d'Ambito, sottolineandone le differenze con la Conferenza degli Ambiti. Infine, si è

soffermato sulla delicata questione dell'organico sostenendo che l'eventuale istituzione di nuovi indirizzi scolastici deve avvenire necessariamente con le risorse in organico e non con il reclutamento di nuove risorse, a causa di severe limitazioni di bilancio.

Dopo il rappresentante dell'Ufficio Scolastico Regionale troviamo il Consulente esterno alla programmazione scolastica, intervenuto in 6 conferenze su 11 (55%). I suoi interventi sono stati rivolti principalmente a sottolineare l'importanza del tavolo della conferenza perché permette l'instaurarsi di una rete di relazioni necessaria per la lettura economica, sociale, demografica, ambientale e urbanistica del territorio, così da poter programmare un'offerta formativa adeguata alle esigenze territoriali. A tal proposito, il Consulente ha messo in evidenza il lavoro delle università (Facoltà di Sociologia, Facoltà di Economia, Facoltà di Architettura) che in maniera diversa contribuiscono all'analisi e allo studio del territorio provinciale napoletano per la costruzione di un modello di governance del sistema dell'istruzione e della formazione. Inoltre, ha sottolineato l'importanza della suddivisione del territorio in ambiti e ha invitato i partecipanti a collaborare per la correzione dei dati strutturali riferiti agli istituti scolastici e al territorio. Infine, ha definito il ruolo della conferenza, principalmente sotto forma di un luogo dove si presentano proposte per risolvere i problemi congiuntamente.

Quasi nella metà delle Conferenze d'Ambito analizzate troviamo la presenza del Responsabile dell'Osservatorio della Programmazione Scolastica (45%), i cui interventi si sono focalizzati sulla presentazione dei documenti contenuti nelle cartelline distribuite ai partecipanti (quelli che precedentemente abbiamo definito "strumenti di conoscenza"), sulla lettura del regolamento disciplinare delle Conferenze d'Ambito e degli Ambiti, sui chiarimenti in merito ai contenuti di tale documento legislativo, sul tentativo di raccogliere le proposte fatte dai partecipanti sia in merito al regolamento, sia all'offerta formativa. Infine, il Responsabile dell'Osservatorio della Programmazione Scolastica ha coadiuvato l'Assessore della Provincia nella gestione del tavolo, mantenendo un ordine negli interventi e invitando i partecipanti a presentarsi prima di esporre il proprio punto

di vista per la registrazione dei verbali, oltre che a votare i singoli punti del regolamento.

Con un uguale numero di presenze nelle conferenze analizzate, ma con interventi meno lunghi, troviamo il Presidente della IV Commissione Politiche Formative e Scolastiche (45%) che in quasi tutti i suoi discorsi ha ribadito le sue diverse cariche istituzionali: Consigliere per il Gruppo Emily, dirigente scolastico e, infine Assessore alle politiche sociali del Comune di Pomigliano. Nello specifico, il suo intervento all'interno delle conferenze è stato finalizzato a rappresentare la Commissione Scuola che è l'interfaccia tra l'esecutivo della Provincia e le amministrazioni locali, i dirigenti e le autonomie scolastiche. Ha messo in evidenza come dal confronto con i suoi colleghi emerga una forte preoccupazione per le costruzioni degli edifici scolastici (mancanza di banchi, sedie ed altri suppellettili), mentre ha sottolineato che il vero "anello" mancante del sistema è piuttosto la comunicazione all'interno delle varie organizzazioni. Nei suoi interventi è visibile un tentativo di elogiare il lavoro della Provincia, puntando l'attenzione sia sulla sua buona capacità dell'Assessorato di gestire i fondi che sono a disposizione tra le varie scuole, sia sull'ottima decisione di dividere il territorio in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa perché in questo modo le scuole possono ravvivare la rete orizzontale. Inoltre, essendo anche referente dell'ambito socio-sanitario per la legge 328 del comune di Pomigliano, ha accennato all'esperienza positiva della suddivisione tra ambiti e quindi all'enorme vantaggio che si ricava dall'implementazione delle politiche di ambito che in quanto tali sono calate sulle diverse realtà territoriali. Infine, ha mostrato la sua disponibilità ad accogliere le diverse proposte che vengono fatte in sede di conferenza al fine di discuterle e di programmarle insieme. A tal proposito, ha sottolineato la mancanza di presenze costanti alle conferenze: gli attori istituzionali cambiano continuamente e questo non facilita un lavoro di costruzione e di sinergia.

Meno presente è risultato essere il Coordinatore alla Programmazione Scolastica. Infatti, lo ritroviamo in 4 documenti su 11 (36%). Il suo ruolo è stato

soprattutto quello di gestire le controversie tra i vari partecipanti, di chiarire l'importanza della nomina collegiale dei rappresentanti degli Enti Locali e dei dirigenti scolastici per l'implementazione della Conferenza degli Ambiti e, infine, di raccogliere le proposte dei partecipanti in merito sia alle modifiche del regolamento disciplinare delle Conferenze d'ambito e degli Ambiti, sia ai cambiamenti dell'offerta formativa.

Quasi totalmente assente è risultato essere il dirigente dell'Area Economia del Territorio dell'Unione degli Industriali della Provincia di Napoli. Infatti, la sua presenza è stata registrata soltanto in 2 documenti su 11(18%). In particolare, ha partecipato a una Conferenza dell'ambito Giuglianesse e ad una dell'ambito Nord di Napoli, nelle quali si è presentato come un osservatore del tavolo di concertazione pronto ad ascoltare le problematiche esposte dai vari partecipanti. Nei suoi brevi interventi ha espresso apprezzamenti sul lavoro implementato dalla Provincia di Napoli, dichiarandosi disponibile a collaborare con le scuole per l'organizzazione di periodi formativi nelle aziende e per la lettura socio – economica del territorio necessaria per fare una mappa degli output formativi del sistema scolastico. Infine, in qualità di rappresentante dell'area industriale, ha ostentato una visione alquanto parziale del tipo di formazione utile e necessaria per l'inserimento nel mercato del lavoro, mostrando una chiara preferenza per il polo matematico e tecnico – scientifico.

Per quanto concerne i soggetti specificamente presenti in ciascuna Conferenza d'Ambito si è rilevata una presenza forte e costante dei dirigenti scolastici o dei loro rappresentanti. Infatti, in ogni conferenza analizzata (100%) troviamo interventi da parte dei dirigenti delle scuole afferenti ai diversi ambiti. Nei loro discorsi è emersa una tendenza a sottolineare continuamente i problemi strutturali degli edifici scolastici (nella maggior parte dei casi si tratta di richieste di aule, suppellettili, costruzione di nuovi edifici e interventi per migliorare l'efficienza dei trasporti), nonché la mancanza di specifici indirizzi scolastici sul territorio che possano da una lato rispondere meglio alle caratteristiche del territorio e dall'altro attrarre i giovani verso aree formative più

professionalizzanti, ma nello stesso tempo meno sviluppate rispetto a quelle tradizionali. Inoltre, si sono mostrati tendenzialmente disponibili a collaborare, in particolare, con i Centri per l'Impiego e con l'Unione Industriali.

In quasi la metà delle conferenze analizzate (45%) troviamo, invece, la presenza dei sindaci⁴⁵. Gli argomenti maggiormente affrontati da questi attori sono stati in linea con quelli messi in campo dai dirigenti scolastici e in più i sindaci hanno ribadito l'importanza della costruzione di una rete interistituzionale sul territorio per migliorare la programmazione dell'offerta formativa. Inoltre, si sono mostrati favorevoli allo sviluppo dell'efficienza dello strumento di concertazione sperimentato dalla Provincia di Napoli.

Una notazione specifica è necessaria per i rappresentanti dei Centri per l'Impiego. Per questi ultimi, così come per i soggetti in rappresentanza dei Comuni al posto dei sindaci, non è stato possibile attuare una codifica precisa della frequenza della loro presenza, data la diversità della denominazione dei loro ruoli definiti in sede di conferenza. Comunque, in linea generale risultano essere poco presenti e i loro interventi sono stati principalmente indirizzati a sottolineare l'importanza di un rapporto collaborativo con le scuole, teso a migliorare l'azione complessiva sul territorio che possa in questo modo accogliere le diverse esigenze dei giovani.

⁴⁵ In realtà tale dato non è rappresentativo pienamente della partecipazione delle istituzioni comunali alle Conferenze d'Ambito poiché in alcuni casi ci sono soggetti in rappresentanza dei comuni, la cui partecipazione non è stata possibile registrare con una stessa procedura di codifica valida per tutti i casi.

3.4 Linee conclusive

Dall'analisi qualitativa dei verbali risulta chiaro il tentativo da parte della Provincia di Napoli di socializzare ai diversi attori istituzionali, attraverso lo strumento delle Conferenze d'Ambito (CA), la trasformazione normativa – organizzativa e culturale della gestione locale del servizio scolastico e quindi il cambiamento di ruolo che coinvolge tutti gli attori (Provincia, Comuni, i Dirigenti Scolastici, i rappresentanti dei Centri per l'Impiego e i rappresentanti dell'Unione Industriali) interessati alla definizione di un sistema scolastico integrato, basato su una programmazione concertata dell'offerta formativa. Nei documenti analizzati è risultato abbastanza evidente che la Provincia di Napoli, tramite questo strumento di concertazione, intende incidere sulla consapevolezza degli attori in merito al senso dell'autonomia scolastica, affinché essa non venga intesa come chiusura della singola scuola ma come apertura alla relazione con l'esterno. Tale obiettivo tende a collocarsi nell'ottica della formazione di una nuova interazione che si concretizza in un nuovo tipo di configurazione istituzionale caratterizzato da modalità non gerarchiche di governo: le reti di *governance*. In generale, la rete è un modello di *governance* che tende a privilegiare il coordinamento, la cooperazione e l'integrazione tra i diversi attori dell'offerta e della domanda piuttosto che la competizione. Data la varietà delle forme organizzative e delle funzioni e il loro essere comunque figure di confine, le reti possono dare spazio a dinamiche diverse (Benadusi, Consoli, 2004).

Per tali motivi vi è chi ha proposto di distinguere tipologicamente tra “reti orientate al mercato” e “reti orientate alla comunità”, assumendoli come due diversi modelli di *governance* nella pubblica amministrazione (D'Albergo, 2002). Nella *governance* delle “reti orientate al mercato” il consenso è dato dalla coincidenza fra gli interessi di attori utilitaristi: la regolazione dovrebbe far coincidere le responsabilità con gli interessi; nel modello di *governance* delle “reti orientate alla comunità” il consenso è dato dalla fiducia ottenuta attraverso la costruzione comune del senso dell'azione e la condivisione di valori da parte degli

attori delle reti di azione. Un altro bene di tipo relazionale che facilita questa cooperazione è il “capitale sociale” annidato nei sistemi di azione e proposto attraverso le politiche. Coleman (1988) col termine “capitale sociale” intende un substrato di fiducia, normatività e informazione che aggiunge valore sia alle collettività sia alle istituzioni.

Nelle esperienze concrete questi due diversi modelli di rete tendono a dare vita a modelli ibridi di regolazione e strutturazione dell’azione pubblica (D’Albergo, 2002). Nella realtà, infatti, troviamo applicazioni dei principi di mercato o comunitari “contaminate” fra loro e con il preesistente substrato burocratico, che traducono in modo limitato e ambiguo in sistemi operanti i diversi principi interpretativi e le differenti teorie causali che sono alla base dei modelli stessi (Parsons, 1995, p.493). Le Conferenze d’Ambito, appunto, sembrano configurarsi come un’unione tra questi due modelli di rete. Da un lato i diversi attori istituzionali si rapportano alle tematiche concertative messe in campo dalla Provincia sottolineando i propri interessi emergenti nelle loro continue richieste sia strutturali, sia formative, dall’altro lato la Provincia tenta di trasmettere nei diversi attori istituzionali il senso di “comunità” rafforzato dalla fiducia. Quest’ultimo aspetto si evince proprio nella misura in cui la Provincia insiste sull’importanza organizzativa della “nomina collegiale degli ambiti”, vale a dire sul fatto che sia le scuole sia gli Enti Locali sono chiamati ad eleggere un proprio rappresentante di ambito, in modo tale che possa riportare le istanze della collettività all’interno della Conferenza degli Ambiti. E’ proprio in merito a quest’ultimo punto che si sollevano le maggiori controversie, a testimonianza del fatto che la costruzione dell’auspicata fiducia tra i diversi attori istituzionali è un processo lento e insidioso.

In effetti, in questa prima sperimentazione, ciò che emerge immediatamente è che le Conferenze d’Ambito più che una sede di programmazione concertata dell’offerta formativa, così come era nelle intenzioni della Provincia, si presentano come un luogo dove è promossa la partecipazione dei diversi attori istituzionali, allo scopo di rinforzare il senso di responsabilità collettiva e la

“coscienza dell’ambito”, intesa come promozione del senso di appartenenza ad una specifica zona territoriale. Questo aspetto si evince nei continui interventi del gruppo politico indirizzati a rendere le Conferenze d’Ambito come un momento di “discorso territoriale”, cioè un momento in cui è necessario sviluppare la coscienza della scuola come parte integrante di un territorio.

Da qui si comprende come le Conferenze d’Ambito siano per lo più un luogo di comunicazione e non si configurino come un luogo in cui vengono prese decisioni. Nella maggior parte dei casi, infatti, si assiste alla comunicazione di decisioni e alla presentazione di istanze provenienti sia dalla Provincia, sia dagli altri attori del tavolo, la cui valutazione è prevista in un'altra sede.

In particolare, possiamo identificare almeno tre tipi di comunicazione nelle Conferenze d’Ambito analizzate. In primis, riscontriamo una comunicazione di tipo celebrativo- retorico, usata soprattutto da parte dei partecipanti al tavolo della Conferenza per elogiare l’iniziativa della Provincia e, allo stesso tempo, usata dallo stesso Assessore per sottolineare sia l’originalità che il valore dell’iniziativa adottata dall’ente provinciale. In secondo luogo, riscontriamo una comunicazione di tipo critico, utilizzata soprattutto dai capi d’istituto per evidenziare i disagi strutturali delle sedi scolastiche e, in generale, da tutti gli attori per evidenziare la mancanza di reali connessioni che dovrebbero consentire la realizzazione di un sistema integrato tra istruzione, formazione e lavoro. Infine, riscontriamo una comunicazione di tipo tecnico, consistente nella trasmissione di dati e informazioni in merito alla normativa che regola il processo di costituzione della Conferenza d’Ambito e, in generale, tutto il cambiamento del sistema scolastico, in merito alle competenze dei diversi attori coinvolti nel governo del sistema, in merito all’aggiornamento degli interventi di edilizia scolastica (concessione di immobili e di spazi) e in merito alle caratteristiche territoriali dei singoli ambiti.

Per quanto concerne le tematiche intorno alle quali si sono svolte le Conferenze, possiamo dire che esse rispecchiano il nuovo ruolo dell’ente locale Provincia di Napoli che, con il recente panorama legislativo, da semplice gestore di procedure e fornitore di strutture e di utenze è entrato a pieno titolo tra i

soggetti pianificatori e programmatori dell'offerta formativa. Infatti, l'Assessore più volte ha invitato i partecipanti al tavolo della conferenza a discutere non solo di questioni strutturali, ma anche e soprattutto di altre questioni fondamentali per la politica scolastica come: l'orientamento scolastico, la programmazione dell'offerta formativa, la programmazione dell'edilizia scolastica, la questione degli organici e l'integrazione istruzione – formazione. Tuttavia, come abbiamo visto, le questioni strutturali restano quelle più vive e più dibattute in termini concreti, probabilmente perché se da un lato i diversi attori del tavolo con fatica tendono ad acquisire familiarità con la nuova gestione locale del servizio scolastico, dall'altro lato è proprio la strutturazione della riunione che facilita questo processo. La distribuzione di cartelline contenenti dati strutturali degli edifici scolastici (definiti “strumenti di conoscenza”), infatti, sollecita interventi delle scuole volti a dibattere sulla validità e sulla correttezza dei dati, spostando in questo modo il focus della discussione sui problemi strutturali.

Interessante è il *frame* entro cui viene affrontato l'orientamento scolastico, risultato il tema più discusso subito dopo quello inerente ai problemi strutturali. Il fatto che la questione dell'orientamento sia stata sollevata in maniera così netta dimostra che i rappresentanti degli enti istituzionali coinvolti nella Conferenza d'Ambito siano consapevoli della necessità di migliorare l'efficacia dell'offerta formativa. Tuttavia, traspare dalle parole di alcuni soggetti una tendenza ad identificare la funzione dell'orientamento unicamente con la promozione di una diversificazione dell'offerta formativa, come se il fatto stesso di avere sul territorio oltre a un liceo anche un istituto tecnico, alberghiero e così via, garantisse di per sé il successo formativo dei ragazzi.

Appare necessaria, invece, una visione dell'orientamento che superi una logica puramente istituzionale, coincidente il più delle volte con le esigenze di promozione del singolo istituto o con il bisogno di pianificazione delle iscrizioni da parte di un comune o addirittura dell'ente provinciale. Ciò che serve probabilmente è una politica di orientamento che si traduca in un'efficace azione di rete tra le scuole di diverso ordine e grado, nonché tra i diversi enti istituzionali

coinvolti a vario titolo nella formazione dei giovani, con al centro i bisogni del singolo ragazzo. E' proprio quest'ultimo aspetto che sembra mancare nella traduzione in pratica delle politiche dell'orientamento, come giustamente ha fatto notare l'Assessore della Provincia quando ha identificato l'orientamento come un processo di educazione alla scelta.

In generale, l'orientamento e le altre tematiche individuate risultano trasversali a tutti gli ambiti, mentre risulta più specifica la questione delle infrastrutture, in particolare il problema del servizio dei trasporti che viene sollevato nell'ambito Giuglianesese, Nord di Napoli e Vesuviano costiero.

Al di là delle tematiche affrontate un altro aspetto emergente riguarda la configurazione organizzativa assunta dalla Conferenza d'Ambito che sembra richiamare i principi ispiratori e gli obiettivi che stanno alla base del "*Open Method Coordination*" (OMC) (trattato nel primo capitolo), utilizzato dalla Comunità Europea per l'analisi e la programmazione delle politiche pubbliche degli Stati membri, sulla scia di un processo di *isomorfismo istituzionale* (Powell, Di Maggio, 2000). Infatti, come la necessità di creare una convergenza tra gli interessi delle diverse realtà nazionali ha portato alla costituzione di uno strumento di *governance* a livello europeo che possa legittimare le richieste di tutti gli attori partecipanti a una stessa unità organizzativa (Comunità Europea), allo stesso modo l'esigenza di programmare un sistema delle politiche educative realmente corrispondente alle richieste del territorio provinciale ha indotto l'ente locale ad istituire uno strumento in grado di "dar voce" ai rappresentanti dei singoli comuni (sindaci e assessori) e ai "diretti esecutori" delle attività previste dalle suddette politiche (responsabili delle scuole e dei centri per l'impiego). Il coinvolgimento di questi ultimi attori ha rappresentato una vera e propria "rivoluzione copernicana" nello scenario delle politiche pubbliche, diventando essi stessi direttamente protagonisti del processo decisionale che porta alla definizione dei singoli aspetti del loro operato. Un'altra similitudine che si può riscontrare tra l'OMC e la CA riguarda il fatto che viene a cadere quella netta separazione che esisteva, fino a qualche anno fa, tra i diversi settori delle politiche

pubbliche che invece presentano notevoli punti di contatto. Infatti, come a livello europeo si scopre l'importanza dell'integrazione trasversale dei diversi settori di politica pubblica (l'occupazione, l'inclusione sociale, la protezione sociale e l'educazione) attraverso la promozione di un apprendimento reciproco, così anche nel caso della Provincia di Napoli si tenta attraverso la CA di favorire un sistema di relazioni interistituzionali che possa dar spazio a un riconoscimento e a un apprendimento reciproco tra i diversi attori. Ad esempio, nelle CA i rappresentanti del mondo dell'istruzione e della formazione mostrano una maggiore consapevolezza della necessità di ridurre il divario tra domanda e offerta formativa attraverso la revisione dei programmi formativi, in accordo con le richieste del mercato del lavoro. Purtroppo, sembra ancora lunga la strada da percorrere per passare dalla consapevolezza all'azione.

Per quanto concerne, infatti, le relazioni interistituzionali, se è vero che nella maggior parte dei casi non sono presenti delle relazioni competitive, è altrettanto vero che sono rari i casi in cui assistiamo a forme di collaborazione o di costruzione di concreti accordi di programma che dovrebbero dar vita a un reale *partnership* tra gli attori in gioco. Quelle che i diversi attori espongono sono per lo più semplici dichiarazioni di intenti che in quanto tali non rappresentano elementi sufficientemente esaustivi per affermare l'esistenza di relazioni collaborative su specifici progetti o *issues*. In quest'ottica, riprendendo la distinzione effettuata da Pichierri (2002), possiamo affermare che le Conferenze d'Ambito non generano un nuovo attore collettivo, così come ci si attendeva, ma tendono a confermare la struttura dei rapporti preesistenti fra gli attori collettivi appartenenti ad organizzazioni pubbliche e private. Per cui non si dà forma ad un'*organizzazione rete* ma ad una *rete di organizzazioni*, disposte sì a discutere e confrontarsi sulle questioni principali relative alla programmazione delle politiche scolastiche, ma senza concretamente provvedere alla realizzazione degli effettivi strumenti di concertazione sociale. Quindi la Conferenza d'Ambito è uno strumento che deve essere affinato, che deve trovare una sua legittimità e una sua personalità/identità collettiva.

Infine, per quanto concerne la tipologia degli attori emerge chiaramente il ruolo di *primus inter pares* dell'Assessore della Provincia, vale a dire di una figura carismatica che svolge il ruolo di guida nei confronti dei soggetti che parimenti occupano un ruolo istituzionale. In riferimento alla partecipazione dei rappresentanti della scuola e del mondo del lavoro possiamo affermare, invece, che i primi appaiono più presenti e motivati e soprattutto, in alcuni casi di dirigenti scolastici particolarmente illuminati, più orientati verso la ricerca di soluzioni a problemi concreti, mostrando una discreta capacità di *problem solving*; i secondi, al contrario, oltre ad apparire meno partecipi e motivati dei primi non si discostano da una comunicazione di tipo retorico, tesa ad auspicare la costruzione di reti interistituzionali finalizzate all'implementazione del sistema integrato istruzione, formazione e lavoro.

In conclusione, possiamo dire che la Conferenza d'Ambito rappresenta un primo passo verso la costruzione di un luogo di concertazione sociale necessario per gestire il nuovo assetto delle politiche educative che richiede la costruzione sul territorio di un sistema di relazioni fra gli Enti Locali e le Istituzioni Scolastiche, e in questo senso sono da apprezzare gli sforzi effettuati dai vari attori indirizzati verso la condivisione di una "causa comune". Tuttavia, c'è bisogno di direzionare gli sforzi verso una concreta attività di raccordo tra le diverse risorse e competenze messe in campo dagli attori allo scopo di migliorare le politiche educative.

Capitolo Quarto

La retorica delle rete e le pratiche decisionali nella Conferenza d'Ambito

4.1 Il lavoro empirico e l'uso del concetto di network

In questo quarto e ultimo capitolo si procede ad un ulteriore approfondimento del nostro oggetto di studio, le CA, attraverso una serie di interviste⁴⁶ rivolte ai diversi attori appartenenti ad enti pubblici e privati (Provincia, Ufficio Scolastico Regionale, Unione Industriale, Centri per l'Impiego, Comuni, Dirigenti scolastici) e partecipanti alla Conferenza. In particolare, per quanto concerne i Centri per l'Impiego, i Comuni e i Dirigenti scolastici si sono privilegiati l'Ambito Flegreo e l'Ambito Vesuviano Costiero. La scelta di questi ambiti e dei relativi attori è stata in parte guidata dai risultati della prima fase di analisi della ricerca, in parte dalle stesse sollecitazioni provenienti dal campo di ricerca.

Infatti, la prima fase dell'analisi ha consentito di costruire, come è stato discusso nel terzo capitolo, i *Text Searches*. Questi ultimi hanno permesso non solo di delineare la tipologia degli attori ma anche di individuare, in base al numero di interventi, gli attori più partecipativi. Dato il lavoro di codifica precedentemente effettuato, è stato possibile ottenere il *report* contenente la frequenza di tutti gli interventi dei dirigenti scolastici e quello dei sindaci. Altri soggetti sono stati selezionati tramite i fogli di presenza delle Conferenze d'ambito dei due ambiti interessati. In questo ultimo caso, la scelta è ricaduta sui rappresentanti dell'ambito eletti nel corso delle Conferenze d'Ambito. In particolare, tra i rappresentanti sono stati nominati un dirigente scolastico e un

⁴⁶ In appendice 3 è riportata la traccia di intervista costruita *ad hoc*.

sindaco per ogni ambito, allo scopo di raccogliere le istanze provenienti dai soggetti al di fuori delle Conferenze d'Ambito, per riportarle nella Conferenza degli Ambiti.

Complessivamente sono stati intervistati tredici attori:

- il rappresentante dell'Ufficio Scolastico Regionale, il Responsabile dell'Osservatorio della Programmazione Scolastica Prov. di Napoli, il Presidente della IV Commissione Politiche Formative e Scolastiche, il dirigente dell'Area Economia del Territorio dell'Unione degli Industriali della Provincia di Napoli **tra i soggetti “trasversali” a quasi tutte le Conferenze d'Ambito;**

- un dirigente scolastico, nonché rappresentante dell'ambito, due responsabili dei Centri per l'Impiego e due Assessori alla Pubblica Istruzione **tra i soggetti partecipanti alle Conferenze dell'ambito Flegreo;**

- due dirigenti scolastici, di cui uno rappresentante dell'ambito, un Assessore alla Pubblica Istruzione collaboratore del Sindaco rappresentante dell'ambito⁴⁷ e un responsabile del centro per l'impiego **tra i soggetti partecipanti alle Conferenze dell'ambito Vesuviano Costiero.**

Lo scopo di questa fase di approfondimento della ricerca è stato quello di mettere a fuoco il contesto socio-istituzionale esistente prima e dopo l'attuazione della Conferenza d'Ambito attraverso l'opinione di questi testimoni privilegiati. Dapprima l'attenzione è stata rivolta alla gerarchia di influenza degli attori istituzionali rispetto alla gestione locale del sistema scolastico sul territorio e alla definizione della leadership emersa nella Conferenza d'Ambito. Successivamente si è cercato di ricostruire le rete degli attori. In questo caso l'approccio metodologico privilegiato è stato quello della *Network Analysis* nella sua applicazione qualitativa. Dopo lo studio di rete l'attenzione è stata rivolta agli aspetti innovativi introdotti dalle Conferenze rispetto alle precedenti pratiche decisionali e a quanto la prospettiva di rete nella decisione si traduca in pratica. Da qui sono emersi alcuni punti organizzativi critici delle CA, seguiti da un

⁴⁷ Questa condizione, che era tale fino al momento della rilevazione empirica, si suppone sia venuta meno a causa dell'improvviso scioglimento di tutta la giunta comunale di Torre del Greco.

accenno sullo stato di avanzamento degli ambiti rispetto alla formazione di un sistema scolastico locale. In ultima istanza sono state analizzate le riflessioni degli intervistati rispetto alle prospettive future della CA e ai suoi possibili miglioramenti in termini organizzativi – operativi. Inoltre, nelle riflessioni conclusive è riportata una tabella che racchiude la percezione degli intervistati rispetto alle possibilità reali della CA di dar luogo a nuovi processi concertativi.

Prima di inoltrarci nella presentazione di questi diversi punti è necessario precisare l'uso del concetto di network qui adoperato. Per inciso, come è ormai noto, sono due le tradizioni di ricerca della *Network Analysis*: “lo sviluppo antropologico di *Network* sociale nel quadro di una interpretazione analitica situazionale e processuale e lo sviluppo dell'analisi quantitativa delle relazioni fra i diversi membri del sistema sociale nel quadro di una interpretazione analitica strutturale” (Piselli, 1995, pp.9-10). In effetti, lo studio dei *networks* sociali ha le sue radici nell'antropologia sociale britannica del secondo dopoguerra, periodo in cui numerosi studiosi iniziavano ad essere insoddisfatti dei metodi convenzionali dell'analisi struttural-funzionalista e costituirono il nucleo di quella che fu riconosciuta negli ambienti accademici internazionali come la scuola di Manchester. Infatti, il paradigma struttural – funzionalista, sviluppatosi attraverso lo studio di società tribali di piccole dimensioni, si rilevò ben presto inadeguato per affrontare l'analisi di società complesse che cambiano rapidamente (*ibidem*)⁴⁸. La scuola di Harvard, caposaldo dello studio di *Network* nell'analisi strutturale americana, invece, si pone come obiettivo quello di studiare il network sociale

⁴⁸ Mentre l'oggetto di studio dell'analisi struttural – funzionalista è il gruppo corporato (“si tratta di un insieme di persone reclutate in base a principi riconosciuti, con interessi comuni e norme che fissano i diritti e i doveri dei membri in relazione l'uno all'altro e a tali interessi” J. Boissevain, 1968, pp.545-6) che ben si adatta alla concezione di società statiche, l'oggetto di studio della scuola di Manchester diventa l'individuo con il suo sistema di relazioni sociali. Gluckman, il fondatore riconosciuto della scuola di Manchester, introdusse delle novità importanti connesse tra di loro. In primo luogo, egli pose al centro dell'analisi il conflitto, una realtà dinamica, processuale, non statica; in secondo luogo, introdusse un nuovo approccio metodologico, l'analisi situazionale, offrendo una visione processuale, anziché morfologica delle relazioni sociali (Piselli, 1995).

secondo un approccio quantitativo ricorrendo a rigorosi strumenti di rappresentazione matematica.

In questo lavoro di tesi si è utilizzata la nozione di network nell'ottica di un'analisi qualitativa. In particolare, ci si è concentrati sulle reali configurazioni dei rapporti che si costruiscono mediante le dinamiche del conflitto, dell'esercizio del potere e anche attraverso i legami di cooperazione. Si tratta di reti legate al processo di innovazione normativa, nel campo delle politiche educative, che trovano la loro maggiore esplicazione con il processo di istituzione e di avvio della Conferenza d'Ambito. In questo caso si è scelto di applicare l'idea di rete sociale in senso semplicemente metaforico. Quindi si è cercato di ricostruire la rete dei rapporti collaborativi e di quelli non collaborativi sia tra gli attori partecipanti alla conferenza, sia tra gli attori ritenuti determinanti nelle fasi *ante e post* Conferenza d'Ambito, organizzando i dati in matrici di adiacenza costruite sulla base delle indicazioni dei soggetti intervistati⁴⁹.

⁴⁹ La matrice di adiacenza è una matrice quadrata che mostra per ogni coppia di nodi (soggetti) se essi siano o meno adiacenti (Chiesi, 1999). L'organizzazione dei dati sotto forma matriciale prevede l'assegnazione del valore di +1 in caso di relazione cooperativa, del valore -1 in caso di relazione conflittuale ("data la percezione da parte della maggior parte degli intervistati di una valenza semantica troppo negativa presente nel termine conflittuale, si è preferito considerarli nell'accezione di "rapporti più difficili segnati da alcuni dissidi") e del valore 0 in caso di assenza di relazione. Tale tecnica è stata utile per predisporre i dati in tabelle riassuntive. Bisogna precisare che i soggetti intervistati sono stati considerati non tanto per le loro caratteristiche individuali, quanto per le organizzazioni che rappresentavano.

4.2 Dalla cultura del distretto scolastico alla cultura dell'ambito

Dall'analisi delle interviste emerge un primo rilevante segnale di cambiamento socio – istituzionale nel passaggio dalla fase *ante* a quella *post* Conferenza d'Ambito. Tale cambiamento è ravvisabile nel mutamento sostanziale della gerarchia di influenza degli attori istituzionali rispetto alla gestione locale del sistema scolastico sul territorio.

Dal confronto delle tabelle 1 e 2, emerge che sono stati indicati dagli intervistati attori istituzionali "influenti" differenti per cui possiamo subito notare come cambi l'articolazione del campo di influenza dalla fase *ante* a quella *post* Conferenza d'Ambito: si passa da un'influenza degli enti di governo del sistema scolastico (tab. 1) a una maggiore influenza degli enti del governo locale (tab.2).

Tab.1 GERARCHIA DI INFLUENZA PRIMA CA

Attori	N. indicazioni
Presidenti dei distretti scolastici	4
Provveditorato	3
Presidi	1

Tab.2 GERARCHIA DI INFLUENZA CON CA

Attori	N. indicazioni
Assessorato Provincia (con lo staff)	10
Dirigenti scolastici	8
Comuni	6
Ufficio scol. regionale	3
Unione industriale	1
Centro per l'impiego	1

Questo cambiamento della gerarchia di influenza testimonia il passaggio lento, ma significativo, dalla cultura del distretto scolastico⁵⁰ alla cultura dell'ambito. Nella struttura organizzativa del sistema scolastico, infatti, assistiamo alla transizione da un modello tendenzialmente monolineare e gerarchico ad uno reticolare e policentrico, con un singolare rigonfiamento del livello intermedio di governo (Manariti, 2004). Il sistema educativo prima della riforma dell'autonomia scolastica e locale si configurava come "un sistema in cui le relazioni più importanti erano quelle burocratiche – gerarchiche tra il Ministero della Pubblica Istruzione (MPI), che amministrava e gestiva tutti i processi, il Provveditorato che era il fornitore di servizi amministrativi provinciali e le scuole che svolgevano compiti esecutivi ed erano isolate e in posizione di subordinazione rispetto alle altre organizzazioni . Gli Enti locali erano in una posizione gerarchicamente superiore alle scuole ma incidono in maniera marginale sul sistema" (*ibidem*, p.31).

In pieno accordo con questa visione del funzionamento del sistema scolastico tutti gli intervistati sostengono che prima dell'istituzione della Conferenza d'Ambito le pratiche decisionali in merito ai problemi scolastici partivano dai contatti delle singole scuole con i distretti scolastici. In particolare, come afferma il dirigente scolastico dell'ITIS Elia di Castellammare di Stabia, le richieste delle singole scuole, dopo essere state discusse nel collegio d'istituto, venivano inviate ai distretti scolastici, che a loro volta trasmettevano il tutto al Provveditorato.

⁵⁰ Il distretto scolastico è un organo collegiale, istituito con il DPR 31 Maggio 1974 n. 416, volto alla realizzazione della partecipazione democratica delle comunità locali e delle forze sociali alla vita e alla gestione della scuola. Esso opera per il potenziamento e lo sviluppo delle istituzioni scolastiche ed educative e delle attività connesse e per la loro realizzazione, con l'obiettivo del pieno esercizio del diritto allo studio, della crescita culturale e civile della comunità locale e del migliore funzionamento dei servizi scolastici. Inoltre esso ha autonomia amministrativa ed ha la gestione dei fondi necessari per il proprio funzionamento.

Quindi, rispetto al tema del coinvolgimento delle forze sociali del territorio nella gestione del servizio scolastico prima della Conferenza d'Ambito, la maggior parte degli attori individua al primo posto nella gerarchia di influenza (tab.1) i presidenti dei distretti scolastici.

In merito a questa precedente organizzazione “monolitica – piramidale” c'è chi, come il dirigente dell'Area Economia del Territorio dell'Unione degli Industriali della Provincia di Napoli (d'ora in poi UI), sostiene che il processo decisionale si articolava in canali di comunicazione più semplici, poiché dal punto di vista procedurale – giuridico vi era una sola istituzione che raccoglieva in sé diverse competenze, per cui *“sceglieva il preside, il professore, costruiva le scuole e decideva se approvare o meno una richiesta”*. Oggi, invece, con la proliferazione e la disgregazione delle competenze questo quadro è molto più complesso e, per certi versi, secondo l'intervistato, quello era un sistema integrato perché c'era un'organizzazione centrale (MPI) che fungeva da collante tra i vari attori. In seguito al processo di innovazione normativa vi è l'impellente esigenza di formare un sistema nuovo integrato, continua l'intervistato, capace di mettere insieme diversi attori ognuno con le proprie competenze, esigenze e proposte.

Continuando nella lettura della prima tabella notiamo come il peso dei capi di istituto, precedentemente all'istituzione delle Conferenze d'Ambito, sia abbastanza scarso nella percezione degli intervistati. Questo dato conferma che prima dell'autonomia scolastica le scuole avevano un ruolo e un potere limitato e agivano in un contesto territoriale in cui ogni amministrazione pubblica era una realtà a sé. I primi significativi cambiamenti riguardo alla partecipazione attiva delle scuole sul territorio sono iniziati, sostiene il rappresentante dell'Ufficio Scolastico Regionale (d'ora in poi USR), con il terremoto del 1980 poiché molte strutture scolastiche furono dichiarate inagibili, per cui fu necessario adottare un sistema di rotazione delle classi nelle scuole e nel contempo il governo varò dei provvedimenti per edificare o ristrutturare nuove scuole. Di conseguenza, continua l'intervistato, fu fatta una prima analisi esplorativa delle caratteristiche del territorio da parte del Provveditorato per trovare soluzioni ai problemi urgenti

dell'epoca. A mano a mano si iniziarono ad instaurare rapporti tra i vari enti, ad avere scambi di idee tra i diversi comuni e importante fu anche il ruolo della Prefettura nella promozione di un comitato per tutelare l'ordine pubblico. Successivamente fu fatto un piano di utilizzazione degli edifici scolastici e i fondi governativi per l'edificazione delle nuove strutture furono gestiti dalla Regione Campania. La gestione di questi fondi ha rappresentato l'occasione per avviare rapporti più frequenti tra i vari enti, sancendo in qualche modo il passaggio da una mera discussione sull'edilizia scolastica a un vero e proprio avvio di una sorta di pianificazione dell'istruzione. In particolare, ricorda l'intervistato, *"...nell'84/85 a Napoli facemmo un progetto per l'integrazione di giovani "dispersi" che fu approvato in due scuole medie dove i ragazzi imparavano il mestiere di una volta; negli anni '90 le mamme dei quartieri spagnoli hanno frequentato la scuola per conseguire il diploma di terza media, ma i finanziamenti sono stati sempre pochi!..."* . Comunque, continua l'intervistato, le scuole prima agivano secondo una logica autoreferenziale e la stessa innovazione didattica, attuata attraverso percorsi sperimentali, non era pianificata e concertata da tutti gli attori interessati ma *"...era una sperimentazione più ristretta, perché proveniva dalle singole scuole..."*. Di fatto, la singola scuola non era inserita all'interno di un sistema territoriale e, per ottenere delle risposte positive dagli organi centrali, i capi di istituto si riferivano quasi esclusivamente alle risorse personali, sforzandosi di apparire più convincenti possibile nel mostrare la validità del proprio lavoro. In un certo senso la scuola era parte di un sistema che tendeva a funzionare per "piccoli nuclei". Come ben illustra il dirigente scolastico dell'ITIS Elia di Castellammare di Stabia, possiamo fare riferimento ad un sistema decisionale *a una sola voce*, in cui la singola scuola esponeva le proprie richieste all'attore istituzionale interessato, senza minimamente confrontarsi con gli altri istituti scolastici. Inoltre, a detta sempre del dirigente scolastico, non tutti avevano le stesse opportunità di confrontarsi con le altre istituzioni. A conferma di ciò, il rappresentante dell'USR sostiene che i rapporti istituzionali tra i vari enti erano scarsi, riguardavano

perlopiù le questioni di edilizia e di dotazione strutturale, ma non c'era la ricerca di una collaborazione.

Notiamo, invece, come cambia nella percezione degli intervistati il ruolo degli attori protagonisti della politica scolastica d'integrazione territoriale con l'avvento della Conferenza d'Ambito (tab.2). Al primo posto nella stratificazione di influenza – costruita, si ricorda, sulla base delle indicazioni degli intervistati - troviamo l'Assessorato alle Politiche Scolastiche, a conferma del fatto che in seguito al processo di decentramento l'ente locale Provincia ha rafforzato il proprio ruolo politico – educativo nella gestione del sistema scolastico. Inoltre, proprio l'attuazione della CA è una viva prova dell'impegno concreto che la Provincia di Napoli cerca di garantire per assolvere le sue nuove funzioni e per gestire i nuovi rapporti interistituzionali. Oggi, infatti, sostengono alcuni dirigenti scolastici, con la CA si è passati da un rapporto “solitario” ad un rapporto a “più voci” poiché il tavolo della conferenza offre l'opportunità di riunire simultaneamente tutti i rappresentanti delle varie istituzioni. Quindi, secondo il dirigente scolastico dell'ITIS Elia di Castellammare di Stabia, nella misura in cui tendiamo a considerare la scuola come un'organizzazione inserita in un sistema di politica territoriale, ci accorgiamo che ci troviamo di fronte a un sistema complesso che funziona con la partecipazione della “componente più debole”. Quello che sembra suggerire l'intervistata è una nuova forma di comunicazione basata sull'ascolto di tutti i soggetti, “...perché in questo modo funziona il vero sistema: se noi diamo voce a chi non ha voce! Oggi ci stiamo avviando verso questa tipologia di sistema relazionale...”. In questo senso la CA facilita questo cambiamento del processo relazionale, come sostiene il responsabile dell'Osservatorio della Programmazione Scolastica (d'ora in poi OPS), poiché ci sono tutti gli attori intorno al tavolo e si ragiona per territorio; in particolare, i dirigenti scolastici possono essere ascoltati da più soggetti contemporaneamente rispetto a quanto avveniva in precedenza, quando l'unico loro interlocutore era il Provveditorato.

Con l'autonomia scolastica, secondo il rappresentante dell'USR, il dirigente scolastico può adesso rivolgersi a qualsiasi istituzione sul territorio sia per fare un progetto, sia per promuovere l'immagine della propria scuola. Ma il vero problema, continua l'intervistato, è che le istituzioni scolastiche hanno grosse potenzialità in *verticale*, nel senso che tendono a essere più sviluppate le reti scolastiche verticali che “riguardano le connessioni esistenti tra scuole di diverso ordine e grado del segmento istruzione del nostro sistema scolastico” (Landri, Napoletano, 2004, p.47), piuttosto che quelle orizzontali tra scuole di pari grado. In sostanza, nonostante le recenti innovazioni normative, gli istituti scolastici non avrebbero cessato di essere dei “piccoli feudi” incapaci di dialogare con scuole superiori dello stesso grado, limitando in questo modo la possibilità di crescita e privandosi di uno scambio reciproco delle esperienze.

Continuando nell'analisi, un dato estremamente rilevante risulta essere quello che vede al secondo posto i dirigenti scolastici nella gerarchia di influenza, a conferma del fatto che con il D.lgs. 59/1998 cambia radicalmente il ruolo dei capi d'istituto. Viene, infatti, istituita la qualifica dirigenziale per i capi di istituto e all'art. 25 bis (Dirigenti delle istituzioni scolastiche) si legge che il dirigente scolastico ha “poteri di direzione, di coordinamento e di valorizzazione delle risorse umane” e che “nell'ambito delle funzioni attribuite alle istituzioni scolastiche, spetta al dirigente l'adozione dei provvedimenti di gestione delle risorse umane e del personale” (Consoli, 2000, p.113). Ecco che il dirigente scolastico, con la riforma dell'autonomia, appare rivestito di una nuova responsabilità manageriale e, non a caso, nelle “retoriche delle nuove politiche di riforma che segnano l'isomorfismo dei sistemi educativi con i linguaggi del *new public management*, i termini *educational leadership* vengono progressivamente sostituiti da *educational management*” (Serpieri, 2004, p.153). Con il processo di frammentazione istituzionale e quindi con le trasformazioni in atto (autonomia, decentramento e *governance*) le competenze di leadership rappresentano una dotazione fondamentale per rafforzare il ruolo del dirigente scolastico, nell'ottica dell'assolvimento di una funzione di guida politica e simbolica in grado di

dialogare con attori istituzionali sempre più diversificati che formano il nuovo centro scolastico a livello locale. Il dirigente scolastico si configura sempre più come uno snodo relazionale – politico, come un punto di riferimento valoriale e culturale deputato a rappresentare e rendere visibile la distintività di un corpo professionale largamente autonomo da pressioni organizzative e da influenze ambientali (Serpieri, 2004).

Continuando a scorrere la graduatoria degli attori maggiormente influenti nella gestione e attuazione delle politiche educative, subito dopo i dirigenti scolastici troviamo al terzo posto i Comuni. Questo dato è pienamente coerente con il nuovo ruolo dei Comuni stabilito dalla legge Masini n.23/1996, grazie alla quale i Comuni hanno acquisito piena competenza nella risistemazione degli indirizzi scolastici sul territorio e nella pianificazione dell’offerta formativa delle scuole di primo grado, mentre le stesse funzioni per le scuole di secondo grado sono di competenza della Provincia. Tramite questa legge, gli edifici del Comune sono stati “trasferiti alla Provincia”, cioè la proprietà è del Comune mentre la Provincia subentra per la manutenzione ordinaria e straordinaria. Per cui i Comuni hanno un ruolo determinante nell’ottica di un’azione di intervento veloce su uno dei “segmenti più rigidi” del settore dell’istruzione, quale quello dell’edilizia scolastica, così come lo definisce nelle Conferenze l’Assessore della Provincia. Si richiede sempre di più una loro viva collaborazione affinché si possa individuare il territorio su cui edificare e/o individuare le strutture in cui collocare le scuole superiori. Ecco l’esigenza da parte della Provincia di costruire un tavolo di discussione con i Comuni, divenuti determinanti per accelerare la formazione di un’adeguata politica territoriale.

Quest’ultimo aspetto è ampiamente sostenuto dalla maggior parte degli intervistati. In particolare, il responsabile dell’OPS afferma che con la Conferenza d’Ambito non si ragiona più per singolo istituto ma per territorio, nell’ottica di una *governance* territoriale. Quindi diviene essenziale, continua l’intervistato, attuare una politica basata sul confronto tra i diversi attori istituzionali per prendere delle decisioni collettive, collegiali e maggiormente coerenti con le

richieste del territorio affinché l'autonomia non si traduca in una gestione isolata della scuola. "Le istituzioni scolastiche non possono essere da sole lo strumento unico per mettere a punto una capacità del Paese di essere parte di un sistema complesso europeo definito come la società della conoscenza più competitiva rispetto alle altre, ma è certo che nel momento in cui la finalità del sistema educativo non è più quella di trasferire i saperi esistenti, esse hanno bisogno di corrispondere alle diverse realtà per essere in grado di soddisfarne i bisogni e interpretarne le vocazioni. Questo non può essere fatto se permangono vincoli e legami lasciati in eredità da una concezione del passato che vedeva lo Stato portatore di un sapere possibilmente unico di cui le scuole erano i punti di erogazione e i docenti lo strumento" (Ribolzi, 2004, p. 304).

Una variazione significativa in questo processo di trasformazione delle politiche educative è riscontrabile anche nel nuovo ruolo assunto dalla Provincia. Con la Conferenza d'Ambito la Provincia ha avocato a sé le decisioni che prima si basavano su una struttura verticistica. In particolare, come sostiene il Presidente della IV Commissione Politiche Formative e Scolastiche, la Conferenza consente di comprendere le tipologie delle scuole con una prospettiva nuova, cioè con un occhio particolare rivolto ai giovani e al loro inserimento nel mercato del lavoro. Allo stesso modo, riprendendo le parole del rappresentante dell'USR, si comprende che la Conferenza d'Ambito, grazie soprattutto alla presenza degli Enti Locali, può assumere una funzione di pianificazione dell'edilizia scolastica attraverso un costante monitoraggio delle iscrizioni sul territorio provinciale; in questo modo, viene fatto il piano di dimensionamento che viene ratificato in ultima istanza dalla Regione Campania.

Continuando nella lettura della tabella relativa alla gerarchia di influenza percepita dai soggetti intervistati, troviamo l'USR. Ciò significa che gli intervistati riconoscono alla Direzione Scolastica Regionale una funzione importante, in quanto con il processo di regionalizzazione dell'istruzione essa continua a controllare, in qualità di amministrazione periferica del Ministero, le risorse finanziarie ordinarie delle scuole e soprattutto le quote di personale dei

singoli istituti. Come sottolinea il dirigente scolastico dell'IPAM di Torre del Greco, l'Ufficio Scolastico Regionale “...funge da osservatorio per la scuola, monitora i professori, le strutture, gestisce tutta la problematica degli organici...”.

All'interno di questa riflessione generale sulla nuova configurazione degli attori protagonisti del sistema dell'istruzione anche il dirigente dell'Area Economia del Territorio dell'Unione degli Industriali della Provincia di Napoli sostiene che il grande elemento innovativo introdotto dalla Conferenza d'Ambito è consistito proprio nell'aver riunito i tre interlocutori, dirigenti scolastici, Comuni e imprenditori, intorno a uno stesso tavolo, così da favorire la formazione di uno scambio di esperienze tra tutti i dieci ambiti della Provincia. Quest'ultimo è un punto di forza perché garantisce omogeneità ed equità relazionale tra gli attori, sostiene l'intervistato, facilitando il processo di conoscenza soprattutto tra quelle realtà locali che prima erano più isolate. Inoltre, questi momenti assembleari possono aiutare a capire meglio le vocazioni del territorio e servire a migliorare la dotazione strutturale degli istituti scolastici.

A sua volta l'USR sottolinea l'importanza dell'ingresso di un nuovo attore istituzionale, l'Unione Industriali, che ritroviamo nella gerarchia di influenza. L'Unione Industriali partecipa attivamente al processo di analisi del territorio necessaria per lo sviluppo dell'ambito, dato che fornisce degli orientamenti sugli sviluppi produttivi del territorio, ad esempio:

“...tra 4-5 anni noi avremo bisogno di tecnici e di chimici. Adesso la chimica non è un settore molto richiesto, per cui conoscendo il territorio possiamo invogliare i giovani a orientarsi verso le professionalità più affermate. La scuola non prepara al lavoro ma ti dovrebbe orientare al lavoro, per cui bisogna fare un buona analisi del territorio per capire le esigenze territoriali. E' peccato fare andare a lavorare i giovani fuori quando le possibilità di lavoro qui ci sono per cui bisogna cercare di tirarle fuori!!!”

Anche il dirigente scolastico dell'IM Virgilio di Pozzuoli sostiene che la Conferenza d'Ambito ha determinato un coinvolgimento di attori istituzionali nuovi, a favore di un processo di innovazione di carattere organizzativo caratterizzato da un notevole ampliamento dei temi di discussione, creando uno spazio di confronto più allargato che si articola su diverse problematiche. Questo processo è stato facilitato, come afferma il dirigente dell'ITIS Elia di Castellammare, dal mutamento dei canali di comunicazione. La Conferenza d'Ambito ha, infatti, comportato un miglioramento nella comunicazione perché si è passati da una modalità di comunicazione a distanza, prevalentemente basata sullo scambio di documenti cartacei, ad un'interazione faccia a faccia simultanea tra gli attori appartenenti a enti istituzionali diversi. In questo modo, ognuno ha la possibilità di esprimere il proprio punto di vista così da apportare il proprio contributo per una decisione più consapevole e più vicina alle esigenze reali. Allo stesso tempo la comunicazione diretta, a detta sempre dell'intervistato, consentirebbe alle persone che devono deliberare di comprendere se la proposta avanzata dagli attori si inserisce in un discorso mirato alle esigenze della collettività o se invece è limitata a rappresentare un interesse individuale.

Infine, risulta rilevante anche l'iniziale processo di coinvolgimento di un attore istituzionale prima estraneo al tema delle politiche educative: i Centri per l'Impiego. Questi ultimi hanno iniziato ad avviare i loro primi rapporti con il mondo della scuola grazie all'introduzione dell'obbligo formativo⁵¹, che ha

⁵¹ Com'è noto, infatti, fino al 1999 l'obbligo scolastico durava otto anni. A partire dall'anno scolastico 1999-2000, l'obbligo scolastico viene invece elevato da otto a dieci anni (legge n. 9, 20 gennaio 1999), anche se "in sede di prima applicazione, fino all'approvazione di un generale riordino del sistema scolastico e formativo, l'obbligo di istruzione ha durata novennale" (art. 1 legge 9/1999). La modifica delle disposizioni normative sull'obbligo scolastico si lega strettamente all'introduzione di un altro provvedimento che ha determinato dei fondamentali cambiamenti nel sistema formativo italiano: l'obbligo formativo. L'articolo 68 della legge n. 144 del 17 maggio 1999 stabilisce, infatti, che i giovani hanno l'obbligo di proseguire la loro formazione fino al 18° anno di età. Essi possono assolvere tale obbligo scegliendo di proseguire il loro percorso formativo sia nel sistema di istruzione, sia in quello della formazione professionale di competenza regionale, sia nell'esercizio dell'apprendistato, anche attraverso percorsi integrati di formazione e istruzione. Nel 2003 altre due leggi hanno avuto un notevole impatto sull'applicazione dell'obbligo formativo: la legge di riforma del sistema di istruzione e formazione

favorito l'avvio di una politica diretta a favorire il reinserimento dei giovani dai 14-15 ai 18 anni nell'ambito scolastico, in quello formativo o lavorativo. A tal proposito, il responsabile del Centro per l'Impiego di Pozzuoli sostiene che l'entrata in vigore di questa normativa ha rappresentato la prima opportunità per avviare un contatto con le scuole del proprio territorio. Infatti, attraverso uno scambio di informazioni relative ai giovani che avevano interrotto la frequenza scolastica, hanno organizzato dei corsi di formazione diretti sia ai giovani, sia ai genitori, ottenendo dei buoni risultati.

In conclusione, la gerarchia di influenza emersa con la Conferenza d'Ambito testimonia il fatto che i distretti scolastici non sono stati aboliti ma è stata eliminata la loro rilevanza nella gestione del flusso delle pratiche decisionali, perché con l'autonomia scolastica e locale si è trasformato il campo organizzativo: "il Ministero ha accorpato Istruzione, Ricerca e Università per governare il sistema e non per gestirlo e amministrarlo direttamente (operazione di decentramento di funzioni e competenze); il Provveditorato, ri-etichettato col nome di CSA (Centro dei servizi Amministrativi) è diventato più periferico rispetto a prima perché ridimensiona la portata delle proprie attività decentrandole verso le scuole e verso un nuovo attore centrale per il sistema che sono le Direzioni regionali che assorbono il ruolo delle vecchie sovrintendenze scolastiche; gli Enti Locali e soprattutto le regioni assumono un ruolo attivo e non più di semplice servizio alle istituzioni scolastiche; le altre organizzazioni istituzionali, private e non profit emergono tra gli *stakeholder* di rilievo nel sistema scolastico e, più in generale, nel sistema formativo integrato; le istituzioni scolastiche autonome vedono aumentare le responsabilità e gli spazi decisionali ed operativi autonomi" (Manariti, 2004, p.32).

professionale (53/2003) e la legge di riforma del mercato del lavoro (legge 30/2003), meglio note come "Legge Moratti" e "Legge Biagi" (Allulli, Crispolti, 2004).

4.3 La leadership

Dall'analisi delle interviste emerge che tutti gli attori riconoscono nell'Assessore della Provincia il ruolo di leader, vale a dire il ruolo di guida determinante nell'impostare e nell'indirizzare il tavolo della discussione all'interno della Conferenza d'Ambito.

Provando a fare una riflessione sulla tipologia delle diverse risorse (personali, istituzionali – organizzative, economiche e relazionali) che, secondo gli attori intervistati, hanno contribuito a definire questa leadership, da una media di tutti i punteggi⁵² assegnati notiamo (tab.3) come prenda forma una leadership “personale”.

Tab.3

Tipo di risorse		Punteggio
A	Risorse Personali	2,70
B	Risorse Istituzionali - Organizzative	2,23
C	Risorse Relazionali	1,92
D	Risorse Economiche	1,46

Questo dato sta a significare che tutti gli intervistati sono ampiamente concordi nell'attribuire un peso rilevante, nella definizione della leadership, alle dotazioni personali dell'attore in termini di formazione, competenza ed esperienza. In particolare, gli intervistati fanno riferimento a due punti di forza determinanti che arricchiscono la professionalità dell'Assessore: l'esperienza di insegnante e l'esperienza nel sindacato. Da un lato, infatti, grazie alla sua esperienza nel mondo della scuola come insegnante l'Assessore conosce il sistema scolastico da molteplici punti di vista e in questo modo riesce ad affrontare i problemi in modo completo e costruttivo. Come sostiene il dirigente dell'UI

⁵² Il dato è stato quantificato secondo un livello di influenza delle singole risorse in una scala graduata in base ai seguenti valori: 0 assenza; 1 debole; 2 medio; 3 forte.

riconosce nell'Assessore una figura dalla consistente professionalità, *“...si vede che è molto competente sulla materia scolastica, questo è un credito forte perché riesce a parlare alla scuola non da assessore ma da persona che conosce bene i problemi della scuola..”*. Questa conoscenza integrale del mondo della scuola, continua l'intervistato, è fondamentale perchè ha migliorato la capacità di interlocuzione personale dell'Assessore necessaria per superare gli ostacoli di ogni tipo, soprattutto quelli da un punto di vista giuridico – normativo. Dall'altro lato gli intervistati tendono a sottolineare l'esperienza sindacale dell'Assessore oltre a quella scolastica. Come sostiene il dirigente scolastico dell'ITIS Elia di Castellammare di Stabia, grazie all'esperienza sindacale l'Assessore non solo ha migliorato la sua conoscenza da un punto di vista tecnico – giuridico, ma è in grado di riconoscere le posizioni estreme dei soggetti coinvolti nella discussione di un problema in comune, *“...riesce a gestire le emotività degli altri per dare la risposta giusta al momento giusto. Questo suo spirito pacato frena le provocazioni e incoraggia le proposte anche delle persone più timide...”*.

In effetti, questo punto di forza traducibile in una leadership “personale”, secondo alcuni intervistati, è allo stesso tempo un punto di debolezza poichè un eccesso di risorse “interiori” renderebbe difficile l'incontro con le risorse degli altri soggetti. Questa difficoltà di integrazione delle risorse dipenderebbe dal rischio che si possa trascurare il patrimonio delle risorse altrui perché ci si preoccupa in maniera preponderante di ostentare il proprio. Tale posizione è espressa in particolar modo dal responsabile del Centro per l'Impiego di Pozzuoli, che invita ad una maggiore sinergia con le risorse degli altri soggetti istituzionali, in modo tale da conferire una risonanza maggiore sia politica che operativa alle azioni reciproche.

Comunque, è proprio grazie alle precedenti esperienze nel mondo della scuola e del sindacato, sostengono gli intervistati, che l'Assessore mette in campo una notevole grinta tesa a incoraggiare la crescita degli attori istituzionali coinvolti nelle politiche educative nell'ottica dell'attuazione di una strategia politica mirata alla valorizzazione di tutto il sistema scolastico. Questa “politica di

gruppo”, secondo il responsabile del Centro per l’impiego di Pozzuoli, va interpretata come una spinta che dà forma a una leadership dell’assessorato in termini funzionali – operativi rispetto all’organizzazione della conferenza. In pratica si tratterebbe di una *leadership di coordinamento di leadership, una meta – leadership*, poiché l’Assessore rappresenterebbe un leader che si trova a coordinare altri soggetti abituati a loro volta ad essere leader nel loro settore specifico. Questa percezione dell’intervistato si integra bene con il nuovo ruolo assunto dai dirigenti scolastici che, come abbiamo precedentemente affermato, sono i principali protagonisti del nuovo sistema scolastico. In quest’ottica possiamo affermare che l’Assessore agisce in un contesto caratterizzato da una “*governance condivisa*” (Blase, 1994) che “renderebbe capace gli altri di divenire leader” attraverso un professionalismo comunitario teso a promuovere l’*empowerment* degli altri attori, specie dei dirigenti scolastici, non solo con un’azione “dall’esterno”, unidirezionale, ma mediante azioni riflessive e politiche che rispecchiano la propria rivendicazione di *expertise* sulle questioni educative (Serpieri, 2002).

Nella graduatoria delle risorse utilizzate per esercitare la leadership troviamo al secondo posto quelle istituzionali – organizzative. Indubbiamente l’Assessore si mostra capace di sfruttare adeguatamente la posizione istituzionale che occupa. Inoltre, la maggior parte degli intervistati sostiene che l’Assessore è supportato da uno staff di collaboratori molto attivo e preparato, deputato a raccogliere dati ed informazioni allo scopo conoscere bene le diverse realtà territoriali. Questo aspetto potrebbe indurre a pensare che le persone si sentono ascoltate non solo dall’Assessore ma anche da un gruppo organizzato che faciliterebbe le successive operazioni di elaborazione delle proposte avanzate. Uno dei punti di debolezza individuati dagli intervistati riguarda, tuttavia, l’organizzazione delle risorse umane, per cui si dovrebbe puntare su un potenziamento del personale al fine di facilitare le operazioni burocratiche – organizzative. Inoltre, secondo alcuni intervistati, vi è un problema di sinergia tra i compartimenti interni all’Assessorato, vale a dire tra le direzioni afferenti

all'Assessorato e tra i diversi Assessorati, per cui andrebbe migliorato il flusso di comunicazione interna tra i diversi soggetti appartenenti ai differenti livelli organizzativi.

Per quanto concerne, invece, le risorse relazionali, secondo la maggior parte degli intervistati esse non appaiono molto rilevanti nella definizione di una leadership che ruota sostanzialmente intorno alla figura dell'Assessore e del suo staff.

Infine, per quanto riguarda l'aspetto economico, le risorse sono considerate scarse e la prospettiva futura non sembra essere migliore a causa dei tagli ai fondi degli Enti Locali previsti dalla legge finanziaria per l'anno 2006. Tuttavia, alcuni intervistati sostengono che quei pochi fondi a disposizione sono ben utilizzati per migliorare gli edifici scolastici.

Al di là del diverso peso dei tipi di risorse che hanno contribuito alla configurazione della leadership, gli intervistati sostengono che l'Assessore provinciale, nell'implementazione di quest'innovazione di *ingegneria amministrativa* (così definita da alcuni intervistati), è stato spinto dall'esigenza di gestire la politica di riforma del sistema scolastico attraverso uno strumento di partecipazione democratica, teso a migliorare la conoscenza delle esigenze del territorio per assicurare il coordinamento e l'organizzazione delle scuole superiori. Ragion per cui si tratta di un leader che si è dimostrato garante di un percorso da fare per legge, come sostiene il Presidente della IV Commissione scuola, facilitato dal fatto che essendo subentrato a metà percorso dell'ultima consiliatura Lamberti aveva ben in mente quali fossero le principali problematiche del sistema scolastico.

In conclusione, ciò che emerge dall'analisi è che l'Assessore ha svolto un ruolo "super partes", riuscendo ad operare una sorta di integrazione tra gli interessi contrastanti di cui sono portatori i vari attori, al fine di raggiungere e

mantenere la stabilità politica. Il suo stile di influenza⁵³ potrebbe essere definito politico – antagonista, riprendendo la definizione degli stili di leadership di Ball (1987) riguardo al funzionamento dell'organizzazione scolastica. Lo stile antagonista si serve, infatti, essenzialmente della discussione, del confronto, anche ideologico come mezzo per relazionarsi agli altri. La comunicazione è fondamentale e si svolge a livello pubblico – assembleare non interpersonale. “Il controllo poggia sulla capacità del capo, come uno attivo politico e uno stratega, nel condurre la leadership, nell'uso del linguaggio, nello scegliere alleati e nemici” (*ibidem*, p. 106).

4.4 La rete degli attori prima e dopo la Conferenza d'Ambito

L'ottica analitica di rete ci ha consentito di ragionare sul grado di reticolarizzazione presente tra gli attori e sulla differenza dei rapporti che si configurano nella fase antecedente alla CA e in quella successiva, nonché sulla posizione più o meno centrale di alcuni attori nel processo di riarticolazione della rete.

Innanzitutto notiamo, così come è emerso nella gerarchia di influenza, come vi sia un cambiamento sostanziale di alcuni attori. Questo dato è coerente con il cambiamento di scenario del sistema scolastico, già precedentemente illustrato, vale a dire il passaggio da un sistema centrale – verticistico ad un sistema policentrico. Per analizzare le dinamiche di rete seguiamo tre passaggi. Dapprima ci soffermiamo sull'individuazione degli attori centrali, vale a dire degli attori che registrano più rapporti. In seguito focalizziamo la nostra attenzione sugli attori che occupano le posizioni periferiche della rete, vale a dire gli attori che risultano

⁵³ Uno stile comporta una particolare definizione della situazione e “propone o impone una versione delle modalità di interazione sociale tra il leader e i subalterni” (Ball, 1987, p.84), e ciò ha rilevanti implicazioni rispetto alle modalità attraverso cui viene esercitato il controllo e le modalità di partecipazione e di organizzazione delle risposte nei confronti dell'opposizione (Serpieri, 2002).

avere meno relazioni. Infine, analizziamo i possibili mutamenti intercorsi nel tipo di relazione tra gli attori componenti della rete allo scopo di comprendere se la CA ha inciso sulla ridefinizione della rete.

L'implementazione della CA favorisce l'ingresso di nuovi attori al tavolo concertativo come Università, Centri per l'Impiego e Aziende. Fermo restando questa ridefinizione del quadro degli attori della rete, soffermiamoci adesso sulla lettura delle tabelle 4 e 5 che presentano il totale dei rapporti che ciascun attore istituzionale snoda dentro la rete prima e dopo la CA⁵⁴.

⁵⁴ Nella matrice di adiacenza sono state inserite le indicazioni degli attori sulla presenza o assenza dei legami, per cui il totale dei rapporti per ciascun attore è dato dalla somma di tali indicazioni.

Tab 4

ATTORI	PRIMA C.A. Tot. rapporti
Assessorato provincia	19
Dirigenti scol.prov.	19
Sindaci comuni prov.	18
Ufficio scolastico regionale	17
Presidente della IV Comm. scuola	16
Staff ass.prov.	16
Dir. Scol. IM Virgilio Pozzuoli	14
Assess. PI di Pozzuoli	14
Dir. Scol. IPAM Torre del Greco	14
Dir.scol. ITIS Elia di Castellammare di Stabia	14
Ufficio direzione tecnica edilizia scolastica	14
Prefettura	14
Ministero PI	14
Unione Industriali	13
Ass. PI di Torre del Greco	13
Provveditorato	13
ASL	12
Distretto scolastico	11
Assess. PI di Ischia	10
Resp. CI di Pozzuoli	7
Resp. CI di Ischia	4
Resp. CI di Torre del Greco	4
Assoc. Di volontariato	4
TOTALE LEGAMI	294

Tab. 5

ATTORI	DOPO C.A. Tot.rapporti
Assessorato provincia	18
Staff ass.prov.	16
Dirigenti scol.prov.	16
Unione Industriali	14
Presidente della IV Comm. scuola	13
Ufficio scolastico regionale	13
Assess. PI di Pozzuoli	13
Sindaci comuni prov.	13
Università	13
Ufficio direzione tecnica edilizia scolastica	12
Dir. Scol. IM Virgilio Pozzuoli	11
Dir.scol. ITIS Elia di Castellammare di Stabia	11
Dir. Scol. IPAM Torre del Greco	10
Ass. PI di Torre del Greco	10
Resp. CI di Pozzuoli	9
Resp. CI di Ischia	8
Assess. PI di Ischia	7
Aziende	6
Resp. CI di Torre del Greco	5
ASL	2
Centro per l'impiego	1
TOTALE LEGAMI	221

In generale, ad un primo sguardo, sembra di essere di fronte ad un reticolo che perde connettività: meno attori e meno legami (cfr. totali). Ma osserviamo più da vicino le singole posizioni e soffermiamoci sull'individuazione degli attori più centrali nella rete.

In primo luogo notiamo la posizione dell'Assessorato della Provincia che apparentemente sembra perdere peso, ma cumulata insieme al suo staff risulta rafforzata. Questo dato conferma che la Provincia di Napoli indiscutibilmente rappresenta l'ente coordinatore e promotore della CA. Come previsto dalla normativa, infatti, la Provincia acquista una funzione di pianificazione dell'edilizia scolastica e dell'offerta formativa sul territorio, assumendo anche agli occhi degli altri attori un ruolo centrale nella gestione delle politiche educative.

In secondo luogo notiamo che i dirigenti scolastici perdono qualche legame. Questo dato è congruente con la stratificazione della gerarchia di influenza prima analizzata. Vi è un cambiamento del campo decisionale, poiché, con il processo di decentramento amministrativo, da "interno" al sistema scolastico diventa "esterno" nel senso che subisce un ampliamento che si caratterizza per l'ingresso di altri attori, appartenenti al governo locale, che riarticolarono la struttura dei legami.

In terzo luogo notiamo come i Comuni, con la CA, perdono legami probabilmente perché alcuni rapporti che confluivano direttamente nella sfera di competenza comunale passano alla Provincia, (come abbiamo visto nella divisione delle competenze nel terzo capitolo). La Provincia di Napoli in questo modo ha rappresentato il "luogo intermedio" dove sono confluite tutte le richieste del territorio.

In quarto luogo notiamo come l'Unione Industriali acquisti un peso maggiore nel processo di concertazione, poiché ne vengono riconosciute le fondamentali funzioni di collegamento con il mercato del lavoro.

Un'ultima constatazione va fatta a proposito del ruolo dell'USR che, con la CA, sembrerebbe ridurre il suo peso nella relazione con gli altri enti. Questo dato potrebbe essere letto alla luce di quel processo di decentramento

amministrativo che, contrariamente a quanto avveniva con la presenza del Provveditorato, ha dato spazio alla proliferazione delle competenze che contribuiscono alla formazione e al consolidamento di un'azione di rete.

Notiamo come la configurazione organizzativa della rete dopo l'attuazione della CA tenda ulteriormente a trasformarsi in virtù dell'inserimento dell'Università, a testimonianza che l'autonomia universitaria ha rappresentato l'opportunità per rafforzare il campo di azione e di interazione di questo ente. A tal proposito bisogna ricordare che la Provincia di Napoli, come già accennato nei capitoli precedenti, ha avviato con le Università "Federico II" e "Parthenope" una fase di collaborazione che prevede l'attuazione di tre progetti di ricerca finalizzati a ridurre la distanza tra l'offerta formativa e la società, nelle sue espressioni e nelle sue varie articolate esigenze. In questo modo l'amministrazione provinciale di Napoli si avvale di un supporto scientifico per svolgere al meglio il proprio ruolo di soggetto programmatore e pianificatore dell'offerta formativa scolastica. Secondo la maggior parte degli intervistati, infatti, un ruolo determinante nel processo di approfondimento delle dinamiche di funzionamento del sistema scolastico e delle caratteristiche del territorio è stato sicuramente svolto dalle Università che hanno stretto un rapporto di collaborazione con l'amministrazione provinciale. Con la parole del dirigente scolastico dell'ITIS Elia di Castellammare di Stabia, *"... il fatto di aver coinvolto l'università che della scuola studia gli aspetti sociali è fondamentale perchè il politico ha un compito, la scuola ha un altro compito ma colui che guarda con lo spirito della conoscenza, delle leggi, della filosofia, della psicologia, della pedagogia che sono leggi sociali alle quali non ci possiamo sottrarre è fondamentale..."*.

Invece, per quanto concerne gli attori che si situano ai margini della rete prima della Conferenza d'Ambito ritroviamo: le associazioni di volontariato e i Centri per l'Impiego di Ischia e di Torre del Greco. Questo dato è corroborato dalle dichiarazioni dei responsabili dei CI intervistati che, anche con l'introduzione dell'obbligo formativo, hanno dichiarato di aver incontrato delle difficoltà di comunicazione con le scuole. Unica eccezione è rappresentata dal

caso del CI di Pozzuoli che abbiamo analizzato in precedenza a proposito della gerarchia di influenza.

Con la CA questa situazione di marginalità dei CI resta immutata ed è ancora più significativa, visto che i Centri per l'Impiego sono membri di diritto della CA. Questa estraneità è ampiamente riconosciuta sia dagli stessi Centri per l'Impiego, sia dal resto degli intervistati. Infatti, tutti gli intervistati sostengono che per rafforzare il senso di responsabilità dei diversi attori e quindi per parlare in termini di pianificazione e programmazione concertata, è necessario innanzitutto che ognuno comprenda le finalità del proprio ruolo all'interno del tavolo di concentrazione. Di questa mancanza di chiarezza nella definizione dei ruoli e dell'assenza di coinvolgimento nella politica di concertazione sono consapevoli in primis i Centri per l'Impiego che si sentono ai margini del sistema, "nel limbo". Con le parole del responsabile del CI di Torre del Greco, "*...noi andiamo lì a fare gli spettatori, non sappiamo quale sarà il momento in cui si parlerà del rapporto del Centro per l'Impiego con la scuola...non ci presentano agli altri attori...si parla solo di integrazione ma non si è capito quale sarà il compito del centro per l'impiego in questa situazione...*". Dall'altro lato, anche il resto degli intervistati sostiene che i Centri per l'Impiego stanno entrando lentamente nel sistema scolastico integrato, la loro presenza non è ancora visibile, per cui andrebbero istruiti e non si riesce a creare con loro una rete di collaborazione. In particolare, il dirigente scolastico dell'ITIS Elia di Castellammare di Stabia si lamenta, ad esempio, della mancata disponibilità dei CI per la realizzazione dell'obbligo formativo, una dimensione importante per il contrasto alla dispersione scolastica "*...i CI sono stati un po' una palla di piombo perché sono entrati lentamente e con sforzo. Per esempio per l'obbligo formativo il CI era un mezzo importantissimo per la realizzazione degli OFIS ma il più delle volte sono risultati assenti: non siamo riusciti ad avere l'elenco dei ragazzi che non avevano il titolo di studio, abbiamo avuto difficoltà a far registrare le qualifiche conseguite dai ragazzi, a gestire i fondi per i corsi di formazione professionale...*". Questa difficoltà di inserirsi in un processo complesso che vada

oltre il loro classico compito di collocazione dei giovani sul mercato del lavoro, continua l'intervistato, in buona parte è dovuto alla scarsa dimestichezza del personale, il più delle volte anziano e non qualificato, con l'uso del computer o con pratiche burocratiche nuove. Infine, anche il responsabile dell'OPS riconosce che con i CI ci sono state delle difficoltà di comunicazione poiché anche la stessa Provincia si è limitata a inserirli come attori partecipanti alla CA senza chiarire il loro ruolo, *"...non c'è stato un momento di confronto precedente sulla definizione dei loro ruoli...Bisognava lavorarci un pò prima delle conferenze!..."*

Inoltre, perdono legami le ASL e si configurano in una posizione marginale anche le Aziende che rappresentano una potenziale risorsa ma non risultano ancora integrate poiché le scuole mostrano difficoltà a creare una corrispondenza efficace tra l'offerta formativa e le richieste del mercato del lavoro.

In conclusione, alcuni attori cambiano posizione, allo stesso tempo entrano nuovi attori, che a prescindere dall'Università, assumono una posizione periferica, come i Centri per l'Impiego e le Aziende, a conferma che attualmente il contributo di questi attori è in fase di sperimentazione. Il "core" della rete continua ad essere occupato da Provincia e Dirigenti scolastici, registrando di contro l'uscita dell'USR e l'ingresso dell'UI.

Proviamo adesso a individuare i mutamenti intercorsi nella natura delle relazioni tra gli attori attraverso il confronto tra il dato relativo ai rapporti cooperativi e quello relativo ai rapporti non cooperativi prima e dopo la CA (cfr. tabb. 6-7-8-9)⁵⁵.

⁵⁵ Anche in questo caso la matrice di adiacenza – costruita sulla base delle indicazioni degli intervistati e delle risultanze dell'osservazione diretta - ci ha permesso di individuare i campi di relazione più significativi.

RAPPORTI PRIMA DELLA CA

Tab. 6

ATTORI	RAPPORTI COOPERATIVI
Ufficio scolastico regionale	17
Presidente della IV Comm. Scuola	16
Assessorato provincia	15
Dir.scol. ITIS Elia di Castellammare di Stabia	14
Sindaci comuni prov.	14
Ministero PI	14
Dir. Scol. IM Virgilio Pozzuoli	13
Dirigenti scol.prov.	13
Provveditorato	13
Uff. Edilizia scol. Prov.	12
Staff ass.prov.	11
Distretto scol.	11
Assess. PI di Pozzuoli	10
Ass. PI di Torre del Greco	10
Unione Industriale	9
Prefettura	9
ASL	8
Assess. PI di Ischia	7
Dir. Scol. IPAM Torre del Greco	6
Resp. CI di Pozzuoli	5
Ass. volontariato	3
Resp. CI di Ischia	2
Resp. CI di Torre del Greco	2
TOTALE	234

Tab. 7

ATTORI	RAPPORTI NON COOPERATIVI
Dir. Scol. IPAM Torre del Greco	8
ASL	8
Dirigenti scol.prov.	8
Staff ass.prov.	5
Prefettura	5
Sindaci comuni prov.	5
Assessorato provincia	4
Unione Industriale	4
Assess. PI di Pozzuoli	4
Assess. PI di Ischia	3
Assess.PI di Torre del Greco	3
Dir. Scol. IM Virgilio Pozzuoli	2
Resp. CI di Pozzuoli	2
Resp. CI di Ischia	2
Resp. CI di Torre del Greco	2
Uff. Edilizia scol. Prov.	2
Ass. volontariato	1
Presidente della IV Comm. scuola	0
Ufficio scolastico regionale	0
Dir.scol. ITIS Elia di Castellammare di Stabia	0
Distretto scol.	0
Ministero PI	0
Provveditorato	0
TOTALE	68

RAPPORTI CON LA CA

Tab. 8

ATTORI ISTITUZIONALI	RAPPORTI COOPERATI VI
Dirigenti scol.prov.	15
Assessorato provincia	13
Presidente della IV Comm. Scuola	13
Ufficio scolastico regionale	13
Università	13
Staff ass.prov.	12
Sindaci comuni prov.	11
Dir. Scol. IM Virgilio Pozzuoli	11
Dir.scol. ITIS Elia di Castellammare di Stabia	11
Unione Industriale	10
Assess. PI di Pozzuoli	10
Ass. PI di Torre del Greco	9
Ufficio direzione tecnica edilizia scolastica	9
Resp. CI di Pozzuoli	6
Assess. PI di Ischia	5
Aziende	4
Resp. CI di Ischia	4
Dir. Scol. IPAM Torre del Greco	4
Resp. CI di Torre del Greco	3
ASL	2
Centri per l'impiego	1
TOTALE	179

Tab. 9

ATTORI ISTITUZIONALI	RAPPORTI NON COOPERATIVI
Dir. Scol. IPAM Torre del Greco	6
Staff ass.prov.	6
Assessorato provincia	5
Resp. CI di Ischia	5
Dirigenti scol.prov.	5
Unione Industriale	4
Assess. PI di Pozzuoli	3
Resp. CI di Pozzuoli	3
Ufficio direzione tecnica edilizia scolastica	3
Sindaci comuni prov.	3
Assess. PI di Ischia	2
Resp. CI di Torre del Greco	2
Aziende	2
Assess.PI di Torre del Greco	1
Presidente della IV Comm. scuola	0
Ufficio scolastico regionale	0
Dir. Scol. IM Virgilio Pozzuoli	0
Dir.scol. ITIS Elia di Castellammare di Stabia	0
Centri per l'impiego	0
ASL	0
Università	0
TOTALE	50

In generale, anche qui riscontriamo come il numero dei rapporti diminuisca ma se osserviamo la quota dei rapporti non cooperativi sul totale dei rapporti⁵⁶ prima e dopo la CA notiamo che vi è un leggero aumento della cooperazione. Nello specifico non si riscontrano cambiamenti significativi del segno delle relazioni tra gli attori, eccezion fatta per alcuni enti.

In primo luogo riscontriamo che mentre prima dell'istituzione delle CA l'Assessorato della Provincia aveva 15 rapporti cooperativi e 4 non cooperativi, con l'avvento delle CA l'Assessorato figura con 13 rapporti cooperativi e 5 non cooperativi. Questo dato probabilmente evidenzia la maggiore esposizione da parte del gruppo politico della Provincia a possibili incomprensioni nei rapporti con gli altri attori. Questo appare inevitabile, visto che l'Assessorato si colloca al vertice della CA e quindi attira su di sé le attese di coloro che avanzano richieste non sempre facili da gestire. Questa tendenza si riscontra anche nell'andamento dei rapporti dello staff dell'assessorato e dell'ufficio direzione tecnica di edilizia scolastica provinciale⁵⁷.

In secondo luogo rileviamo una tendenza leggermente più spiccata alla cooperazione da parte dei Dirigenti scolastici, dei Comuni e dei Centri per l'Impiego con l'istituzione della CA. Questo non significa di per sé che ci sia attualmente una struttura di rete ben consolidata, ma solamente che la CA potrebbe aver rappresentato per questi attori una concreta opportunità di incrociare relazioni di confronto o cooperative al fine di risolvere problemi contingenti. Per riprendere le parole del responsabile del Centro per l'Impiego di Ischia, *“questi rapporti sono limitati all'eterna emergenza”* e spesso si riducono a

⁵⁶ Va precisato che i rapporti cooperativi considerati sono stati quelli esplicitamente dichiarati tali dagli attori, lo stesso vale per i rapporti non cooperativi. Comunque nei casi in cui rispetto allo stesso rapporto un attore lo definiva cooperativo e un altro non cooperativo il rapporto è stato contato due volte con la doppia valenza.

⁵⁷ La Direzione Gestione Risorse e Funzionamento Edifici Scolastici gestisce le sedi delle istituzioni scolastiche. In particolare si occupa della stipula e della gestione dei contratti di locazione passiva, comodati d'uso e convenzioni tra Amministrazione Provinciale e terzi che riguardano edifici adibiti a sede scolastica. Essa garantisce il funzionamento degli edifici scolastici attraverso il controllo delle utenze (elettricità, gas, rete idrica).

richieste strutturali del tipo: “*Si è rotto il tubo, mi manca l’aula, dammi una palestra*”.

Per il resto notiamo che la relazione tipica di enti come l’USR, la Presidenza della IV commissione scuola, l’Unione Industriali resta sostanzialmente cooperativa.

In conclusione, la CA determina una maggiore visibilità dell’Assessorato e consente l’ingresso nella rete a nuovi attori come l’Unione Industriali e l’Università. Tuttavia, ci sembra ancora lunga la strada da percorrere per realizzare un efficace sistema integrato di politiche socio-educative che passi soprattutto attraverso il coinvolgimento dei CI e delle Aziende.

Allo stato attuale, la CA sembra aver avviato un processo di riarticolazione del sistema di relazioni: rafforzando intese preesistenti, aprendo nuove (seppur ancora deboli) prospettive di dialogo allargato, sfrondando la rete di legami ridondanti. La direzione presa sembra quella di un network qualitativamente più efficace.

4.5 I criteri di scelta nella Conferenza d’Ambito

Nel corso delle interviste si è cercato di approfondire le dinamiche decisionali che caratterizzano la Conferenza d’Ambito allo scopo di capire fino a che punto l’intenzione di dar luogo a una “prospettiva di rete” nel processo decisionale si traducesse in pratica. Gli studiosi del processo decisionale⁵⁸ di

⁵⁸ “Decidere significa scegliere un corso d’azione scartando possibili corsi d’azione alternativi, come del resto indica la stessa etimologia della parola (dal latino de-caedere = “tagliare via”). Tuttavia l’atto del decidere, in sé per sé considerato, ossia il momento in cui si “taglia via”, è di scarso interesse sul piano analitico ed è spesso inafferrabile sul piano empirico, mentre ciò che interessa è il processo mediante il quale si struttura il campo d’azione e si riducono le opzioni disponibili. Un modello decisionale, infatti, è un costrutto analitico che individua gli elementi essenziali di tale processo e le loro relazioni: il decisore, i suoi attributi cognitivi, le attività di ricerca delle soluzioni, le modalità e i criteri di scelta (Bobbio, 1996, p.89)”. Quindi sul piano descrittivo i modelli decisionali possono essere considerati come lenti concettuali che permettono di cogliere specifici aspetti (Allison, 1971).

solito insistono su una distinzione fra processo decisionale ad attore singolo, o individuale, da una parte, e processo decisionale ad attori multipli, o organizzativo, dall'altra (March, 1998). Questa distinzione ha senso però solo dal punto di vista teorico poiché nella pratica la maggior parte degli studiosi considera i processi decisionali, che prendono corpo nei vari ambiti istituzionali e sociali, come coinvolgenti attori multipli con preferenze e identità contraddittorie.

Nella misura in cui consideriamo la Conferenza d'Ambito come una *rete di organizzazioni* (cfr. infra cap.3) ne consegue che lo studio del processo decisionale di questa nuova unità organizzativa si basa sull'assunto che è coinvolta una pluralità di attori. Questa pluralità di attori può essere interpretata alla luce di due prospettive teoriche. Da un lato il modo più semplice per trattare tali attori è quello di considerarli come soggetti che hanno preferenze o identità coerenti; dall'altro lato, abbiamo attori con preferenze e identità discordanti. In entrambe le posizioni teoriche ciò che risulta rilevante è il concetto di identità⁵⁹.

In effetti, lo studio dei processi decisionali prodotti da attori multipli implica una maggiore complessità: le decisioni individuali si complicano perché devono tener conto delle preferenze, delle identità e delle probabili azioni di altri. Se consideriamo questi altri come espressione di preferenze o identità coerenti, quindi secondo la prima prospettiva teorica, il termine convenzionale per denotare questi attori è quello di *team*⁶⁰. Nella maggior parte dei casi la presenza di attori multipli non configura un *team*, perché risulta difficile una stabile coerenza interna. Allo stesso modo risulta difficile riscontrare la presenza di un *team* nel caso della Conferenza d'Ambito.

⁵⁹ Un'identità è una concezione del sé organizzata in regole per adeguare l'azione alle situazioni (March, 1998). Gli individui tendono a descrivere se stessi nei termini delle loro identità lavorative, di gruppo, familiari, etniche, nazionali o religiose. Il processo di formazione delle identità è complesso: le identità sono costruite dagli individui ma al tempo stesso si impongono su di loro perché riconosciute a livello sociale. Il sé individuale, infatti, è costruito a partire dai modelli sociali (*ibidem*, 1998).

⁶⁰ Un *team* "è una costruzione teorica, un insieme di individui con problemi di incertezza, ma senza conflitti di interesse o di identità" (March, 1998, p. 114).

In sintesi, lo studio dei processi decisionali, articolato in diversi campi di applicazione come la progettazione, le decisioni organizzative o le decisioni politico-amministrative, ha dato luogo essenzialmente a due strade diverse di ricerca: da un lato, si è cercato di migliorare i metodi di decisione capaci di assicurare la razionalità delle decisioni stesse; dall'altro, si è cercato di elaborare modelli alternativi meno esigenti, ma più realistici. Possiamo distinguere essenzialmente quattro modelli decisionali: razionale-sinottico, cognitivo, incrementale e "bidone della spazzatura". In effetti, anche se la rappresentazione più lunga del processo decisionale interpreta l'azione come una scelta razionale, tale presupposto non è molto coerente con l'osservazione empirica del modo in cui il processo decisionale si svolge effettivamente. In questa sede non si procederà ad una spiegazione delle caratteristiche di tali modelli ma si partirà dai risultati del nostro oggetto di ricerca per capire quale modello decisionale meglio rappresenta la situazione analizzata.

In linea generale, la maggior parte degli intervistati sostiene che la Conferenza d'Ambito si presenta come un luogo consultivo non deliberativo, vale a dire come un luogo in cui vengono presentate e discusse le istanze portate dai diversi soggetti, relative *in primis* alla programmazione dell'offerta formativa territoriale, ma non si viene a configurare la decisione finale. Come sostiene il responsabile del Centro per l'Impiego di Pozzuoli, "*...la Conferenza d'Ambito svolge una funzione di indirizzo, vale a dire deve tendere alla coesione, al coordinamento d'intenti tra i vari soggetti. Per cui non discendono obblighi operativi rispetto alle decisioni nella conferenza, cioè si concordano delle situazioni...*". In realtà come puntualizza un testimone l'Unione Industriali, la concretezza del processo decisionale dipende dal livello delle competenze degli attori in gioco, nel senso che ogni attore in base al ruolo che svolge può contribuire a definire determinati *step* decisionali, per cui se "*...si tratta di competenze della Provincia può essere anche un tavolo decisionale ma se si tratta di altre cose che non dipendono dalla Provincia può essere istruttorio....E' chiaro*

che il sindaco, l'assessore, il dirigente scolastico da soli non hanno tutti i poteri!..."

Rispetto alle fasi che caratterizzano il processo decisionale, buona parte degli intervistati sostiene che la decisione finale parte, nelle intenzioni, dalla ricerca di un accordo tra le parti ma in pratica tale prospettiva di *diffusività* decisionale stenta a concretizzarsi. La maggior parte degli intervistati, infatti, sostiene che fino ad ora non ha assistito a nessun accordo formalizzato sulle specifiche questioni affrontate, mentre altri intervistati fanno principalmente riferimento ad accordi di tipo informale avviati nel corso di questa prima sperimentazione. Come sostiene il dirigente scolastico dell'IM Virgilio di Pozzuoli, *"...la CA è un luogo di scambio di problematiche, non un luogo dove vengono attuati accordi decisionali..."*. Per giungere a dei reali accordi è necessario che ci siano delle linee portanti di politica appartenenti ad un quadro generale d'azione ma il punto organizzativo critico è che spesso *"...manca proprio un filo logico, un ordine del giorno ben strutturato che venga preventivamente inviato prima ai partecipanti, in modo tale che ognuno possa regolare, preparare i propri interventi su una struttura studiata a tavolino dove è possibile avanzare delle richieste precise"*.

Secondo i responsabili dei Centri per l'impiego di Ischia e di Torre del Greco non si è creato un tavolo di accordo perché sostanzialmente spesso mancano proprio le persone più strettamente interessate alla problematica affrontata, come le amministrazioni comunali, per cui si pone un problema di interlocuzione tra le parti. Come sostiene il responsabile del Centro per l'Impiego di Ischia, *"...la conferenza non esprime quello che dovrebbe esprimere perché non ci sono al momento della riunione gli altri centri decisionali...gli enti locali che si prendono le proprie responsabilità...se non c'è una programmazione strategica basata sulla presenza degli attori è difficile trovare un accordo"*. Secondo il responsabile del Centro per l'Impiego di Pozzuoli, invece, ci sono state alcune intese rispetto alla distribuzione dell'offerta formativa che testimoniano la capacità di saper condurre, da parte dell'Assessore e del suo staff, in maniera

ottimale il tavolo della discussione, *“...a parte l’esigenza di confronto e di comunicazione tra le varie istituzioni scolastiche territoriali che senz’altro utilizzano la conferenza come momento di confronto sulla loro offerta formativa, sulla distribuzione, sul monitoraggio delle loro azioni...ogni scuola ha una propria esigenza dal punto di vista del marketing, per cui saperla inquadrare e raggiungere accordi quando ci sono delle conflittualità, significa che chi ha diretto la conferenza ha distribuito bene la risposta rispetto alle richieste...”*

Un altro significativo punto su cui si sono soffermati gli intervistati riguarda la modalità della scelta, cioè il modo in cui il programma politico stabilito dalla Provincia, prima della Conferenza d’Ambito, viene mediato con le richieste degli attori. Secondo la percezione della maggior parte degli intervistati, anche se il più delle volte in sede di Conferenza non si è giunti a una decisione finale, trasparente nelle modalità comunicative, da parte dell’Assessore e del suo staff, una tendenza a garantire un incontro contingente tra problemi e soluzioni e non un’attenzione alla formazione di una decisione soddisfacente rispetto al livello delle aspettative dei soggetti interessati. Risolvere i problemi, dunque, sull’onda dell’emergenza più che produrre decisioni inerenti a cambiamenti rilevanti. Come sostiene il dirigente scolastico dell’ITIS Elia di Castellammare di Stabia il fatto che il processo decisionale sia mirato a garantire una soluzione appropriata al problema discusso è tangibile, ad esempio, *“...Castellammare ha bisogno del corso serale perché il territorio è a riconversione turistico alberghiero rispetto a un passato che era industriale, fino adesso il corso serale non è stato istituito per il semplice fatto che non si sono ancora create le condizioni reali per renderlo fattibile...Ma se riescono a rendere congruenti bisogni e possibilità sicuramente questa richiesta sarà accolta, a prescindere dal dirigente scolastico che la avanza perché si ragiona in base alle richieste del territorio..”*.

C’è chi sottolinea, come il Rappresentante dell’Ufficio Scolastico Regionale, che oltre alle richieste del territorio ogni decisione maturata in seno alla CA ha come scopo ultimo la soddisfazione dei bisogni dell’utenza.

Su un altro versante alcuni intervistati sostengono che nel processo decisionale non sempre si agisce in base alle reali esigenze, ma ci può essere il rischio che ci sia uno sbilanciamento verso quei territori di colore politico più vicini all'amministrazione provinciale. Anche se l'Assessore della Provincia tendenzialmente cerca di essere obiettivo e critico nelle sue scelte, a detta di alcuni intervistati le pressioni politiche hanno una loro influenza. Come sostiene il dirigente scolastico dell'IPAM di Torre del Greco, "...l'assessore della Provincia è un punto di forza ma oggi in una logica democratica non qualificata, lei, come tutte le persone che hanno comportamenti professionali significativi, deve mediare con altri comportamenti cercando di garantire un livello di compromesso accettabile". Purtroppo non sempre questo è possibile, secondo l'intervistato. Ad esempio, il tentativo della Conferenza d'Ambito di far cadere la logica distrettuale a favore di una logica di ambito caratterizzata dalla presenza di diversi indirizzi scolastici è solo teorico perché alla fine entrano in gioco mediazioni di tipo compromissorio, puramente politico – sindacali, che orientano la decisione finale, "...sono fondamentali i problemi giornalieri, reali, che senso ha parlare di ambito se poi si vanno ad aumentare il numero delle strutture". In particolare, l'intervistato si riferisce al fatto che alcune richieste sembra che siano ignorate. Infatti, nonostante le sue continue ed esasperanti sollecitazioni emerse anche nel corso di qualche conferenza, sono stati stanziati fondi per la costruzione di istituti già presenti sul territorio, come l'istituto alberghiero a Torre del Greco, invece di dare priorità nell'assegnazione fondi a quegli istituti in grave difficoltà strutturale, "...il nostro territorio ha sempre avuto problemi di edilizia. In un ambito considerato marinaio, l'istituto più rovinato è proprio quello nautico. Quale cultura del mare c'è?! Per non parlare del corallo, l'istituto più rovinato è quello d'arte...così si alimenta solo la cultura del commerciante senza garantire un legame con il sistema di istruzione...". Di fronte a queste situazioni sembra che l'intervistato non nutra molta fiducia nelle funzioni di questo nuovo organo sostenendo che "...non ha senso istituire organi di così grande portata collegiale, come la Conferenza d'Ambito, se poi all'interno

di un istituto scolastico non ci sono gli spazi per garantire il funzionamento degli organi basilari, come un collegio dei docenti, a riprova del fatto che non basta l'istituzione di un organo per favorire la partecipazione ma ci devono essere le condizioni reali che ne consentano l'attuazione...”.

In quest'ottica si determinerebbe quella che Ball definisce una “pseudopartecipazione” poiché non si realizzano vere e proprie forme di partecipazione al processo decisionale, ma una sorta di “rituale politico” che secondo la teoria elaborata da Bachrach e Baratz⁶¹ (1970) faciliterebbe l'innescarsi di meccanismi di *non decision making*. Secondo i due studiosi, infatti, può determinarsi un meccanismo di *mobilizzazione del pregiudizio*, che consiste “nell'attivazione di un insieme di norme, valori e regole che impediscono che alcune tematiche divengano oggetto di decisione. Una parte delle attività di esercizio del potere è dunque orientata a imporre e a rafforzare questo “pregiudizio”, impedendo che sorgano controversie sulle questioni di importanza fondamentale per il gruppo al potere. Quindi le decisioni vengono prese su temi scarsamente rilevanti, mentre le non decisioni sono quelle che riguardano i conflitti più importanti” (Della Porta, 2002, p. 75)⁶².

Quest'ultimo aspetto individuato sembra rafforzare la tesi degli intervistati secondo i quali la Conferenza d'Ambito non sembra configurarsi come un luogo decisionale, ma come un luogo in cui emergono le proposte di decisione, un luogo di concertazione che rimanda il momento decisionale ad altri spazi.

Tra i fattori che impediscono alla Conferenza d'Ambito di rappresentare un vero e proprio luogo decisionale sicuramente vanno annoverate le competenze istituzionali e la tempistica.

⁶¹ Bachrach e Baratz sono i rappresentanti più conosciuti della corrente di pensiero neolitista sviluppatesi, negli anni sessanta, in contrasto con la scuola pluralista. I due studiosi americani nello studio dei processi decisionali pongono il problema dell' “altra faccia del potere”, cioè del potere che si esprime non nelle decisioni ma nelle *non- decisioni* (Della Porta, 2002).

⁶² Inoltre, nel nostro caso a detta dell'intervistato sembra che sia stato messo in moto anche un meccanismo di *decision – making – negativo* che, come sostiene Saunders (1981), consiste nell'evitare di rispondere alle domande politiche; così facendo le richieste sono ignorate.

Per quanto concerne le competenze istituzionali, il rappresentante dell'Ufficio Scolastico Regionale sostiene che, considerate le normali forme di resistenza all'innovazione che caratterizzano i campi organizzativi, non tutte le istanze vengono presentate all'amministrazione provinciale attraverso il canale della Conferenza d'Ambito ma alcuni soggetti (scuole e comuni) prediligono un rapporto diretto, per lo più informale, con gli uffici di competenza della Provincia.

Inoltre può accadere che, come sostiene il responsabile dell'Osservatorio della programmazione scolastica, dopo la Conferenza d'Ambito vengano convocati gli amministratori comunali, i dirigenti scolastici, i dirigenti tecnici della Provincia e l'Assessore all'Istruzione e alla Formazione, per prendere insieme una decisione in merito a un punto particolarmente problematico. In effetti, continua l'intervistato, è proprio l'Osservatorio per la Programmazione Scolastica - l'ufficio del Coordinamento dell'Area programmazione Scolastica - ad essere deputato sia alla raccolta che alla classificazione delle istanze, nonché alla organizzazione e gestione delle Conferenze d'Ambito. L'ufficio del Coordinamento dell'Area programmazione Scolastica, infatti, si occupa delle attività di programmazione relative alla definizione dei Piani Provinciali di organizzazione della rete scolastica (oltre al coordinamento e al supporto alle attività delle altre due Direzioni: Direzione Programmazione Scolastica e Politiche Scolastiche, Direzione Gestione Risorse e Funzionamento Edifici Scolastici) ed è costituito dall'OPS, dall'Ufficio monitoraggio controllo di gestione e progettazione dell'area (si occupa della programmazione relativa agli spazi ed alle strutture scolastiche e della fornitura degli arredi e delle suppellettili) e dall'Ufficio Progetti Speciali (le cui funzioni sono state descritte nel capitolo secondo).

In ogni caso, sia che la comunicazione venga filtrata tramite il canale informale, sia che ciò avvenga tramite la Conferenza d'Ambito, la decisione ultima, così come è specificato nel regolamento, spetta all'amministrazione provinciale. In particolare, è l'Assessore all'Istruzione e alla Formazione che, sulla base del parere tecnico e della bozza di Piano predisposta dal Coordinamento

dell'Area, nonché delle correlate esigenze di programmazione territoriale, stabilisce quali istanze possono essere accolte e quali vanno respinte. A tal proposito, bisogna dire che dal punteggio medio⁶³ (5,91) attribuito dagli intervistati al peso delle proposte avanzate nella Conferenza d'Ambito emerge che esse possono avere una certa influenza, ma non hanno un peso determinante ai fini della decisione.

Inoltre è emerso che in alcuni casi la presentazione di proposte molto divergenti con le linee politiche dell'amministrazione provinciale ha dato luogo a dissidi. Come sostiene il responsabile dell'OPS, "*...il conflitto generalmente nasce tra la scuola che fa una richiesta e la Provincia che deve prendere una decisione...*". Tali dissidi sono stati ricomposti, a detta degli intervistati, principalmente da due figure: l'Assessore provinciale e il rappresentante dell'USR. Il tipo di intervento dipendeva dal tipo di questione in campo: nel caso di conflitto per una questione prettamente scolastica interveniva il più delle volte l'USR, nel caso di una questione politica – istituzionale interveniva l'Assessore della Provincia. Oltre a queste figure, secondo il responsabile dell'OPS, in alcuni casi la mediazione è passata anche per gli amministratori locali (sindaci/assessori locali) che hanno cercato di chiarire i ruoli e hanno trovato punti di incontro tra le varie richieste. Inoltre, in alcuni casi è intervenuto proprio il responsabile dell'OPS, il cui ruolo è consistito nell'aggiungere ulteriori informazioni per chiarire le divergenze e quindi per facilitare il processo decisionale. Infatti, come abbiamo approfondito nel capitolo secondo, il compito dell'ufficio dell'OPS è quello di raccogliere una varietà di dati relativi alla dispersione scolastica, all'offerta formativa, alle iscrizioni, allo scopo di studiare i punti di debolezza e di

⁶³ E' stato chiesto agli intervistati di quantificare il peso delle singole proposte avanzate nelle Conferenze d'Ambito su una scala da 0 a 10 (Scala Cantril). "La scala ha preso il nome dallo stesso ideatore un psicologo statunitense Albert Hudley Cantril che gli inizi degli anni '60 propone un modo innovativo per rilevare gli atteggiamenti. Stabilisce, infatti, una scala costituita da una serie di numeri con i quali i soggetti dovranno esprimere la loro posizione sempre rispetto ad oggetti cognitivi scelti dal ricercatore perché ritenuti in grado di dare informazione sulle proprietà che lo interessano" (Pavsic, Pitrone, 2003, p.129).

forza di ogni ambito territoriale. Il responsabile dell'OPS sostiene che nel corso di questo lavoro sono ben supportati, *“ci avvaliamo della collaborazione con le scuole, l'Unione Industriali, con le università cittadine in questo lavoro di affiancamento delle conferenze, per conoscere sempre meglio il territorio e avere dati su cui elaborare una strategia coerente....”*

Per quanto concerne invece i problemi di tempistica, sostiene il rappresentante dell'USR, nella CA non si riesce ad approfondire tutto il problema, perciò si è adottato il metodo della rappresentanza dell'ambito: i dirigenti scolastici e i sindaci hanno eletto un loro referente con il quale dovrebbero incontrarsi per discutere i problemi tra di loro, che vanno poi tradotti in un'accurata sintesi, *“...noi stabiliamo le linee guida per eventualmente creare, ad esempio, un nuovo indirizzo scolastico...è chiaro che si devono ulteriormente consultare al loro interno per verificare la valenza della loro proposta... e stabilire un accordo, la proposta finale che viene presentata alla Conferenza degli Ambiti”*. Come sostiene il dirigente scolastico dell'ITIS Elia di Castellammare, rappresentante dell'ambito Vesuviano Costiero, la metodologia di organizzazione del processo decisionale delle conferenze è quella giusta, bisognerebbe solo lavorare sulla volontà e sul senso di responsabilità delle persone ...” *dopo la CA mi sono confrontata con i dirigenti del mio ambito per verificare se c'era qualcosa che non era stato spiegato bene perché c'è molta diffidenza nell'istituzione di questi nuovi organismi...il sistema deve cambiare ma si è restii a impegnarsi in prima persona, allora molti dirigenti mandano il rappresentante che riferisce traducendo con il vocabolario della comprensione che gli è proprio, per cui si va incontro a delle incomprensioni. Io ascoltando le risultanze dei vari problemi non mi è sembrato di dover intervenire per modificare altrimenti ricadiamo nel vecchio sistema dove ognuno predica per sé....”* In linea generale, però, questa consultazione interna tra gli attori istituzionali dell'ambito sembra essere molto scarsa anche se rappresenterebbe un passaggio fondamentale prima della Conferenza degli Ambiti.

La Conferenza degli Ambiti prevede la partecipazione dei rappresentanti degli Enti Locali e dei dirigenti scolastici, per cui rappresenta un momento di sintesi delle singole proposte di decisione assunte nelle diverse conferenze e prevede la ratifica del Piano provinciale di organizzazione della rete scolastica. La Conferenza degli Ambiti è stata istituita per motivi pratici, come sostiene il responsabile dell'OPS, perché *"...altrimenti dovevano essere convocati 175 istituti scolastici e 92 comuni dopo il momento di confronto singolo con i diversi ambiti. Nella Conferenza degli Ambiti non si discute ulteriormente ma è un momento per racchiudere e presentare a tutti contemporaneamente il Piano complessivo"*. Allo stesso modo il dirigente scolastico dell'IM Virgilio di Pozzuoli definisce la Conferenza degli Ambiti come uno strumento politico che dovrebbe semplificare le procedure di comunicazione tra gli attori istituzionali appartenenti ai diversi ambiti. La Conferenza degli Ambiti ha rappresentato il momento di chiusura di questo primo ciclo delle Conferenze ed è stato anche il luogo dove è stato approvato il disciplinare di funzionamento al quale sono stati apportati degli emendamenti nelle singole Conferenze. L'intenzione, sostiene il responsabile dell'OPS, è quella di far partire le prossime Conferenze degli Ambiti dalla fine di questa fase di formalizzazione dei vari documenti e si cercherà anche di farlo diventare un luogo dove possono essere avanzate altre proposte per poi ridiscuterle nelle singole conferenze.

In ogni caso, l'insieme delle istanze finali accolte nella Conferenza degli Ambiti trova la propria sintesi e sistematizzazione nel Piano provinciale di organizzazione della rete scolastica, che viene approvato ogni anno, entro il 30 novembre, con delibera della Giunta provinciale. I Piani provinciali vengono accolti, a dicembre di ogni anno, dalla Regione Campania che, a sua volta, sulla base anche delle sue scelte di programmazione, dovrebbe farne una sintesi ed una razionalizzazione, predisponendo il Piano regionale di organizzazione della rete scolastica. Sulla base del D.lgs 112/98 è, infatti, la Regione l'organo deputato a prendere l'ultima decisione rispetto alla programmazione dell'offerta formativa regionale. La Regione Campania ha istituito inoltre un Comitato di

Coordinamento regionale per l'esercizio delle deleghe di cui al 112/98⁶⁴, a cui partecipano i rappresentanti della regione stessa, della Direzione Scolastica regionale, delle cinque amministrazioni provinciali della regione e dell'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani), dove vengono discusse a livello collegiale le proposte presentate nei piani provinciali e la loro "traduzione" nel piano regionale.

In conclusione, sembra chiaro che la CA non sia nata come uno strumento decisionale; essa appare piuttosto come uno strumento di partecipazione e di concertazione sociale tra gli attori istituzionali che si occupano a vario titolo dell'integrazione del sistema scolastico sul territorio. In quest'ottica è possibile comunque individuare, dopo questa prima sperimentazione delle CA, delle logiche di azione e un sistema di interazione che risente inevitabilmente della distribuzione delle risorse di potere tra gli attori in gioco. In tal modo sembra farsi strada nelle CA un modello decisionale di tipo "incrementale", in cui la scelta dipende dall'accordo che si genera all'interno di un nucleo ristretto di attori formato dall'Assessore con il suo staff e da coloro che intrattengono con l'Assessorato relazioni collaborative, vale a dire tra coloro che hanno un'influenza e un interesse sulla "posta in gioco". "Il modello incrementale configura le decisioni pubbliche come il risultato di un mutuo aggiustamento tra attori partigiani, ciascuno dei quali conduce un'analisi semplificata e parziale del problema, trascura aspetti importanti, rinuncia a una visione globale, si concentra esclusivamente sulle variazioni marginali introdotte dalle soluzioni proposte" (Bobbio, 1996, p. 94). Oltre all'ineguale distribuzione di influenza e di interessi in gioco, ciò che emerge dall'analisi delle interviste è anche una percezione di scarsa pianificazione degli argomenti da discutere in sede di CA. Spesso "i vari tipi di problemi e di soluzioni vengono buttati alla rinfusa, man mano che vengono generati, da un numero variabile di partecipanti" (*ibidem*, p.96) e la decisione finale appare come il risultato dell'incontro tra problemi e soluzioni, messi in

⁶⁴ Istituito con atto di Giunta Regionale n. 5486 del 15/11/2002, si tratta di un organo non previsto dalla normativa statale.

campo da partecipanti che vengono a contatto tra di loro ed hanno occasioni di scelta in modo casuale. Questa situazione viene analizzata da March e Olsen (1988a, 1988b) attraverso la proposta del modello “bidone della spazzatura” (*carbage can model*).⁶⁵

4.6 I punti organizzativi critici della Conferenza d’Ambito

Una prima criticità dal punto di vista organizzativo, secondo la maggior parte degli intervistati, è rintracciabile nella mancanza di comunicazione interna tra gli attori dell’ambito, ragion per cui le proposte avanzate nelle Conferenze d’Ambito appaiono come tanti interventi scollegati tra di loro e decisi autonomamente dai vari soggetti. Si tratta per lo più di discussioni che stentano a confluire in un documento unico che rappresenti un progetto integrato; ognuno traduce la propria problematica. Come sostiene il responsabile del Centro per l’Impiego di Pozzuoli, “...lo scollamento degli interventi è più forte dell’integrazione”. Questa mancanza di integrazione degli interventi è in parte rintracciabile nel fatto che alla fine della Conferenza nessun soggetto si sforza di realizzare un ponte di collegamento tra le istanze dei vari attori. Come sostiene l’assessore alla Pubblica Istruzione di Torre del Greco, “...alla fine della discussione ognuno torna per la sua strada...”. A questo si unisce un secondo punto critico, cioè la mancanza di una pubblicizzazione adeguata della Conferenza, visto che ad esempio nella riunione dell’ambito Vesuviano Costiero erano presenti solo due sindaci. Per risolvere questo problema ci dovrebbe essere una maggiore sensibilizzazione interna, come sostiene l’assessore alla Pubblica Istruzione di Torre del Greco, “.....gli amministratori comunali dell’ambito vesuviano costiero erano totalmente disinformati per cui ho chiamato ai vari

⁶⁵ Il principale fattore di ambiguità messo in luce dagli studi di March e Olsen consiste nella circostanza che le preferenze dei decisori sono normalmente endogene: non si definiscono prima e indipendentemente dal processo decisionale ma prendono forma solo man mano che gli attori si inoltrano nel corso dell’azione (Bobbio, 1996) .

sindaci e ho spiegato il senso del funzionamento e dell'importanza della conferenza....

Un terzo punto critico riguarda la modalità di convocazione, poco efficace, dei rappresentanti dei comuni e dei dirigenti scolastici dei vari ambiti. Come sostiene il Responsabile dell'Osservatorio della Programmazione Scolastica, infatti, la convocazione dei soggetti avviene per telegramma che, in quanto tale, rappresenta una modalità comunicativa che non garantisce la raggiungibilità dei destinatari del messaggio, *"...i telegrammi non sempre arrivano, noi facciamo un giro di telefonate di conferma per verificare che la trasmissione sia avvenuta regolarmente e non sempre questo è facile..."*.

Un quarto punto riguarda l'organizzazione logistica delle conferenze, nel senso che risulta difficile trovare una piena disponibilità di tutti i soggetti, dati i loro diversi impegni. Altro nodo critico strettamente collegato al precedente consiste nel fatto che vi è una frequente variazione delle "rappresentanze", vale dire che le istituzioni non sono rappresentate sempre dagli stessi soggetti, ma vi è un continuo *turn-over* interno. Questo fattore costituisce un limite all'approfondimento delle varie questioni perchè in un certo qual modo, come sostiene il Presidente della IV Commissione Scuola, *"....se non si dialoga sempre con le stesse persone bisogna ricominciare dall'inizio"*. Inoltre le risorse umane risultano insufficienti rispetto all'organizzazione del materiale (*strumenti di conoscenza*) da presentare ai diversi soggetti in sede di conferenza. Come sostiene il Responsabile dell'Osservatorio della Programmazione Scolastica, *"....è necessario produrre per varie conferenze una serie di documenti, bisogna preparare circa 40 cartelline con dati relativi all'argomento che si discute, all'offerta formativa, ai trasporti, all'edilizia scolastica, e il personale addetto ha poco tempo a disposizione per produrre tale materiale..."*. A questo si collega un'altra criticità: la mancanza di un ordine del giorno ben strutturato e inviato preventivamente ai soggetti partecipanti, che invece faciliterebbe la socializzazione alle diverse questioni in modo tale che i partecipanti possano presentare delle proposte quanto più possibili inerenti alla tematica prevista nella

riunione. Fino a questo momento, secondo la maggior parte degli intervistati, si è discusso dei vari temi nella loro generalità, prestando eccessiva attenzione al tema dell'edilizia scolastica e del dimensionamento e trascurando le potenzialità di un'azione di rete. La CA, infatti, dovrebbe promuovere una flessibilità operativa e una capacità di intervento anche tra ambiti diversi, per attivare una sinergia non solo all'interno dell'ambito. Infine, l'ultimo punto critico riguarda la localizzazione delle conferenze. Queste ultime si tengono quasi sempre nella sede dell'amministrazione provinciale e questo fattore impedirebbe una totale partecipazione a causa delle difficoltà di spostamento degli attori.

4.7 Lo stato di avanzamento degli ambiti

La maggior parte degli intervistati non ha una percezione dello stato di avanzamento degli ambiti, cioè non è in grado di riferire quali sono gli ambiti che promuovono maggiormente il cambiamento scolastico. Ciascun intervistato si è espresso solamente in relazione alle attività messe in campo dall'ambito di appartenenza. E' emersa così una tendenza a considerare l'ambito Vesuviano Costiero abbastanza attivo grazie alla presenza di amministrazioni comunali e dirigenti scolastici molto battaglieri.

Viceversa, secondo gli intervistati, l'Ambito Flegreo ha più difficoltà nel promuovere il cambiamento poiché possiede un *deficit* strutturale insito nella stessa composizione dell'ambito: la presenza delle isole. Da un lato, infatti, gli attori istituzionali della zona di Pozzuoli si lamentano della mancanza di comunicazione e di connessione con le realtà insulari, dall'altro lato le stesse sostengono di vivere "isolate" perché vivono problematiche specifiche. In effetti, questo scollamento delle isole dal resto dei comuni della zona flegrea è già emerso nel corso di uno studio teso ad approfondire le reti scolastiche verticali/orizzontali e interistituzionali dell'Ambito Flegreo. Da tale studio, infatti, sono emerse alcune problematiche del sistema scolastico tipicamente insulari,

come l'elevato turnover del personale scolastico che causerebbe una mancanza di continuità didattica e organizzativa (personale e dirigenti scolastici abbandonano gli istituti per la scomoda collocazione geografica) e, in particolare, la presenza a Procida di un unico istituto superiore che non facilita l'apertura verso l'esterno (Landri, Napoletano, 2004). Alla luce di questa delicata situazione, i rappresentanti delle realtà insulari confidano in questo nuovo strumento di concertazione per superare queste difficoltà strutturali.

In generale, nell'Ambito Flegreo, è emerso che le reti scolastiche orizzontali non sono molto sviluppate, a causa principalmente di una diversità dell'offerta formativa che costituirebbe un ostacolo insormontabile nel percorso della costruzione di quel riferimento condiviso sul quale fondare un'agire comune (*ibidem*). Al contrario, risulterebbero più presenti le reti scolastiche verticali che riguardano, prevalentemente, la questione dell'orientamento scolastico e coinvolgono più frequentemente gli istituti superiori e le scuole medie del territorio, giungendo ad includervi anche l'istruzione superiore, ed in particolar modo l'università. Allo stesso tempo sono risultate più sviluppate nei processi organizzativi delle scuole le reti interistituzionali, cioè quelle composte da organizzazioni che appartengono a diverse sfere istituzionali, in modo particolare quelle attivate dagli istituti tecnici e professionali che costituiscono una parte significativa dell'offerta formativa delle scuole dell'ambito 1 (*ibidem*). “Quest'ultimo dato sembra materializzare un effetto che è stato sostenuto, in vario modo, attraverso le politiche della formazione (dell'istruzione e della formazione professionale), del lavoro e dell'assistenza sociale, le quali, seppur con accenni diversi sono state caratterizzate dal comune intento di favorire in questi settori, una logica di integrazione tra le organizzazioni che insistono all'interno della filiera formativa allo scopo di mettere a punto risposte efficaci ai *processi di de-differenziazione dell'educazione* lungo il ciclo di vita dell'individuo” (*ibidem*, p.53) . La maggiore apertura degli istituti professionali e tecnici può essere, probabilmente, messa in relazione da un lato, ad una maggiore esperienza sul

piano dell'autonomia scolastica (ricordiamo, infatti, che molti tra questi istituti avevano personalità giuridica molto prima che venisse attribuita a tutte le scuole e che, quindi, possono contare su una storia organizzativa di autonomia di più lunga durata che ha favorito lo sviluppo di una rete estesa di contatti con altri mondi sociali) e, dall'altro, al tipo di offerta formativa che conduce, si potrebbe dire naturalmente, gli istituti professionali e tecnici ad avere uno sguardo rivolto alla realtà locale circostante per confrontarsi con il suo sistema di vincoli e opportunità e per cercare di creare un ponte tra formazione e mercato del lavoro; diversamente dai licei che sembrano più legati ad un'offerta formativa incentrata sulla trasmissione del sapere in senso tradizionale, seguendo un'impostazione per lo più teorica e meno proiettata verso le attività tecnico-pratiche (*ibidem*).

4.8 Le prospettive future della Conferenza d'Ambito

Dall'analisi delle interviste emerge chiaramente che tutti gli attori concordano sul fatto che la Conferenza d'Ambito rappresenti la prima esperienza di concertazione o di cooperazione interistituzionale mirata allo sviluppo di un sistema scolastico integrato, che tuttavia fatica a concretizzarsi, restando nei limiti di un'operazione di sensibilizzazione e di "animazione sociale". Quindi, più che come un'esperienza consolidata, appare come un tentativo di avviare alcuni primi "contatti di rete" per raggiungere l'obiettivo di formare una realtà scolastica integrata. A detta di molti intervistati, all'inizio dell'insediamento di questo nuovo strumento di governo c'è stato un certo scetticismo da parte sia dei dirigenti, sia degli amministratori locali perché probabilmente non si credeva nella Conferenza d'Ambito. Nella maggior parte dei casi all'inizio venivano avanzate lamentele nei riguardi dell'amministrazione provinciale.

In particolare, dalle riflessioni degli attori e, in primis, dalle parole del dirigente dell'Area Economia del Territorio dell'Unione degli Industriali della

Provincia di Napoli emergono tre motivi essenziali che concorrono a rallentare questo processo di integrazione interistituzionale.

In primo luogo, a detta dell'intervistato, vi sarebbe un motivo di ordine giuridico. In pratica, esistono quadri istituzionali che devono ancora essere definiti interamente prima che si possa giungere alla Conferenza d'Ambito come strumento di razionalizzazione del sistema scolastico integrato. Quindi, un primo elemento su cui si dovrebbe lavorare è il completamento del quadro giuridico – organizzativo per garantire una maggiore strutturazione delle CA. Con il processo di innovazione normativa si è posto un problema di definizione dei ruoli e delle competenze degli attori coinvolti. Ne consegue, secondo le parole dell'intervistato: “ *...che la provincia di Napoli è molto avanti dal punto di vista della sua volontà di essere attore, ma il problema della mancanza di competenze è fondamentale, prima di tutto il diritto altrimenti il potere non si esercita...* ”.

In secondo luogo emerge un problema relativo all'organizzazione delle congruenze territoriali, per cui un elemento importante su cui si dovrebbe lavorare è, secondo l'intervistato, quello di cercare di mettere insieme da un punto di vista territoriale la domanda e l'offerta.

In terzo luogo vi è un aspetto legato al raccordo tra istruzione e la formazione professionale. Con le parole dell'attore, “ *...è necessario che le due competenze, quella della formazione professionale e quella dell'istruzione siano sempre più pronte integrate tra loro per far sì che le conferenze d'ambito siano realmente organizzate sullo sviluppo scolastico integrato...* ”

In linea generale, la maggior parte degli intervistati, al di là dello scetticismo iniziale, si è mostrata fiduciosa sulla possibilità che la Conferenza d'Ambito possa essere considerata come uno strumento innovativo per l'avvio di un processo di cooperazione stabile e di lungo periodo, un luogo reale in cui affrontare le problematiche tramite un dialogo teso alla costruzione di un ragionamento collegiale e non basato su una semplice somma di posizioni. Essa rappresenta, secondo la maggior parte degli intervistati, un'idea nuova e buona, ma c'è ancora molta strada da fare. Sicuramente rispetto al passato un punto di

forza è rappresentato dalla maggiore sensibilità e capacità di venire incontro alle esigenze della domanda, ma bisogna intanto lavorare sulla professionalità e responsabilità delle persone affinché il quadro normativo possa avere effetti nella prassi.

Per raggiungere questo obiettivo in termini di politica di ambito, secondo la maggior parte degli intervistati, sono necessari dei miglioramenti in termini ideologici, organizzativi ed operativi.

Innanzitutto è necessario che ognuno ragioni non più in termini di singola istituzione ma di istituzione calata in un territorio con caratteristiche precise ed eterogenee, al fine di ragionare in termini di ambito ed eliminare la velata concorrenza tra le varie istituzioni scolastiche. Con le parole del responsabile dell'OPS "*...noi ci auspichiamo di giungere alla definizione di un POF d'ambito territoriale non per istituto...*".

In secondo luogo, per migliorare l'organizzazione della CA alcuni intervistati propongono la loro delocalizzazione, vale a dire l'organizzazione delle CA non presso la sede dell'amministrazione provinciale ma direttamente presso le sedi degli ambiti interessati (nelle varie strutture scolastiche), così da facilitare gli spostamenti degli attori appartenenti ai diversi enti istituzionali dell'ambito e allo stesso tempo andrebbe a rafforzare la rete interistituzionale sul territorio. Con le parole del responsabile del CI di Pozzuoli, "*... forse la localizzazione della conferenza degli ambiti presso la sede della Provincia andrebbe bene, ma le Conferenze d'Ambito sarebbe opportuno farle nell'ambito stesso, visto che il ruolo di coordinamento credo che sia stato interiorizzato.... si potrebbe spostare la CA da un'istituzione scolastica all'altra anche per evitare che qualche dirigente scolastico si possa sentire più importante degli altri.... Inoltre la delocalizzazione delle conferenze migliorerebbe il sistema relazionale sul territorio perché una volta al di fuori della conferenza gli attori possono continuare a interagire non come soggetti della conferenza ma come soggetti che si relazionano rispetto alle loro problematiche di competenza,ecco ci sarebbe un maggiore coinvolgimento....*". Così facendo, come sostiene il responsabile

dell'USR, si potrebbe garantire una maggiore calendarizzazione degli incontri, un aumento delle riunioni interne e più ristrette tra i soggetti sul territorio, tese ad approfondire le diverse problematiche, al fine di costruire una strategia d'azione comune per far conseguire alle proposte accordi concreti. A tal proposito il dirigente scolastico dell'IM Virgilio di Pozzuoli reclama l'esistenza di rapporti più collaborativi, *"...vorrei avere rapporti con l'istituto professionale per garantire un passaggio a quegli alunni che non hanno un buon profitto, ma alla fine non c'è una reale rete ma solo una telefonata all'altro dirigente scolastico per comunicargli che un mio studente ha richiesto il passaggio.."*.

In terzo luogo, sempre al fine di migliorare la struttura organizzativa - operativa delle CA, alcuni intervistati sostengono che, per esempio, la stesura e l'approvazione del regolamento delle CA (oggetto di discussione centrale delle prime conferenze come abbiamo visto nel terzo capitolo) andava fatta sulla base di una concreta struttura operativa sperimentata nel corso di questo primo anno, così da essere uno strumento inizialmente flessibile per capire come adattare le regole alle esigenze reali. Con le parole del dirigente scolastico dell'IM Virgilio, *"...un regolamento va fatto ascoltando prima le esigenze e pianificando un eventuale azione intorno a un progetto concreto e condiviso, altrimenti diventa non un punto di forza che regola l'azione ma una gabbia che ci costruiamo da soli all'interno della quale ci si è costretti a muoversi..."*.

In quarto luogo gli intervistati suggeriscono un maggior coinvolgimento dei Comuni, ma per fare questo è innanzitutto necessario che i Comuni capiscano bene il ruolo della CA. A tal proposito alcuni intervistati propongono, in sostituzione dei sindaci, la presenza degli assessori alla Pubblica istruzione alle CA, per assicurare un maggior impegno dei Comuni. Con le parole dell'assessore alla PI di Torre del Greco, *"...io non avrei messo i sindaci come soggetti partecipanti alla conferenza perché sono troppo impegnanti ma gli assessorati, certe volte non hanno nemmeno il tempo per leggere la posta. Qualche sindaco degli altri comuni, infatti, non conosceva nemmeno l'esistenza della conferenza!..."*. Per cui ci sarebbe bisogno di una maggiore opera di

sensibilizzazione diretta agli assessorati comunali, un maggior dialogo tra l'assessorato della Provincia e i vari attori presenti sul territorio per pubblicizzare l'iniziativa politica, spiegare le finalità e il senso della CA.

In ogni caso la CA ha chiarito i presupposti e il senso dell'autonomia scolastica anche ai dirigenti scolastici più chiusi e autoreferenziali, che sembrano ora aprirsi alla prospettiva della cooperazione per la crescita dei giovani. Con le parole del dirigente scolastico dell'IM Virgilio di Pozzuoli, *"...se ognuno di noi portasse il suo contributo efficace ed efficiente per i suoi alunni, alla fine abbiamo soddisfatto l'esigenza di una popolazione importante che è quella dei giovani... laddove la formazione produce e produrrà domani delle nuove classi dirigenti non siamo tutti consapevoli che dobbiamo andare nella direzione di una concertazione scientifica tra di noi.."* . Ma per rafforzare il ruolo della scuola in questo processo di crescita culturale della comunità giovanile è necessario, secondo la maggior parte degli intervistati, far sì che ogni istituzione scolastica abbia risorse proprie adeguate in termini strutturali, di edilizia, di risorse umane e finanziarie. Ecco che da questo punto di vista risultano importanti tutti i soggetti istituzionali, perché la scuola rappresenta il centro di un processo che è debole se non progetta con le altre istituzioni. In particolare, gli intervistati sottolineano l'importanza dell'orientamento scolastico, non sotto forma di una questione meramente tecnica interna alle scuole, ma come azione educativa che per essere efficace deve partire dalle scuole medie.

Sempre nell'ottica di un'azione educativa rivolta ai giovani, nel distribuire il peso degli interventi sul territorio l'amministrazione provinciale, secondo alcuni intervistati, deve prestare attenzione alle "rappresentanze", nel senso che deve tenere bene presente "chi e che cosa" gli attori istituzionali rappresentano quando portano la loro voce al tavolo delle conferenze. Ogni realtà territoriale, ogni scuola, ogni comune vive una sua specifica realtà e dovrebbe avere come primo parametro di intervento il numero di abitanti della popolazione, visto che gli utenti finali del servizio del sistema scolastico sono i giovani, per cui un ambito con una crescita significativa della popolazione avrà delle priorità e delle problematiche

diverse da una realtà territoriale con un numero inferiore di abitanti. Con le parole del dirigente scolastico dell'IPAM di Torre del Greco, "... io rappresento Torre del greco che ha una popolazione sempre in crescita, questo deve avere un peso. Se la scuola è fatta dai giovani bisogna dare più spazio a coloro che contengono più giovani. Quindi bisogna stare molto attenti alle rappresentanze perché negli ambiti stanno anche gli enti locali, i sindaci, gli assessori....".

Inoltre, gli intervistati propongono di incrementare il ruolo delle Università nel sistema scolastico integrato tramite, ad esempio, azioni di consulenza diretta con le scuole. Il ruolo delle Università nel sistema potrebbe essere fondamentale anche per favorire le operazioni di monitoraggio, sostengono alcuni intervistati, perché un sistema nuovo per essere quanto più possibile efficiente ha bisogno di essere supportato da un sistema di analisi e di studio non fine a se stesso ma volto ad individuare i punti di forza e di debolezza affinché quelli di debolezza non diventino dei punti "mortal".

Infine, per migliorare la sinergia tra i vari attori bisognerebbe che le istanze dei soggetti si trasformino in atti deliberativi, così che ci potesse essere una maggiore trasparenza delle procedure, un maggior coinvolgimento dei soggetti, e una riduzione di tempi tra una proposta e la sua implementazione.

4.8 Linee conclusive

In conclusione, attraverso le interviste dei testimoni privilegiati emerge una chiara consapevolezza del passaggio lento, ma significativo, "da un modello comune imposto dal centro, che minimizzava le responsabilità decisionali delle singole scuole, a un modello in cui ogni istituzione è soggetto e responsabile del proprio operato" (Ribolzi, 2004, p.275). Nella gerarchia ricostruita dagli intervistati, infatti, si nota come cambino gli attori istituzionali influenti rispetto al

processo d'integrazione scolastica territoriale, a conferma del passaggio da un processo decisionale verticistico che, con l'autonomia scolastica e locale, lascia a mano a mano lo spazio ad un nuovo campo organizzativo caratterizzato dall'ingresso di diversi attori istituzionali con nuove funzioni (Assessorato Provincia, Dirigenti Scolastici, Comuni, Ufficio Scolastico Regionale, Unione Industriali, Centri per l'Impiego). La CA, a detta degli intervistati, rappresenterebbe proprio questa trasformazione poiché può essere inteso come uno strumento di concertazione sociale che incarna la struttura decentrata del processo decisionale e facilita la comunicazione trasversale tra i diversi attori protagonisti delle politiche educative. In quest'ottica, la CA ha avviato un processo di innovazione di carattere organizzativo, concretizzando il passaggio da un rapporto "solitario" ad un rapporto a "più voci" poiché il tavolo della conferenza offre l'opportunità di riunire simultaneamente tutti i rappresentanti delle varie istituzioni intorno a uno spazio di discussione che si articola su diverse tematiche. La leadership di questo spazio di discussione è esercitata, secondo gli intervistati, dall'Assessore al ramo della Provincia. A quest'ultimo vengono riconosciute innanzitutto risorse personali in termini di competenza, formazione ed esperienza che, a detta degli intervistati, influiscono positivamente sulla performance dell'attore. In particolare, gli intervistati sottolineano come l'esperienza dell'Assessore nella scuola e nel sindacato sia determinante per esercitare al meglio il ruolo di persona "super partes", riuscendo ad operare una sorta di integrazione tra gli interessi contrastanti di cui sono portatori i vari attori. In generale, la maggiore visibilità dell'Assessorato è deducibile anche dalla configurazione della rete degli attori, dal momento che la Provincia occupa una posizione nettamente centrale, rafforzata in seguito all'introduzione della CA. In questa rete di rapporti restano marginali le posizioni delle aziende e dei CI a conferma che un efficace collegamento tra istruzione e mondo del lavoro stenta ancora a decollare. Si ha, dunque, la sensazione che lo strumento della CA non sia sufficiente a modificare il panorama delle attuali relazioni interistituzionali, ma piuttosto che possa avere la funzione di rafforzare intese già esistenti

precedentemente magari su basi nuove. Queste logiche di interazione risentono inevitabilmente della distribuzione ineguale delle risorse di potere tra gli attori in gioco. La discussione delle CA quasi sempre ruota intorno a temi che ricalcano interessi di specifici attori (interessi partigiani che ritroviamo nel modello decisionale incrementale) e in taluni casi la discussione ruota intorno a questioni contingenti senza seguire una pianificazione di obiettivi precostituita (modello decisionale *carbage can*). Inoltre, secondo la maggior parte degli intervistati le proposte avanzate nelle conferenze non hanno un peso rilevante e talvolta risentono di un meccanismo di *non decision making*. A ciò si aggiunge una gestione della comunicazione non sempre efficace, che non favorisce la nascita di un clima collaborativo. Nonostante i punti organizzativi critici evidenziati, gli intervistati appaiono fiduciosi ed avanzano dei possibili suggerimenti per rendere la CA un efficace strumento di supporto alla formazione di un processo di cooperazione interistituzionale.

In conclusione, i diversi punti argomentati nel corso della stesura del capitolo terzo e quarto trovano conferma nella tabella 10⁶⁶ che rispecchia la percezione degli intervistati rispetto alle possibilità reali della CA di dar luogo a nuovi processi concertativi.

Nel complesso possiamo dire che vi è stata una tendenza da parte degli intervistati a non attribuire punteggi alti, questo a riprova del fatto che la CA non sembra avere influito in maniera rilevante su alcuna pratica di innovazione scolastica, vale a dire che non ci sono stati dei grossi cambiamenti rispetto alla situazione precedente. In alcuni casi, infatti, l'efficacia percepita è stata molto scarsa, in altri casi sono emersi valori che attestano un certo effetto delle CA, ma non elevato. Mediamente, i punteggi si addensano intorno a valori al di sotto della sufficienza.

⁶⁶ Per costruire questa tabella è stato chiesto agli intervistati di attribuire un punteggio da una scala da 0 a 10 (Scala di Cantril). Gli aspetti presi in considerazione sono stati individuati sulla base di quanto emerso dalla prima fase di analisi della ricerca (cfr. capitolo 3).

Tab.10

<i>Aspetti dell'innovazione scolastica</i>	<i>Punteggio</i>
Programmazione edilizia scolastica	6.0
Miglioramento delle strutture scolastiche (spazi e suppellettili)	5.8
Maggiore spinta alla capacità progettuale delle scuole collegata al mondo del lavoro	5.8
Rapporti di fiducia/collaborazione tra scuole e comuni	5.7
Apertura delle scuole al cambiamento di ruolo della Provincia	5.6
Gestione dell'organico delle scuole	5.3
Infrastrutture di servizio	5.3
Rapporti di fiducia/collaborazione tra le scuole	5.3
Programmazione dell'offerta formativa concertata	5.0
Pratiche di concertazione sociale	5.0
Promozione di un sistema scolastico localistico	4.7
Condivisione di alcune idee guida per promuovere lo sviluppo di un sistema scolastico integrato	4.7
Pratiche di orientamento scolastico/professionale	4.6
Definizione dei ruoli dei diversi attori	4.2
Rapporti di fiducia/collaborazione tra le scuole e centri per l'impiego	3.3
Progetti di integrazione istruzione-formazione	3.3

Come si evince dalla tabella 10, la CA ha inciso principalmente sulla **programmazione dell'edilizia scolastica** (6). Tale aspetto, come abbiamo visto a più riprese, è risultato essere il tema centrale e più discusso all'interno delle conferenze perché strettamente collegato ai problemi strutturali degli edifici scolastici (cfr. infra cap. 3). Non a caso gli intervistati percepiscono anche un certo **miglioramento delle strutture scolastiche** (spazi, suppellettili) (5,8). Da qui si può arguire che gli intervistati tendono a riconoscere nella CA un luogo che ha favorito l'approfondimento delle varie problematiche inerenti alle strutture scolastiche, inducendo l'amministrazione provinciale ad implementare una politica indirizzata al miglioramento e alla definizione del piano di edilizia scolastica.

Se da un lato gli intervistati riconoscono una certa efficacia della CA sulla programmazione dell'edilizia scolastica, dall'altro riconoscono la difficoltà di incidere sulla **gestione dell'organico delle scuole** (5,3), data la criticità del problema sorto a causa dei limiti imposti dal blocco del personale, e in particolare da quello della dirigenza (cfr. infra cap. 3 "blocco dei dirigenti scolastici"), messo in atto da parte del Ministero. Tale blocco ha ostacolato negli ultimi anni la costituzione di nuove autonomie scolastiche (la costruzione di nuovi edifici per mancanza di personale), restringendo fortemente i margini di azione delle Regioni, delle Province e dei Comuni. Un altro elemento fortemente collegato alla programmazione dell'edilizia scolastica è rappresentato dalle **infrastrutture di servizio**. Anche in questo caso si riconosce la complessità del problema, ma al tempo stesso gli intervistati sembrano apprezzare gli sforzi fatti dall'amministrazione provinciale nel cercare di migliorare la pianificazione della rete dei trasporti (5,3) per garantire un'offerta formativa fruibile da tutti i ragazzi.

Per quanto concerne l'aspetto relazionale, secondo gli intervistati l'influenza della CA si leggerebbe soprattutto nella modifica dei rapporti delle scuole con gli enti locali. Da un lato le scuole sembrano aver interiorizzato il **nuovo ruolo della Provincia** in quanto ente programmatore e pianificatore dell'offerta formativa (5,6); dall'altro esse sarebbero sufficientemente in grado di strutturare dei **rapporti di fiducia e collaborazione con i Comuni** (5,7). Un po' meno efficace appare il ruolo delle CA rispetto alla **cooperazione tra le scuole** (5,3), tanto è vero che stentano a decollare all'interno delle CA delle intese basate su uno scambio concreto di esperienze e sulla trasferibilità delle conoscenze. L'aspetto sul quale le CA sembrano incidere di meno riguarda il **rapporto tra scuole e Centri per l'impiego** (3,3). Questo dato non ci sorprende più di tanto poiché nel corso dell'analisi (cfr. infra cap. 3 e cap.4) è stata evidenziata la difficoltà di implementare un'azione efficace di raccordo tra istruzione e mondo del lavoro. Allo stato attuale i Centri per l'Impiego occupano una posizione esterna al nucleo di programmazione delle politiche educative e la stessa CA ha lasciato inalterata

la quasi impercettibile presenza dei Centri per l'Impiego al tavolo di concertazione (cfr.par. 4.4).

Infine, per quanto riguarda il raggiungimento degli obiettivi messi in campo dalla politica dell'amministrazione provinciale, gli intervistati appaiono molto scettici sull'efficacia dell'azione della CA. Quest'ultima avrebbe influito solo parzialmente sulla dimensione della **programmazione concertata dell'offerta formativa** (5), dato che da un lato i dirigenti scolastici non abbandonano facilmente l'autoreferenzialità che li ha "ingessati" per tanti anni e dall'altro emergono forti differenze dal punto di vista delle realtà territoriali e dell'offerta formativa delle scuole. Ugualmente **le pratiche di concertazione sociale** non sembrano essere molto diverse rispetto al contesto socio-istituzionale precedente all'avvento delle CA (5), anche se la concertazione rappresenta una parola tanto usata nei linguaggi correnti con l'intento di ribadire l'importanza per la costruzione di intese (nel capitolo terzo, infatti, è stata interpretata sotto forma di retorica dell'innovazione organizzativa).

Ancora poco efficace appare agli intervistati l'azione delle CA sul rafforzamento delle **pratiche di orientamento scolastico/professionale** (4,6). Quest'ultime rappresentano il secondo tema più discusso nelle CA (cfr. infra cap.3), percepito e trattato dai partecipanti alle conferenze come un importante strumento di accompagnamento alle scelte formative e professionali dei giovani, ma evidentemente ancora scarsamente programmato e diffuso nella pratica scolastica.

Veniamo infine agli aspetti sui quali la CA dovrebbe fare decisamente di più e meglio. Da un lato gli intervistati lamentano la scarsa **definizione dei ruoli dei diversi attori** (4,2), suggerendo di occuparsi nelle future CA di chiarire le nuove competenze e invocando un aumento del senso di responsabilità degli attori istituzionali coinvolti in questo processo di riforma del sistema scolastico. Dall'altro lato, gli intervistati attribuiscono scarsa efficacia alle CA nel promuovere il **raccordo tra l'istruzione e la formazione** (3,3). Questi dati

appaiono in linea con la scarsa importanza attribuita al tema dell'integrazione istruzione – formazione nel corso delle CA (cfr.infra cap.3). Quest'ultimo dato, in particolare, rappresenta la dimensione sulla quale la CA deve intervenire più urgentemente. Sembra quasi di sentire gli intervistati in coro: “Sulla carta è facile, il difficile è a farsi!”.

Conclusioni

Questo lavoro di tesi è partito da un interrogativo fondamentale: con l'istituzione e con l'avvio della Conferenza d'Ambito assistiamo a una innovazione sostanziale del quadro dei rapporti interistituzionali nella gestione locale e territoriale delle politiche educative?

Per rispondere a questo interrogativo non è stato possibile fare riferimento ad un'ampia letteratura sull'argomento. La Conferenza d'Ambito è, infatti, uno strumento di governo del sistema scolastico e formativo istituito dall'ente locale Provincia di Napoli solo di recente. D'altronde anche le sollecitazioni rivolte dalla Comunità Europea agli Stati Membri a rinnovare i sistemi educativi sono molto recenti e prendono spunto dalla Conferenza di Lisbona del Marzo 2000, che attribuisce un ruolo strategico all'istruzione nell'agenda delle politiche sociali. "I cambiamenti intervenuti in questi ultimi anni in Italia come in tutti gli altri paesi Europei del mondo, hanno posto l'accento sulla necessità di rivedere l'organizzazione dei sistemi educativi per renderli più funzionali ai cambiamenti del lavoro e della vita sociale e hanno sottolineato l'importanza di una formazione lungo tutto l'arco della vita" (Moioli, 2004, p.20). In quest'ottica si pone con grande urgenza il problema dell'integrazione tra le politiche economiche, sociali e educative.

In assenza di particolari riferimenti letterari nel panorama delle ricerche nazionali e internazionali sul tema del nostro studio di caso, si è ritenuto opportuno adottare una metodologia induttiva. In tal modo, "la conoscenza avviene mediante un processo di induzione, cioè di scoperta nella realtà da parte di uno studioso che si avvicina sgombrato di pregiudizi e di teorie precostituite" (Corbetta, 1999, p.39). Tra gli approcci teorici che utilizzano una metodologia di analisi induttiva e qualitativa la scelta è ricaduta sulla *Grounded Theory*. La *Grounded Theory* è, infatti, una teoria sociologica che nasce dai dati della ricerca empirica la cui costruzione avviene per via induttiva. Come sostengono Brown

(1973) e Trend (1978) la *Grounded Theory* può essere sfruttata al meglio quando viene applicata a dati qualitativi raccolti attraverso l'osservazione partecipante, lo studio dell'interazione faccia a faccia, le interviste scarsamente strutturate o non strutturate, il materiale ricavato da uno studio del caso o da alcuni tipi di fonti documentarie. Alcune di queste tecniche di raccolta dei dati sono state adottate nella nostra ricerca poiché le CA sono state studiate, in una prima fase del lavoro empirico, tramite un'operazione di lettura e di analisi dei verbali delle Conferenze (tenutesi presso la sala della Giunta Provinciale di Napoli, Assessorato alle Politiche Scolastiche, alla fine del 2003 e per tutto il 2004) supportata da un'osservazione partecipante e dall'implementazione di un *focus group*. A questo punto per consentire un'accurata applicazione del processo di categorizzazione previsto dalla *Grounded Theory* si è scelto di utilizzare il Nud.Ist, uno specifico software per l'analisi dei dati qualitativi CAQDAS (*Computer- Assisted Qualitative Data Analysis Softwares*).

La comprensione del contesto di ricerca attraverso il processo di concettualizzazione in categorie, previsto dalla *Grounded Theory*, ha richiesto l'utilizzo di concetti sensibilizzanti. Quest'ultimi consentono di minimizzare le prenozioni del ricercatore nell'avvicinarsi ad un campo di ricerca sostantivo, in modo che entri nella ricerca con la mente aperta e l'atteggiamento dell'estraneo che vuole cogliere i concetti di primo ordine del senso comune. Questi concetti iniziali vengono impiegati proprio per essere abbandonati (Schwartz, Jacobs 1979) nel corso della ricerca, in modo da permettere al ricercatore di porre le domande "giuste" per ciò che sta accadendo (Gherardi, 1990).

Nel nostro caso si è utilizzato come concetto guida la "rete", affinato nel corso dell'analisi. Infatti, quando si è giunti al terzo stadio del processo di categorizzazione, la "codifica selettiva", che rappresenta la fase decisiva di costruzione di un corpus teorico dalla lettura dei dati, è emerso un quadro interpretativo che ha consentito di leggere la CA come una configurazione organizzativa di rete e più precisamente come una *rete di organizzazioni*: "insieme di relazioni relativamente stabili di natura non gerarchica e

interdipendente, fra una serie di attori collettivi, ovvero di organizzazioni di carattere pubblico e privato che hanno in comune interessi e /o norme rispetto ad una politica e che si impegnano in processi di scambio per perseguire tali interessi comuni riconoscendo che la cooperazione costituisce il modo migliore per realizzare i loro obiettivi” (Butera, 1990; Boerzel, 1998, Pichierri, 2002). Questa configurazione organizzativa è diversa dalla *organizzazione rete* che rimanda ad “un modello stabile di transazioni cooperative tra attori individuali o collettivi che costituisce un nuovo attore collettivo” (Pichierri, 2002, p.116). Nel caso delle CA, infatti, questo processo non si realizza poiché esse tendono a confermare la struttura dei rapporti preesistenti fra gli attori collettivi appartenenti ad organizzazioni pubbliche e private, senza dar forma a una nuova identità collettiva.

Dato che il processo di analisi dei dati qualitativi che sta alla base della *Grounded Theory* è costituito da diverse operazioni, tutte tese a focalizzare l’attenzione sui processi, le azioni e le interazioni messe in atto dagli attori in gioco, dalla prima fase di analisi sono emerse le modalità di svolgimento delle CA, i tipi di conferenza e le tematiche. Allo stesso tempo, sono emerse le controversie e le dinamiche relazionali/comunicative tra i vari attori istituzionali .

Infine, tramite la costruzione di nodi specifici (*Text Searches*), è stato possibile far emergere un’analisi relativa alle modalità con cui i diversi attori istituzionali “dal basso” si sono rapportati alle tematiche concertative messe in gioco dalla Provincia.

Successivamente si è deciso di mettere a fuoco il contesto socio-istituzionale prima e dopo la Conferenza d’Ambito. In particolare, data la natura della CA quale organo consultivo di supporto al processo decisionale, si è deciso di capire se la prospettiva di rete si traducesse in pratica nella costruzione del processo decisionale. In questo caso si è privilegiato l’approccio metodologico della *Network Analysis* nella sua applicazione qualitativa. Quindi, tramite una serie di interviste rivolte agli attori partecipanti alla CA si è cercato di

comprendere il significato che la CA ha assunto per alcuni attori istituzionali che avevano preso parte alle Conferenze.

Possiamo dire che queste due fasi della ricerca, da un lato l'analisi qualitativa dei verbali delle CA, dall'altro l'analisi delle interviste ai testimoni privilegiati hanno contribuito in modo diverso alla messa a fuoco del nostro oggetto di studio, realizzando così una specie di "triangolazione metodologica" (Mason, 1996, p.25). La prima ha consentito di studiare le dinamiche delle conferenze da una prospettiva analitica interna, attraverso cioè un monitoraggio dello svolgimento di tutte le fasi che hanno caratterizzato il momento assembleare, la seconda ha permesso di rilevare l'opinione degli intervistati sull'efficacia di tale strumento nelle pratiche di innovazione scolastica, con uno sguardo particolare alle relazioni tra gli attori istituzionali.

Complessivamente, dai risultati emersi dalla ricerca si arguisce che la funzione principale della CA è stata quella di trasmettere ai partecipanti la consapevolezza del mutamento urgente e necessario del sistema educativo. Tanto è vero che l'Assessore della Provincia in più riprese ha ribadito il significato politico della CA: contribuire alla realizzazione di una politica educativa territoriale. Una politica che non dovrebbe essere calata dall'alto ma che si dovrebbe alimentare innanzitutto delle richieste del territorio. Di tale cambiamento appaiono coscienti gli intervistati che riconoscono alla CA questa funzione di sensibilizzazione, dal momento che nella gerarchia di influenza emerge il riconoscimento della transizione dalla cultura del distretto scolastico alla cultura dell'ambito, nel passaggio dalla fase *ante* a quella *post* Conferenza d'Ambito.

Inoltre, gli intervistati sottolineano soprattutto le potenzialità comunicative della CA. Infatti, essa è stata definita il più delle volte come un momento che ha facilitato la comunicazione e la conoscenza tra i diversi attori istituzionali che spesso in passato hanno avuto problemi nell'impostare una forma di dialogo, mentre la CA ha offerto loro la possibilità di riunirsi intorno a un tavolo.

Il punto è che non si è trattato di una tavola “rotonda” ma di un tavolo “piramidale” gestito dall’Assessore della Provincia. Questo aspetto, emerso nella prima fase di analisi, è stato approfondito nella seconda fase, che ha consentito di delineare la natura di questa leadership. Dal momento che è stato attribuito dagli intervistati un livello di influenza abbastanza forte alle risorse personali dell’attore in termini di formazione, competenza ed esperienza, si può parlare di una “leadership personale”. Si è attribuito all’Assessore soprattutto una capacità dialettica, di mediazione, maturata nel corso dell’esperienza sindacale e scolastica.

Indubbiamente la CA è apparsa alla maggior parte degli intervistati soprattutto come un’opportunità di sviluppo della comunicazione istituzionale. Tuttavia, anche su questo aspetto è necessario intervenire. La modalità di convocazione dei partecipanti non sembra efficace, e al tempo stesso dovrebbe esser inviato preventivamente un programma che contenga un ordine dei punti di discussione per facilitare la formazione di un parere articolato e di una proposta relativa all’argomento trattato.

Se la comunicazione interna deve essere perfezionata, quella esterna appare del tutto inadeguata. La Conferenza non è ancora nota a tutti. Tra gli stessi intervistati non sempre è risultata chiara la differenza tra questo strumento innovativo implementato di recente dalla Provincia e altre iniziative promosse in passato dallo stesso ente locale. Permane una forte confusione tra la divisione realizzata dalla Provincia in ambiti territoriali e quella definita dalla Regione in base alla L.328/2000. Basti pensare a tal proposito che i rappresentanti delle isole faticano a riconoscere il comune di Pozzuoli all’interno del proprio ambito, mostrando di non riconoscere la suddivisione in ambiti territoriali prevista dal PTCP (Piano territoriale di Coordinamento provinciale). C’è, dunque, bisogno di una campagna di sensibilizzazione sul territorio provinciale che trasmetta agli attori esecutivi e ai fruitori del sistema educativo le funzioni e le potenzialità di questo strumento innovativo di concertazione sociale.

Proseguendo nella riflessione sui risultati, si può definire la CA soprattutto come un luogo di discussione, un momento preliminare al processo decisionale che prende forma in altri luoghi. Dovrebbe essere potenziato come luogo consultivo per far sì che le proposte avanzate dai diversi attori diventino sempre più operative e non si limitino ad essere delle semplici dichiarazioni d'intenti o espressioni di pareri diversi su uno stesso argomento. In quest'ottica si determinerebbe quella che Ball definisce una "pseudopartecipazione" poiché non si realizzano vere e proprie forme di partecipazione al processo decisionale, ma una sorta di "rituale politico" che, secondo Bachrach e Baratz (1970), faciliterebbe l'innescarsi di meccanismi di *non decision making*. Secondo i due studiosi, infatti, può determinarsi un meccanismo di mobilitazione del pregiudizio, che consiste "nell'attivazione di un insieme di norme, valori e regole che impediscono che alcune tematiche divengano oggetto di decisione. Una parte delle attività di esercizio del potere è dunque orientata a imporre e a rafforzare questo "pregiudizio", impedendo che sorgano controversie sulle questioni di importanza fondamentale per il gruppo al potere. Quindi le decisioni vengono prese su temi scarsamente rilevanti, mentre le non decisioni sono quelle che riguardano i conflitti più importanti" (Della Porta, 2002, p. 75). A tal proposito, gli intervistati sono stati abbastanza scettici sul peso effettivo delle proposte avanzate in conferenza rispetto al processo decisionale. Questo dato sembrerebbe confermato anche dalla percezione degli intervistati di una debole influenza delle CA sulla trasformazione del sistema educativo. Infatti, se si esclude l'area della programmazione dell'edilizia scolastica non ci sono altri settori della politica educativa dove si ravvisa un'influenza determinante dello strumento di concertazione sociale analizzato. Si tendono a risolvere i problemi sull'onda dell'emergenza più che produrre decisioni inerenti a cambiamenti rilevanti. Questo aspetto confermerebbe la teoria del *non decision making* perché proprio la questione più importante e delicata che dovrebbe essere promossa da uno strumento di partecipazione collettiva, come quella del miglioramento dei rapporti interistituzionali, è stata trascurata lasciando quasi invariata la configurazione dei

rapporti preesistenti. Da questo punto di vista la CA, infatti, così come emerge dall'ottica analitica di rete, non è riuscita nell'intento di modificare il panorama delle attuali relazioni, ma piuttosto ha contribuito a rafforzare quelle intese già esistenti precedentemente e ha aperto nuove, seppur ancora deboli, prospettive di dialogo allargato. Più specificamente nel passaggio dalla fase *ante* CA a quella *post* CA sembra di essere di fronte ad un reticolo che perde connettività: meno attori e meno legami. Allo stesso tempo la nuova configurazione relazionale risulta essere leggermente più cooperativa. Questo dato può essere letto a livello macro come l'avvio di un processo di cambiamento. In pratica, si può ipotizzare che ci sia in atto un processo di ridefinizione della rete in termini più funzionali dovuto a un processo di esclusione dei rapporti "ridondanti". In questo modo si configurerebbe una rete più efficace perché alimentata da rapporti più funzionali che rispondono al processo di riarticolazione del campo decisionale.

Anche dopo l'implementazione della CA, il "core" della rete continua ad essere occupato da Provincia e Dirigenti scolastici. Notiamo, infatti, che i Dirigenti scolastici sarebbero gli unici ad aver tratto qualche vantaggio dall'opportunità fornita dalla CA per instaurare rapporti più significativi con gli Enti Locali, mostrandosi più presenti e motivati verso la ricerca di soluzioni a problemi concreti e utilizzando una discreta capacità di *problem solving*. Allo stesso tempo la CA consente l'ingresso nella rete di nuovi attori come l'Unione Industriali e l'Università. Invece, gli attori che erano ai margini del sistema educativo, come i Centri per l'Impiego e le aziende, continuano a percepirsi tali, a conferma che attualmente il contributo di questi attori è in fase di sperimentazione. Questo senso di estraneità alla definizione degli obiettivi e delle azioni necessarie per contrastare i problemi del sistema educativo, ad esempio favorire l'occupabilità, ridurre la dispersione scolastica, promuovere progetti d'integrazione istruzione – formazione, implementare delle politiche per la promozione dell'educazione permanente e per lo sviluppo locale, deve essere superato da un'integrazione tra gli attori coinvolti e dall'attuazione di un sistema efficace di orientamento sul territorio. A tal proposito, l'orientamento è emerso

come uno dei temi centrali in molte CA lasciando intuire quanto ormai sia chiaro il bisogno di una politica che tenga conto delle esigenze e delle caratteristiche dei bisogni dei giovani per realizzare il successo formativo. L'orientamento è stato discusso nelle CA soprattutto secondo una prospettiva di allargamento dell'offerta formativa sul territorio che, pur rappresentando una condizione imprescindibile per garantire una risposta adeguata alle richieste formative, non appare da sola sufficiente a definire un adeguato piano di azioni di orientamento sul territorio.

Nell'ottica di un discorso mirato all'innovazione delle politiche educative, invece, non bisogna dimenticare le finalità principali dell'orientamento. Una di queste consiste sicuramente nel contrastare l'esclusione sociale, favorendo la formazione delle capacità di quei diversi soggetti che hanno abbandonato il percorso formativo. Oltre a questo obiettivo "riparatorio" che tradizionalmente si è assegnato all'orientamento, negli ultimi anni si sta facendo strada un'altra visione: *Life Long Guidance*, strettamente collegata al *Life Long Learning*. Secondo questa prospettiva, se la persona è impegnata lungo tutto il corso della propria vita ad affrontare situazioni di apprendimento formale, informale, non-formale, c'è bisogno che acquisti degli strumenti di lettura della realtà personale e sociale per poter attraversare nel modo migliore possibile le transizioni del proprio percorso biografico. Non bisogna trascurare nell'orientamento il fatto che le due dimensioni, quella personale e sociale, devono essere strettamente collegate tra di loro e che la promozione di un sistema di rete deve essere realizzata attraverso un'azione di monitoraggio costante dei bisogni formativi e professionali del singolo. Nel corso delle CA non è emersa questa attenzione contemporanea al piano dei bisogni individuali dei giovani e al piano dei bisogni sociali, privilegiando esclusivamente un'immagine dell'orientamento come strumento di promozione territoriale attraverso un allargamento dell'offerta formativa. Ragion per cui, nelle prossime CA sarà necessario lavorare sull'integrazione di queste due dimensioni per favorire la nascita di pratiche

maggiormente centrate sull'integrazione dei bisogni del singolo con i bisogni del territorio.

Sarà fondamentale, inoltre, prendere atto dell'urgenza di definire i ruoli, le competenze di ciascun attore coinvolto al tavolo della Conferenza per promuovere un senso di responsabilità delle parti in gioco, affinché si giunga a definire degli obiettivi educativi pienamente condivisi. Si è riscontrata, infatti, una certa incertezza su quali siano le competenze dei singoli attori istituzionali, dovuta sia ad una non corretta interpretazione delle norme, sia ad una scarsa circolazione delle conoscenze sull'azioni di governo del sistema (in particolare riguardo alle caratteristiche della rete scolastica). Questi fattori, insieme alla carenza di risorse organizzative, finiscono per compromettere seriamente la qualità dei rapporti tra gli enti, che si limitano a incrociare relazioni di confronto o cooperative al fine di risolvere problemi contingenti.

Questa definizione dei ruoli dei membri istituzionali partecipanti alle CA non deve rappresentare un'azione meccanica e "vuota" di senso, piuttosto potrebbe essere considerata come l'avvio di un processo di cooperazione stabile e di lungo periodo, un modo per affrontare le problematiche tramite un dialogo teso alla costruzione di un ragionamento collegiale e non basato su una semplice somma di posizioni. Ragionare in termini di programmazione, di pianificazione, di concertazione sociale e di ottimizzazione delle risorse, implica lavorare sulla professionalità e sulla responsabilità delle persone affinché il quadro normativo possa avere effetti nella pratica. In questo modo si può concretizzare l'auspicato obiettivo dell'amministrazione provinciale di giungere alla realizzazione di un POF d'ambito territoriale.

Inoltre, per garantire una maggiore coerenza delle proposte avanzate in sede di Conferenza d'Ambito e per favorire la costruzione di intese e di una reale *partnership* tra gli attori in gioco è necessario che non ci sia un eccessivo turn-over all'interno degli organi di rappresentanza delle diverse organizzazioni. Più specificamente, bisogna evitare che i rappresentanti delle diverse organizzazioni

istituzionali cambino continuamente poiché questo non consentirebbe la nascita di una sinergia d'intenti.

Raccogliendo i suggerimenti degli intervistati, per favorire la costruzione di un dialogo, i cui protagonisti devono essere possibilmente gli stessi, potrebbe essere attuata una “delocalizzazione” delle conferenze, vale a dire un'organizzazione delle conferenze direttamente presso le sedi degli ambiti interessati. Questa variazione faciliterebbe gli spostamenti degli attori appartenenti ai diversi enti istituzionali dell'ambito e al tempo stesso rafforzerebbe la rete interistituzionale sul territorio. Su questo punto si è trovata concorde la maggior parte degli intervistati, tuttavia l'Assessore già nel corso dello svolgimento delle Conferenze ha più volte invitato le scuole a individuare dei “luoghi di eccellenza” per poter promuovere degli incontri nelle sedi locali.

Infine, dalla ricerca è emerso che la CA è un luogo in cui emergono le proposte di decisione. Bisognerebbe che le istanze dei soggetti non restino parole, ma si trasformino in atti deliberativi, in modo tale che i soggetti si possano sentire più coinvolti e non abbiano la sensazione di trascorrere inutilmente il loro tempo quando vengono invitati a partecipare alle conferenze. In questo modo si potrebbe aumentare la fiducia nell'ente promotore e coordinatore dell'iniziativa, nonché tra gli enti stessi. Si potrebbe dunque tendere a un modello di *governance* delle “reti orientate alla comunità” dove il consenso è dato dalla fiducia ottenuta attraverso la costruzione comune del senso dell'azione e la condivisione di valori da parte degli attori delle reti di azione (D'Albergo, 2002). La costruzione di una rete orientata alla comunità passa attraverso la costruzione di un “capitale sociale”, un substrato di fiducia, normatività e informazione che aggiunge valore sia alle collettività sia alle istituzioni (Coleman, 1988) e che si annida nei sistemi di azione che coinvolgono diversi attori. Il capitale sociale è il risultato di un processo di interazione dinamica e si concretizza tramite la costruzione di progetti pratici. Ha come caratteristica fondamentale quella di essere “un bene pubblico poiché i suoi benefici non sono fruibili solo da coloro che hanno contribuito a crearlo, ma possono estendersi ad altri soggetti” (Coleman, 1990, pp.315-317). In questo

senso i benefici della CA possono essere fruibili non solo dall'ente promotore e organizzatore di tale iniziativa, quale la Provincia di Napoli, ma possono avere effetti positivi su tutti gli attori istituzionali partecipanti al tavolo di concertazione, quindi sulla società nel suo complesso.

Costruire questo bene relazionale appare la sfida fondamentale che la Provincia di Napoli deve affrontare per dare una svolta significativa al quadro dei rapporti interistituzionali nella gestione locale e territoriale delle politiche educative.

Appendice 1 – Report costruzione delle categorie

(1) /organo collegiale territoriale

*** Description:

Copy of node (N 1)

This node codes 9 documents.

(2) /concertazione sociale

*** Description:

Copy of node (N 2)

This node codes 10 documents.

(3) /integrazione istruz-formaz.

*** Description:

Copy of node (N 3)

This node codes 6 documents.

(3 1) /integrazione istruz-formaz./problema Formaz. professionale

*** No Description

This node codes 1 document.

(4) /sistema autoreferenziale/localistico

*** Description:

Copy of node (N 4)

This node codes 10 documents.

(5) /programmazione: edilizia e rete

*** Description:

Copy of node (N 5)

This node codes 9 documents.

(6) /blocco dirigenti scolastici

*** Description:

Copy of node (N 6)

This node codes 9 documents.

(7) /luogo dei suggerimenti
 *** Description:
 Copy of node (N 7)
 This node codes 8 documents.

(8) /crescita veloce di tanti comuni
 *** Description:
 Copy of node (N 8)
 This node codes 3 documents.

(9) /edificaz./no edific. di nuove scuole
 *** Description:
 Copy of node (N 9)
 This node codes 9 documents.

(9 1) /edificaz./no edific. di nuove scuole/assenza scuola primaria
 *** No Description
 This node codes 1 document.

(9 2) /edificaz./no edific. di nuove scuole/Tree Node
 *** No Description
 This node codes 0 documents.

(10) /infrastrutture per la scuola
 *** Description:
 Copy of node (N 10)
 This node codes 10 documents.

(11) /ruolo del comune
 *** Description:
 Copy of node (N 11)
 This node codes 8 documents.

(12) /gestione del tavolo

*** Description:
Copy of node (N 12)
This node codes 11 documents.

(13) /strumenti di conoscenza
*** Description:
Copy of node (N 13)
This node codes 9 documents.

(14) /spazi/iscrizioni
*** Description:
Copy of node (N 14)
This node codes 11 documents.

(14 1) /spazi/iscrizioni/proposta
*** No Description
This node codes 3 documents.

(15) /giudizio operato provincia
*** Description:
Copy of node (N 15)
This node codes 11 documents.

(15 1) /giudizio operato provincia/unione province
*** No Description
This node codes 1 document.

(16) /comp. comune/prov.
*** Description:
Copy of node (N 16)
This node codes 10 documents.

(17) /orientamento
*** Description:
Copy of node (N 17) buco nero- rete scolastica verticale affrontato in relazione al
problema del flusso delle iscrizioni- esigenze del territorio
This node codes 11 documents.

(18) /modalità comunic.

*** Description:

Copy of node (N 18)

This node codes 9 documents.

(18 1) /modalità comunic./presidente prov.

*** No Description

This node codes 1 document.

(19) /territorio delle responsabilità

*** Description:

Copy of node (N 19)

This node codes 10 documents.

(20) /comunicazione varia

*** Description:

Copy of node (N 20)

This node codes 5 documents.

(21) /politica scolast. di ambito

*** Description:

Copy of node (N 21)

This node codes 7 documents.

(22) /processo decisionale

*** Description:

Copy of node (N 22)

This node codes 7 documents.

(23) /concertaz. OF

*** Description:

Copy of node (N 23)

collegamento con i bisogni del territorio

This node codes 11 documents.

(24) /nomina collegiale ambiti

*** Description:

Copy of node (N 24)

This node codes 4 documents.

(25) /Conferenze d'Ambito

*** Description:

Tipologia delle conferenze d'ambito

This node codes 0 documents.

(25 1) /Conferenze d'Ambito/Conferenze di presentazione

*** Description:

vesuv.costiero 10.03.04;acerra pomigliano 18.02.04; giugliano 25.11.03; flegreo
24.03.04; nord di napoli 15.01.04

This node codes 5 documents.

(25 2) /Conferenze d'Ambito/Conferenze decisionali

*** Description:

Conferenze nelle quali si contribuisce alla presa di decisioni

flegreo 10.09.04; acerra- pomigliano17.09.04; flegreo 04.11.04; giugliano
07.09.04;

This node codes 6 documents.

(25 3) /Conferenze d'Ambito/Tree Node

*** No Description

This node codes 0 documents.

(A) //Document Annotations

*** No Description

This node codes 0 documents.

(F) //Free Nodes

*** No Description

This node codes 0 documents.

(F 1) //Free Nodes/Ringraziamento

*** Description:

L'assessore provinciale introduce la riunione

This node codes 1 document.

(F 2) //Free Nodes/coinvolgere diversi soggetti

*** Description:

iniziativa politica dell'assessorato

This node codes 3 documents.

(F 3) //Free Nodes/accordo stato-regioni

*** No Description

This node codes 3 documents.

(F 4) //Free Nodes/sistema autoref.\localistico

*** Description:

passaggio dal sistema autoreferenziale della scuola a uno localistico

This node codes 2 documents.

(F 5) //Free Nodes/concertazione sociale

*** No Description

This node codes 3 documents.

(F 6) //Free Nodes/integrazione istruz\formazione

*** No Description

This node codes 3 documents.

(F 7) //Free Nodes/ragionare in termini di LLL

*** No Description

This node codes 3 documents.

(F 8) //Free Nodes/ragionare in termini programmatori

*** Description:

avere documenti di programmazione

This node codes 3 documents.

(F 9) //Free Nodes/piano di edilizia scolastica

*** Description:

delega storica della provincia

This node codes 3 documents.

(F 10) //Free Nodes/POF

*** No Description

This node codes 1 document.

(F 11) //Free Nodes/fare delle intese

*** No Description

This node codes 2 documents.

(F 12) //Free Nodes/luogo delle decisioni

*** No Description

This node codes 1 document.

(F 13) //Free Nodes/luogo dei suggerimenti

*** No Description

This node codes 2 documents.

(F 14) //Free Nodes/confronto con Bologna

*** No Description

This node codes 1 document.

(F 15) //Free Nodes/crescita veloce di tanti comuni

*** No Description

This node codes 1 document.

(F 16) //Free Nodes/popolazione giovane

*** No Description

This node codes 1 document.

(F 17) //Free Nodes/affollamento in un comune

*** Description:

necessità di costruire altri istituti in comuni vicini

This node codes 1 document.

(F 18) //Free Nodes/edificazione di nuove scuole

*** No Description

This node codes 2 documents.

(F 19) //Free Nodes/blocco dirigenti scolastici

*** No Description

This node codes 2 documents.

(F 20) //Free Nodes/affollamento docenti\alumni

*** No Description

This node codes 1 document.

(F 21) //Free Nodes/dimensionamento delle scuole

*** Description:

legge bassanini art. 21

This node codes 3 documents.

(F 22) //Free Nodes/rapporto tra domanda e offerta form.

*** No Description

This node codes 1 document.

(F 23) //Free Nodes/infrastrutture per la scuola

*** Description:

le infrastrutture per il funzionamento della scuola, come l'edilizia e i trasporti

This node codes 1 document.

(F 24) //Free Nodes/ruolo del comune edilizia scol.

*** Description:

individuare le aree dove costruire le scuole

This node codes 1 document.

(F 25) //Free Nodes/pendolarismo

*** Description:

migrazione della platea scolastica tra comuni vicini

This node codes 2 documents.

```

*****
*****
(F 26) //Free Nodes/PIT
*** No Description
This node codes 1 document.
*****
*****
(F 27) //Free Nodes/dare la parola
*** Description:
ruolo del coordinatore del tavolo decisionale
This node codes 4 documents.
*****
*****
(F 28) //Free Nodes/ruolo del consiglio provinciale
*** Description:
attività politica del consiglio provinciale nell'ambito della scuola
This node codes 2 documents.
*****
*****
(F 29) //Free Nodes/dare voce al territorio
*** No Description
This node codes 1 document.
*****
*****
(F 30) //Free Nodes/offerta formativa attraente
*** No Description
This node codes 1 document.
*****
*****
(F 31) //Free Nodes/finalità del tavolo di concertazione
*** Description:
rete di relazioni interistituzionali per la lettura complessiva del territorio
This node codes 1 document.
*****
*****
(F 32) //Free Nodes/descriz. cartellina
*** Description:
quadro normativo e strutturale per la conoscenza degli ambiti
This node codes 3 documents.
*****
*****
(F 33) //Free Nodes/presentazione del tavolo
*** No Description
This node codes 2 documents.

```


(F 34) //Free Nodes/relazione positiva con la provincia

*** Description:

esempio di interventi tempestivo della provincia verso la scuola

This node codes 2 documents.

(F 35) //Free Nodes/ambiguità di competenza

*** Description:

gli edifici sono del comune o della provincia? oppure errori nella definizione del proprietario

This node codes 3 documents.

(F 36) //Free Nodes/spazi insufficienti e abbandonati

*** No Description

This node codes 3 documents.

(F 37) //Free Nodes/iscrizioni numerose

*** No Description

This node codes 3 documents.

(F 38) //Free Nodes/strade trafficate

*** No Description

This node codes 1 document.

(F 39) //Free Nodes/ricapitolare

*** No Description

This node codes 2 documents.

(F 40) //Free Nodes/nuova competenza della prov.

*** Description:

scuole superiori passano alla provincia

This node codes 2 documents.

(F 41) //Free Nodes/concertazione offerta formativa

*** Description:

la provincia interviene nella programmazione dell'offerta formativa

This node codes 2 documents.

(F 42) //Free Nodes/orientamento è un buco nero

*** Description:

orientamento non deve essere una pubblicità ma reale guida alla scelta del ragazzo.

Un orientamento sbagliato causa una distribuzione ineguale deg

This node codes 3 documents.

(F 43) //Free Nodes/atteggiamento difensivo nel discorso

*** No Description

This node codes 1 document.

(F 44) //Free Nodes/vicinanza fisica di sedi staccate

*** Description:

creare un ambiente circoscritto per consentire ai presidi di esercitare le proprie responsabilità

This node codes 1 document.

(F 45) //Free Nodes/rete scolastica

*** No Description

This node codes 1 document.

(F 46) //Free Nodes/convincere della propria politica

*** No Description

This node codes 2 documents.

(F 47) //Free Nodes/carenza degli organi collegiali

*** No Description

This node codes 1 document.

(F 48) //Free Nodes/territorio delle responsabilità

*** No Description

This node codes 1 document.

(F 49) //Free Nodes/competenza dell'uff.scol.regionale

*** No Description
This node codes 1 document.

(F 50) //Free Nodes/ruolo di osserv.per ascoltare
*** No Description
This node codes 3 documents.

(F 51) //Free Nodes/elogio del lavoro della provincia
*** No Description
This node codes 3 documents.

(F 52) //Free Nodes/spirito collaborativo
*** No Description
This node codes 3 documents.

(F 53) //Free Nodes/PTCP
*** Description:
importanza di questo documento di programmazione per la conoscenza del territorio
This node codes 2 documents.

(F 54) //Free Nodes/area territ. in trasformazione
*** Description:
giugliano è un'area complessa e in trasformazione
This node codes 1 document.

(F 55) //Free Nodes/condivisione degli interventi
*** Description:
all'interno del tavolo di discussione
This node codes 2 documents.

(F 56) //Free Nodes/allineamento strutturale
*** Description:
allo straordinario aumento della popolazione non ha corrisposto un analogo aumento delle infrastrutture di servizio
This node codes 1 document.

(F 57) //Free Nodes/carenza del gruppo dirigente locale

*** No Description

This node codes 1 document.

(F 58) //Free Nodes/soluzione all'allineamento

*** No Description

This node codes 1 document.

(F 59) //Free Nodes/mobilità tra i vari ambiti

*** Description:

la vicinanza territoriale degli edifici scolastici per ogni ambito non deve condizionare la scelta del ragazzo

This node codes 1 document.

(F 60) //Free Nodes/attegg.favorevole all'incontro

*** Description:

apertura al tavolo di concertazione

This node codes 2 documents.

(F 61) //Free Nodes/cammino di prospettiva

*** No Description

This node codes 1 document.

(F 62) //Free Nodes/soluzione al numero elevato di iscrizioni

*** Description:

soluzione strutturale sotto forma di proposta

This node codes 1 document.

(F 63) //Free Nodes/immobilismo sociale

*** No Description

This node codes 2 documents.

(F 64) //Free Nodes/edilizia elemento rigido

*** No Description

This node codes 3 documents.

```

*****
*****
(F 65) //Free Nodes/saluto organizzativo
*** No Description
This node codes 3 documents.
*****
*****

(F 66) //Free Nodes/collaborazione dei comuni
*** No Description
This node codes 3 documents.
*****
*****

(F 67) //Free Nodes/organo collegiale territoriale
*** Description:
presentazione della conferenza
This node codes 2 documents.
*****
*****

(F 68) //Free Nodes/ruolo uff.scol.regionale
*** Description:
concertazione per la creazione di nuovi indirizzi
This node codes 1 document.
*****
*****

(F 69) //Free Nodes/territorio importante
*** Description:
zona flegrea
This node codes 1 document.
*****
*****

(F 70) //Free Nodes/ricerca di collaborazione
*** No Description
This node codes 2 documents.
*****
*****

(F 71) //Free Nodes/trasporti
*** No Description
This node codes 2 documents.
*****
*****

(F 72) //Free Nodes/no comunic. CI con le scuole
*** No Description
This node codes 1 document.

```

```

*****
*****
(F 73) //Free Nodes/no disponibilità ex assessorato prov.
*** No Description
This node codes 1 document.
*****
*****
(F 74) //Free Nodes/apertura per una soluzione condivisa
*** No Description
This node codes 2 documents.
*****
*****
(F 75) //Free Nodes/politica scolastica di ambito
*** No Description
This node codes 1 document.
*****
*****
(F 76) //Free Nodes/prime collab. d'ambito
*** No Description
This node codes 1 document.
*****
*****
(F 77) //Free Nodes/no comunicaz. tra le scuole
*** No Description
This node codes 1 document.
*****
*****
(F 78) //Free Nodes/legge Masini
*** Description:
chiarisce le competenze sugli edifici scolastici dei Comuni e delle Province
This node codes 2 documents.
*****
*****
(F 79) //Free Nodes/eredità lasciata dai Comuni
*** No Description
This node codes 1 document.
*****
*****
(F 80) //Free Nodes/segnalazione errori nella scheda
*** No Description
This node codes 3 documents.
*****
*****
(F 81) //Free Nodes/interventi lenti

```

*** No Description
This node codes 3 documents.

(F 82) //Free Nodes/esper.negativa rapp.scuola/comune
*** No Description
This node codes 1 document.

(F 83) //Free Nodes/correzioni nel discorso
*** No Description
This node codes 2 documents.

(F 84) //Free Nodes/orientamento:rete scol.verticale
*** Description:
rapporto con le scuole medie nella scelta degli indirizzi e nelle gestione del flusso di iscrizioni
This node codes 3 documents.

(F 85) //Free Nodes/critica alla nuova linea politica
*** No Description
This node codes 1 document.

(F 86) //Free Nodes/scuole come collocamento
*** Description:
nuova politica pubblica
This node codes 1 document.

(F 87) //Free Nodes/ruolo facoltà di sociologia
*** No Description
This node codes 2 documents.

(F 88) //Free Nodes/nuova direzione tecnica
*** No Description
This node codes 1 document.

(F 89) //Free Nodes/mancanza di comunic. prov/comune
*** No Description

This node codes 1 document.

 (F 90) //Free Nodes/no comunic. prov/scuola
 *** No Description
 This node codes 1 document.

 (F 91) //Free Nodes/potenziati deliberazioni prov.
 *** No Description
 This node codes 2 documents.

 (F 92) //Free Nodes/ricieste offerta formativa
 *** No Description
 This node codes 2 documents.

 (F 93) //Free Nodes/no costruzione di nuove scuole
 *** No Description
 This node codes 1 document.

 (F 94) //Free Nodes/sicurezza edifici scolastici
 *** No Description
 This node codes 2 documents.

 (F 95) //Free Nodes/decisione con voto unanime
 *** No Description
 This node codes 2 documents.

 (F 96) //Free Nodes/comunic.CI con le scuole
 *** No Description
 This node codes 1 document.

 (F 97) //Free Nodes/problema di genere OFI
 *** No Description
 This node codes 1 document.

 (F 98) //Free Nodes/problema dell'accreditamento

*** No Description
This node codes 1 document.

(F 99) //Free Nodes/comp. regione form. prof.
*** No Description
This node codes 1 document.

(F 100) //Free Nodes/istituzione conf.ambito
*** No Description
This node codes 1 document.

(F 101) //Free Nodes/cambio di cultura dlgs 112
*** Description:
art.138-139 con i quali gli enti locali sono titolari dell'OF dei territori di
competenza dei comuni e delle province
This node codes 1 document.

(F 102) //Free Nodes/divisione comp.OF com/prov
*** No Description
This node codes 1 document.

(F 103) //Free Nodes/coinv.preventivo dei soggetti
*** Description:
prima della seduta i soggetti hanno ricevuto le bozze del disciplinare per il
funzionamento CA
This node codes 1 document.

(F 104) //Free Nodes/lettura disciplinare conf.
*** No Description
This node codes 1 document.

(F 105) //Free Nodes/richiesta di chiarificazioni
*** Description:
sulla nomina collegiale dei rappresentanti per ambiti
This node codes 1 document.

(F 106) //Free Nodes/nomina collegiale ambiti
 *** No Description
 This node codes 1 document.

(F 107) //Free Nodes/gestione tavolo decisionale
 *** No Description
 This node codes 1 document.

(F 108) //Free Nodes/accettazione di osservazioni
 *** No Description
 This node codes 1 document.

(F 109) //Free Nodes/punto di controversia
 *** No Description
 This node codes 5 documents.

(F 110) //Free Nodes/proposte: nomina collegiale
 *** No Description
 This node codes 1 document.

(F 111) //Free Nodes/invito alla votazione degli emendamenti
 *** No Description
 This node codes 1 document.

(F 112) //Free Nodes/definizione condivisa del disciplinare
 *** No Description
 This node codes 1 document.

(F 113) //Free Nodes/proposta convoc. confer.
 *** No Description
 This node codes 1 document.

(F 114) //Free Nodes/importanza della conf.degli ambiti
 *** Description:
 per la gestione strategica dell'ambito che si confronta con il territorio e con gli
 altri

This node codes 1 document.

(F 115) //Free Nodes/rischio di burocratizzazione

*** No Description

This node codes 1 document.

(F 116) //Free Nodes/democrazia partecipata

*** No Description

This node codes 1 document.

(F 117) //Free Nodes/diff. tra conferenze

*** No Description

This node codes 1 document.

(F 118) //Free Nodes/Conferenze di presentazione

*** No Description

This node codes 0 documents.

(F 119) //Free Nodes/dispersione scolastica

*** Description:

tematica emersa con la conf. ambito vesuviano

This node codes 3 documents.

(F 120) //Free Nodes/doppio ruolo attore

*** No Description

This node codes 2 documents.

(T) //Text Searches

*** No Description

This node codes 0 documents.

(T 1) //Text Searches/Assessore Cortese

*** Description:

Search for '*Assessore Cortese', Searching all documents.

This node codes 10 documents.

(T 2) //Text Searches/Crocco

*** Description:

Search for '*Consulente esterno prog.scol. Crocco', Searching all documents.
This node codes 6 documents.

(T 3) //Text Searches/Presidi

*** Description:

Search for '*Preside', Searching all documents.
This node codes 11 documents.

(N) //Node Searches

*** No Description

This node codes 0 documents.

(N 1) //Node Searches/organo collegiale territoriale

*** Description:

Search for (UNION (F 67) (F 3) (F 47) (F 100)). No restriction
This node codes 3 documents.

(N 2) //Node Searches/concertazione sociale

*** Description:

Search for (UNION (F 5) (F 2) (F 12) (F 31)). No restriction
This node codes 3 documents.

(N 3) //Node Searches/integrazione istruz-formaz.

*** Description:

Search for (INTERSECT (F 6) (F 97) (F 98) (F 99)). No restriction
This node codes 0 documents.

(N 4) //Node Searches/sistema autoreferenziale/localistico

*** Description:

Search for (UNION (F 4) (F 29) (F 30) (F 53) (F 10) (F 22) (F 26) (F 86)). No
restriction

This node codes 4 documents.

(N 5) //Node Searches/programmazione: edilizia e rete
*** Description:
Search for (UNION (F 8) (F 11) (F 9) (F 61) (F 64) (F 45)). No restriction
This node codes 3 documents.

(N 6) //Node Searches/blocco dirigenti scolastici
*** Description:
Search for (UNION (F 19) (F 20) (F 21) (F 44) (F 49)). No restriction
This node codes 3 documents.

(N 7) //Node Searches/luogo dei suggerimenti
*** Description:
Search for (UNION (F 13) (F 74)). No restriction
This node codes 4 documents.

(N 8) //Node Searches/crescita veloce di tanti comuni
*** Description:
Search for (UNION (F 15) (F 16) (F 56) (F 57) (F 58) (F 54)). No restriction
This node codes 1 document.

(N 9) //Node Searches/edificaz./no edific. di nuove scuole
*** Description:
Search for (UNION (F 17) (F 18) (F 25) (F 59) (F 93)). No restriction
This node codes 3 documents.

(N 10) //Node Searches/infrastrutture per la scuola
*** Description:
Search for (UNION (F 23) (F 38) (F 71)). No restriction
This node codes 3 documents.

(N 11) //Node Searches/ruolo del comune
*** Description:
Search for (UNION (F 24) (F 66) (F 82)). No restriction
This node codes 3 documents.

(N 12) //Node Searches/gestione del tavolo
*** Description:

Search for (UNION (F 107) (F 27) (F 33) (F 39) (F 55) (F 65)). No restriction
This node codes 4 documents.

(N 13) //Node Searches/strumenti di conoscenza

*** Description:

Search for (UNION (F 32) (F 80)). No restriction
This node codes 4 documents.

(N 14) //Node Searches/spazi/iscrizioni

*** Description:

Search for (UNION (F 36) (F 37) (F 62) (F 94)). No restriction
This node codes 5 documents.

(N 15) //Node Searches/giudizio operato provincia

*** Description:

Search for (UNION (F 34) (F 51) (F 14) (F 81) (85)). No restriction
This node codes 4 documents.

(N 16) //Node Searches/comp. comune/prov.

*** Description:

Search for (UNION (F 102) (F 35) (F 78) (F 89)). No restriction
This node codes 4 documents.

(N 17) //Node Searches/orientamento

*** Description:

Search for (UNION (F 42) (F 84)). No restriction
This node codes 4 documents.

(N 18) //Node Searches/modalità comunic.

*** Description:

Search for (UNION (F 46) (F 83) (F 43)). No restriction
This node codes 3 documents.

(N 19) //Node Searches/territorio delle responsabilità

*** Description:

Search for (UNION (F 48) (F 52) (F 60) (F 70)). No restriction
This node codes 5 documents.

(N 20) //Node Searches/comunicazione varia

*** Description:

Search for (UNION (F 72) (F 90) (F 96) (F 77)). No restriction
This node codes 2 documents.

(N 21) //Node Searches/politica scolast. di ambito

*** Description:

Search for (UNION (F 75) (F 76) (F 88)). No restriction
This node codes 1 document.

(N 22) //Node Searches/processo decisionale

*** Description:

Search for (UNION (F 91) (F 95) (F 103) (F 111) (F 108)). No restriction
This node codes 2 documents.

(N 23) //Node Searches/concertaz. OF

*** Description:

Search for (UNION (F 41) (F 87) (F 92) (F 101)). No restriction
This node codes 5 documents.

(N 24) //Node Searches/nomina collegiale ambiti

*** Description:

Search for (UNION (F 104) (F 105) (F 106) (F 110) (F 112) (F 113) (F 114) (F 117)). No restriction
This node codes 1 document.

(C) //Node Clipboard.

*** No Description

This node codes 0 documents.

Appendice 2 – Elaborazione dei grafici

Fig.1 RETE CONCETTUALE SVILUPPATA DA Nud.ist

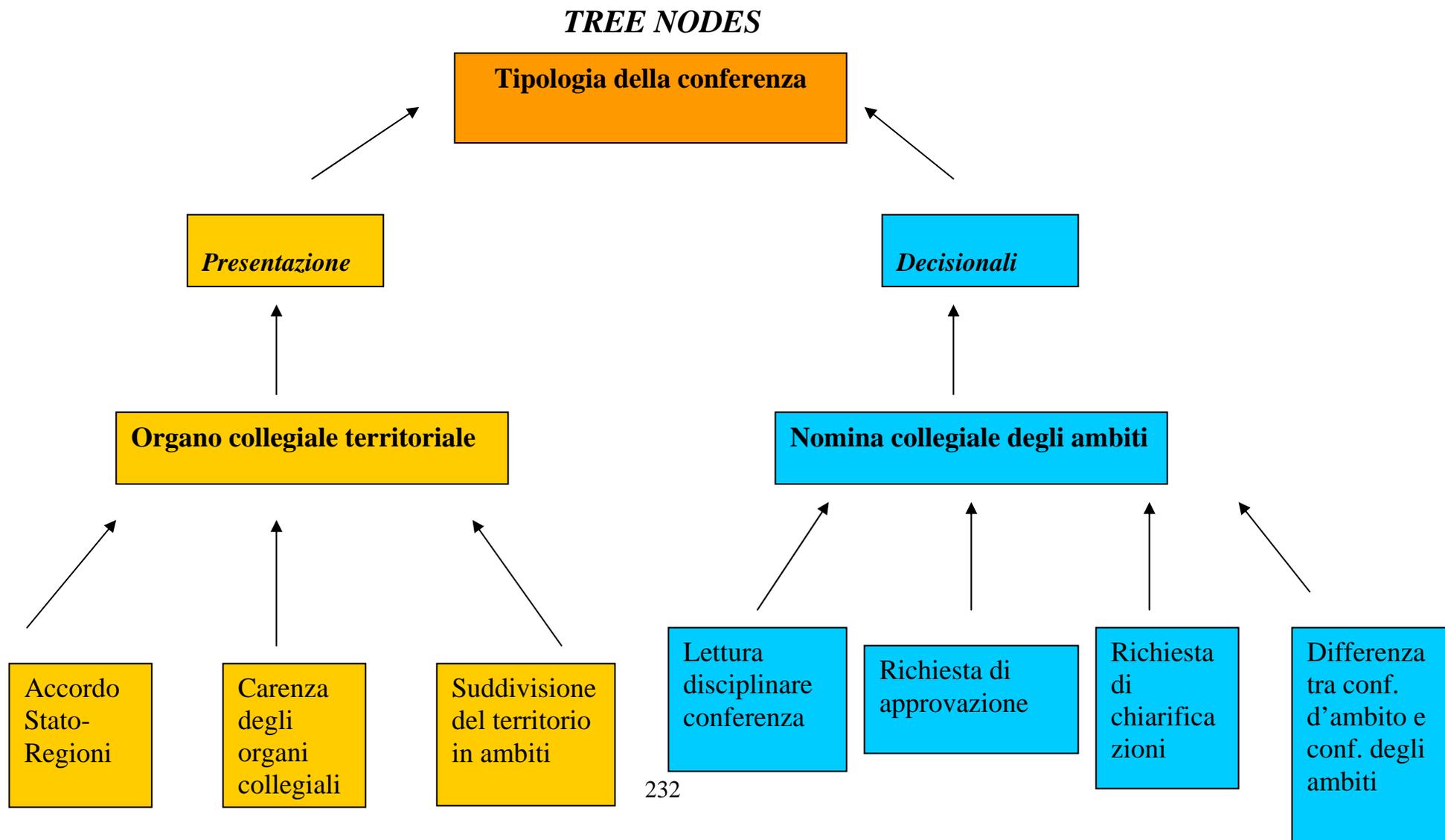


Fig.2 RETE CONCETTUALE SVILUPPATA DA Nud.ist

TREE NODES

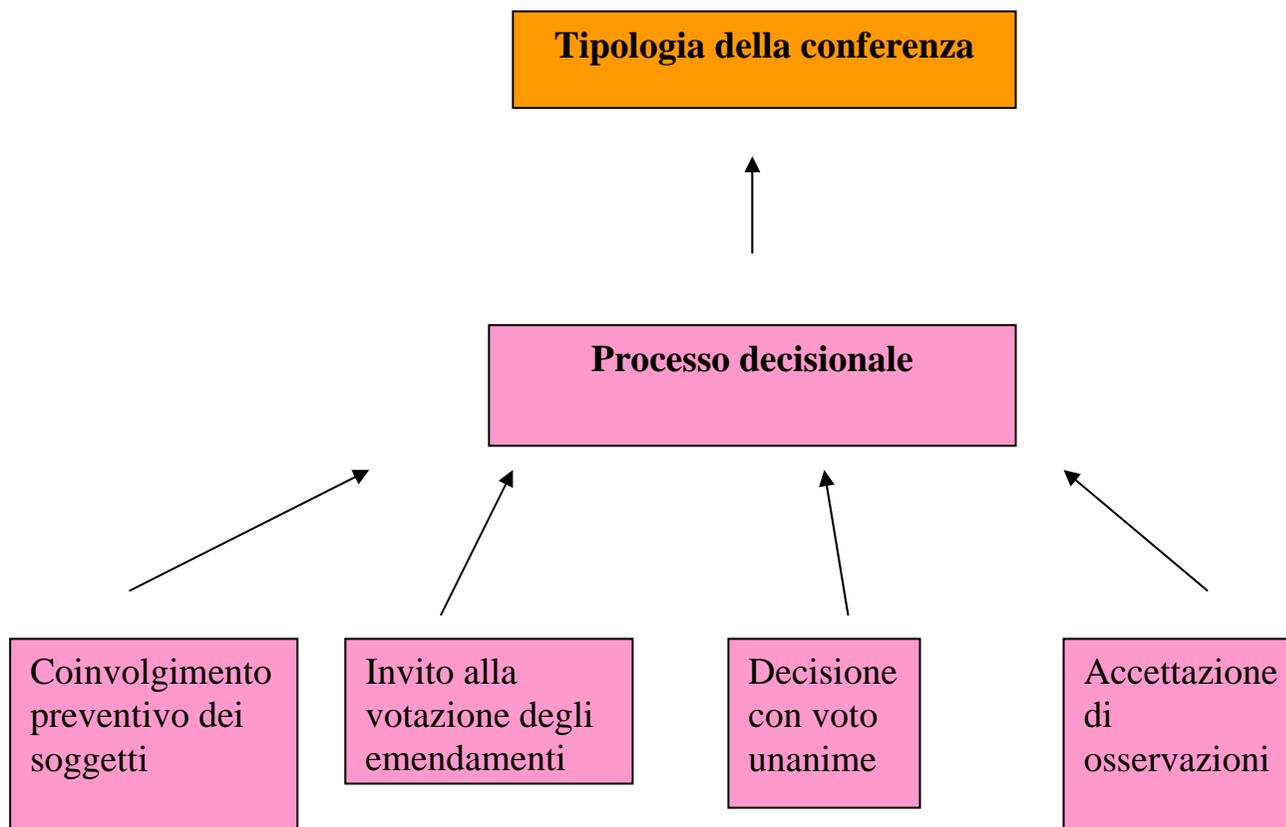


Fig.3 RETE CONCETTUALE SVILUPPATA DA Nud.ist

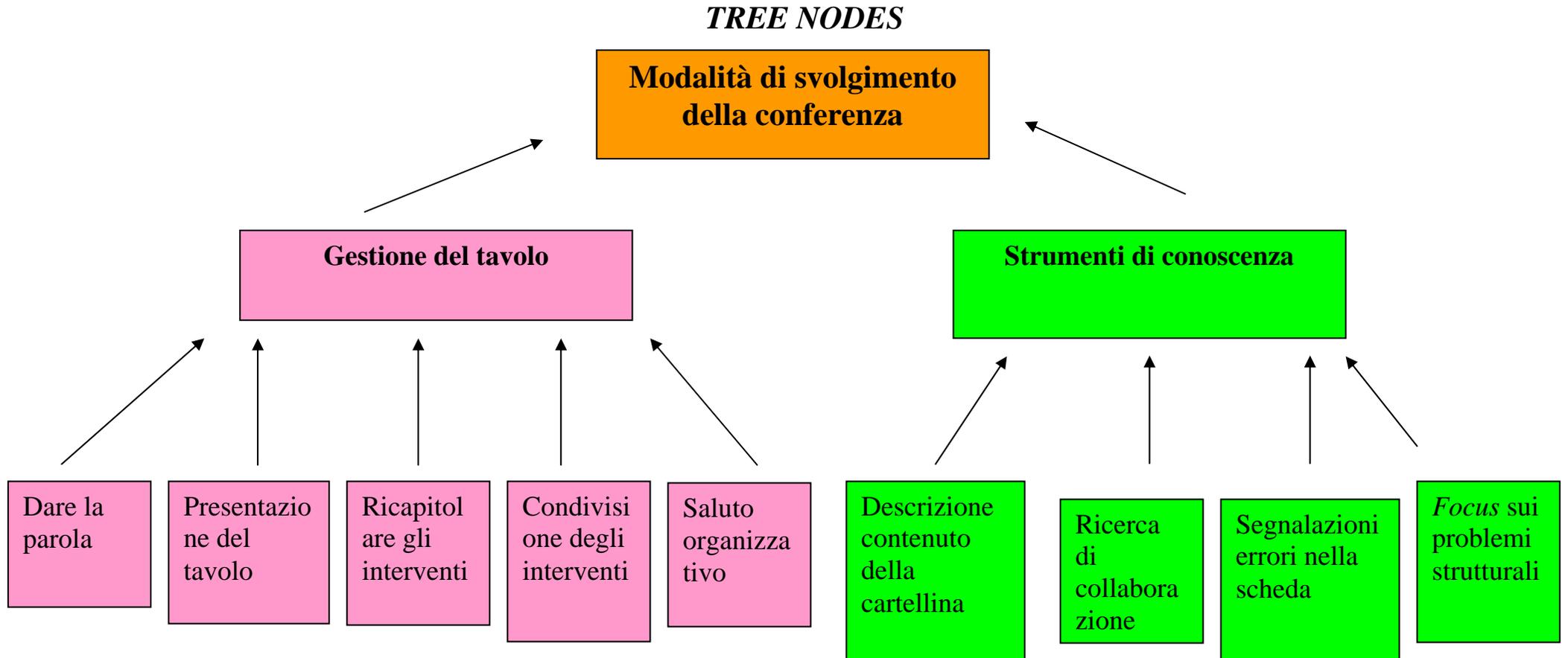


Fig.4 RETE CONCETTUALE SVILUPPATA DA Nud.ist

TREE NODES

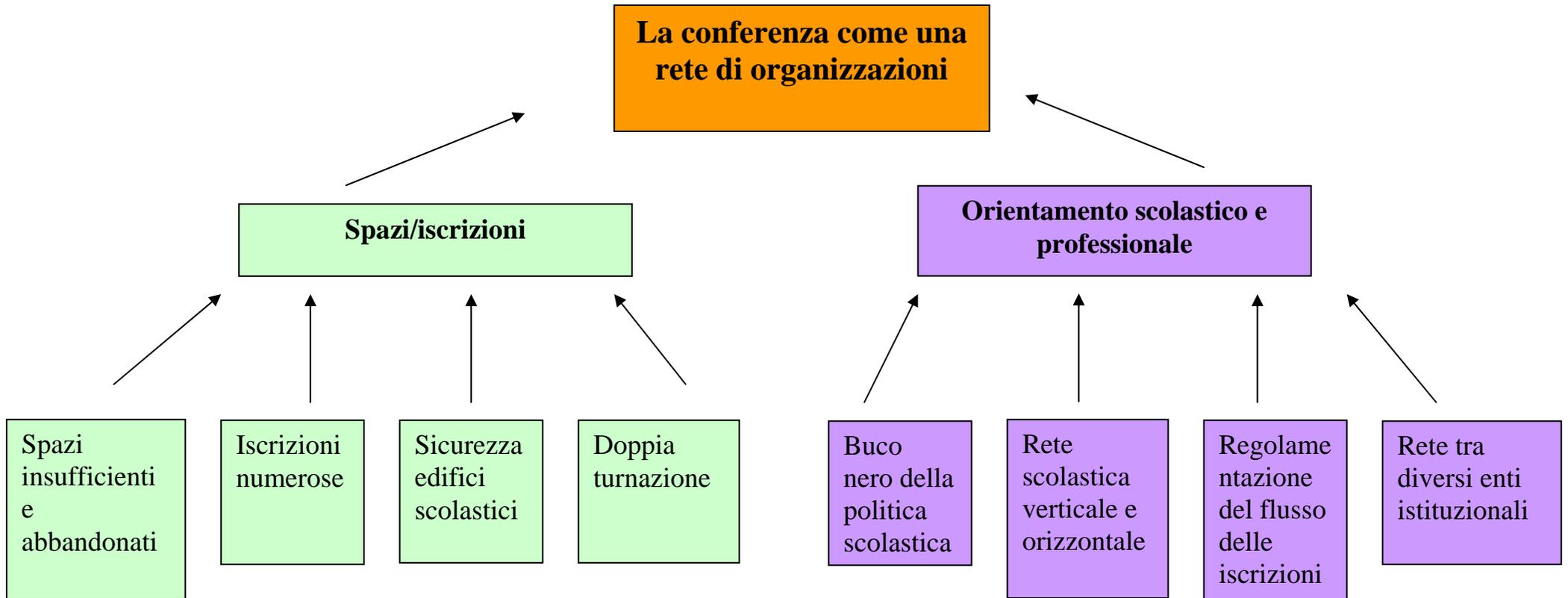


Fig.5 RETE CONCETTUALE SVILUPPATA DA Nud.ist

TREE NODES



Fig.6 RETE CONCETTUALE SVILUPPATA DA Nud.ist

TREE NODES

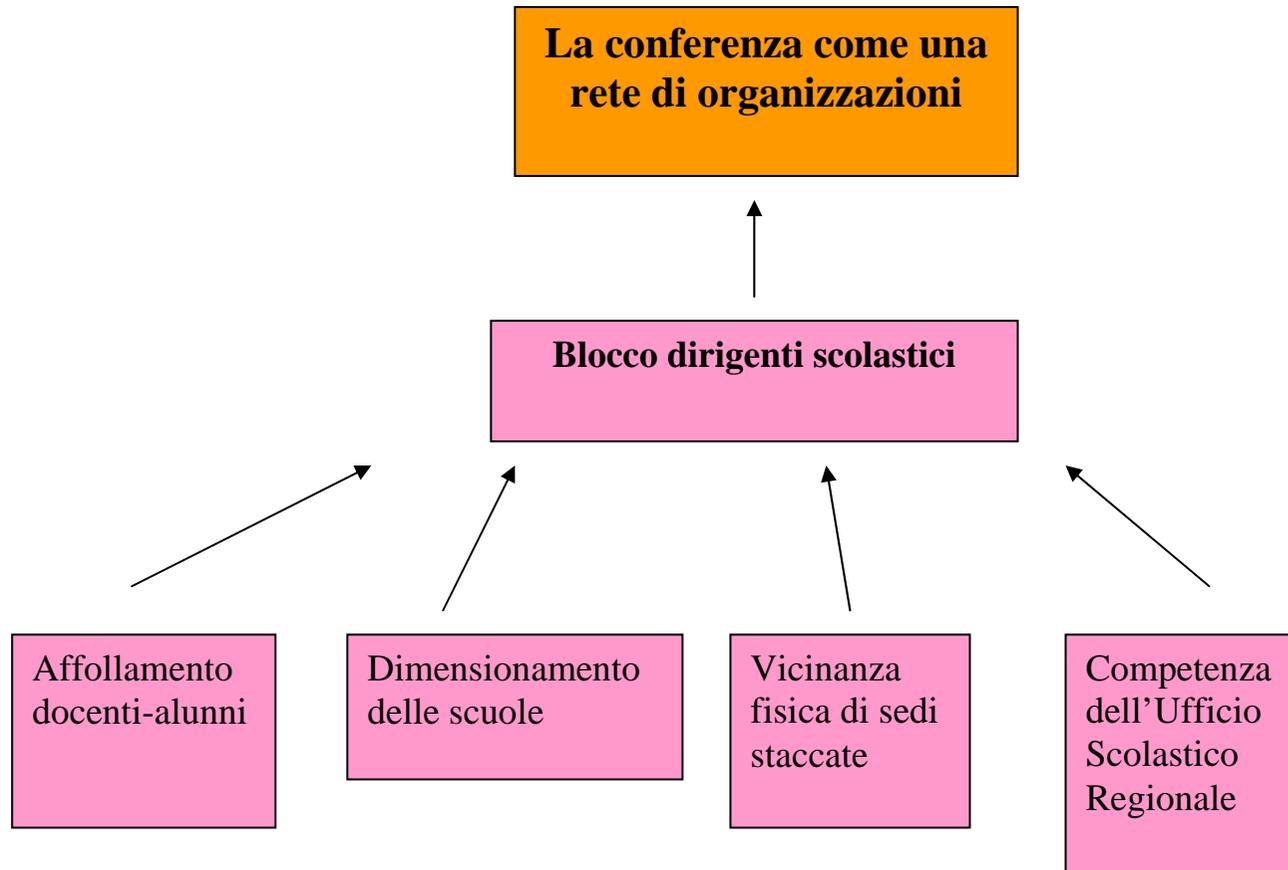


Fig.7 RETE CONCETTUALE SVILUPPATA DA Nud.ist

TREE NODES

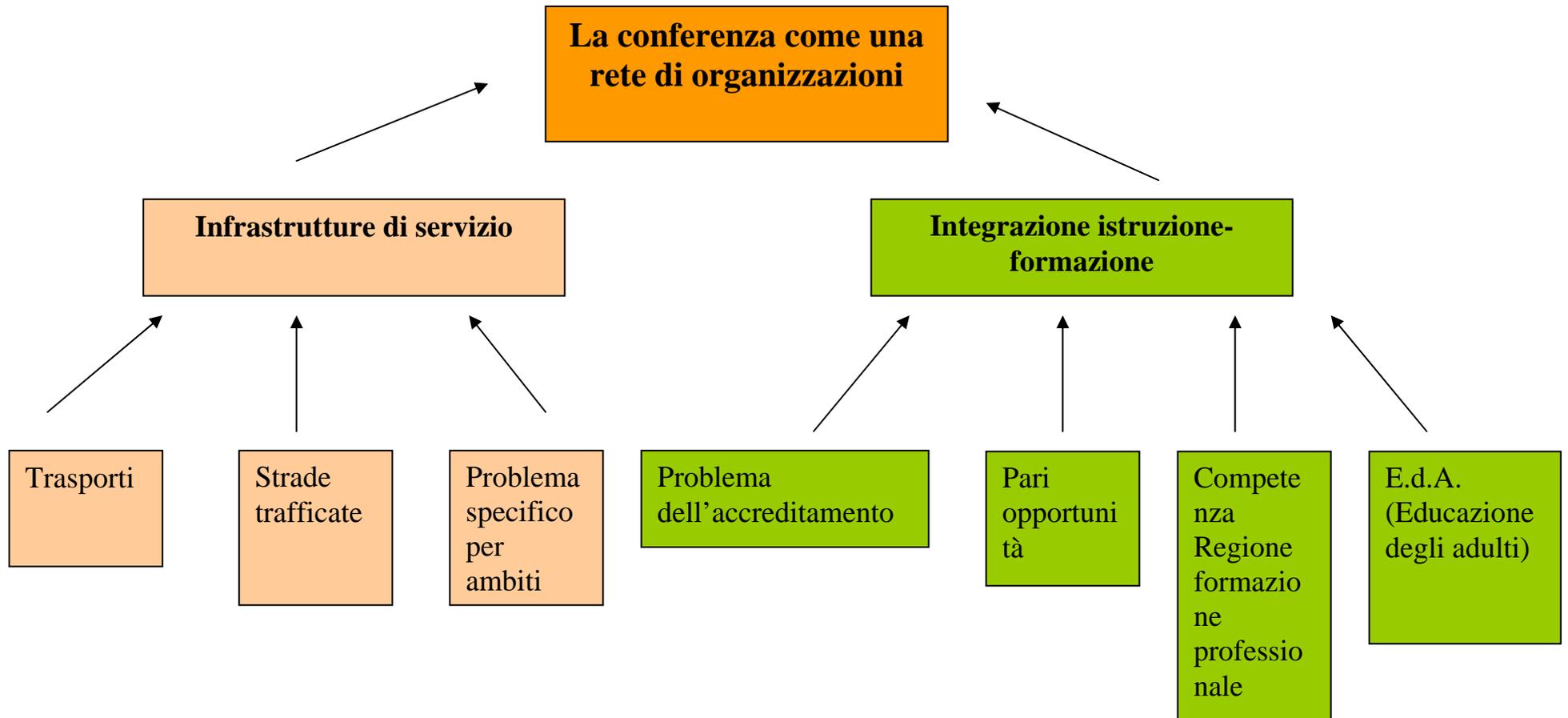


Fig.8 RETE CONCETTUALE SVILUPPATA DA Nud.ist

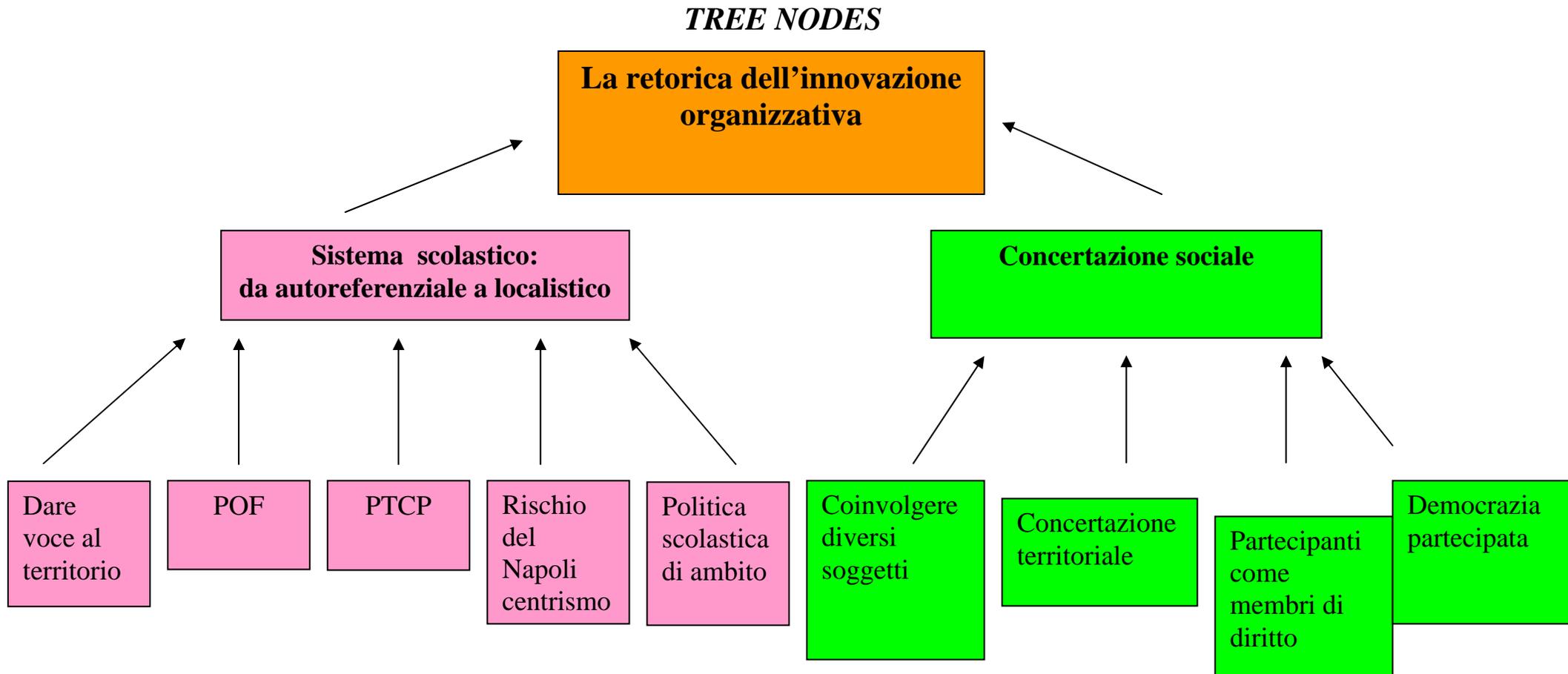


Fig.9 RETE CONCETTUALE SVILUPPATA DA Nud.ist

TREE NODES

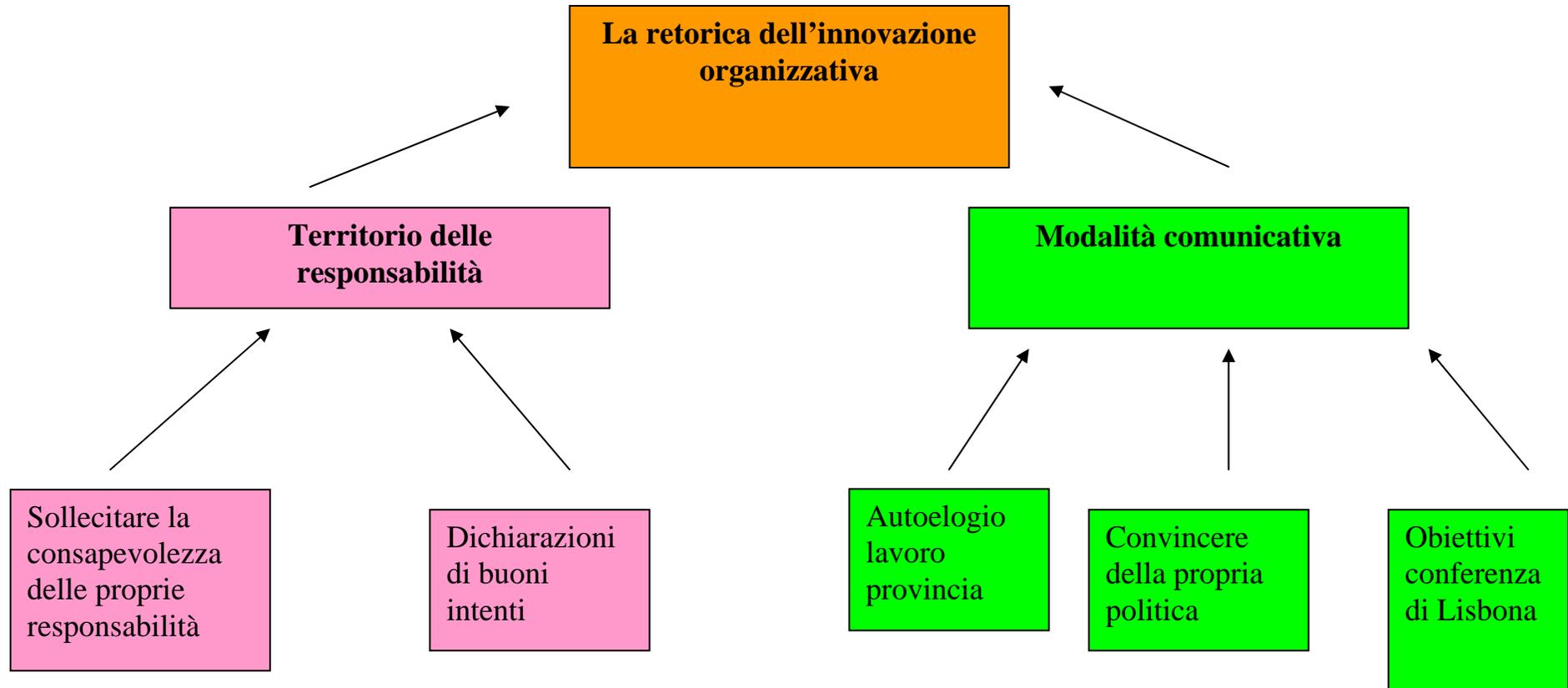


Fig.10 RETE CONCETTUALE SVILUPPATA DA Nud.ist

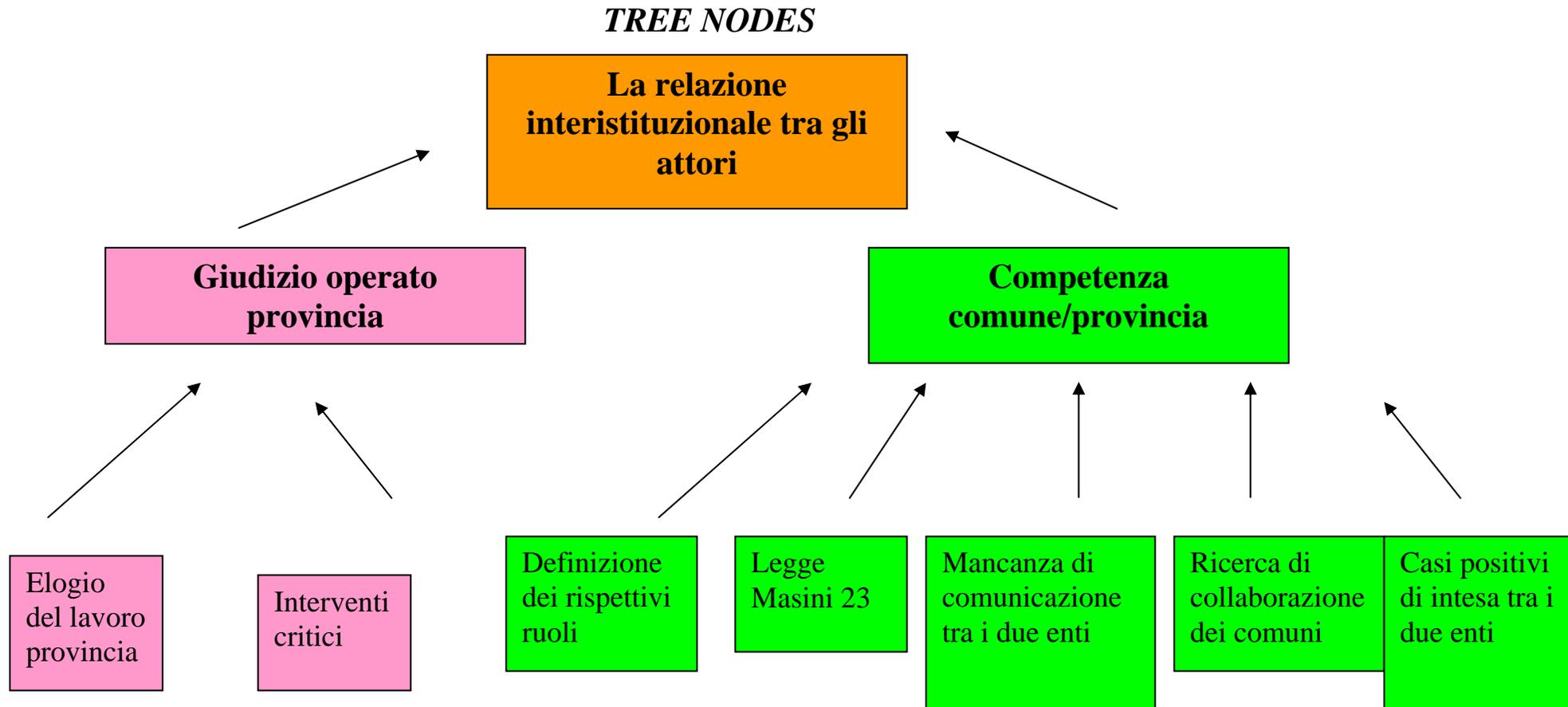
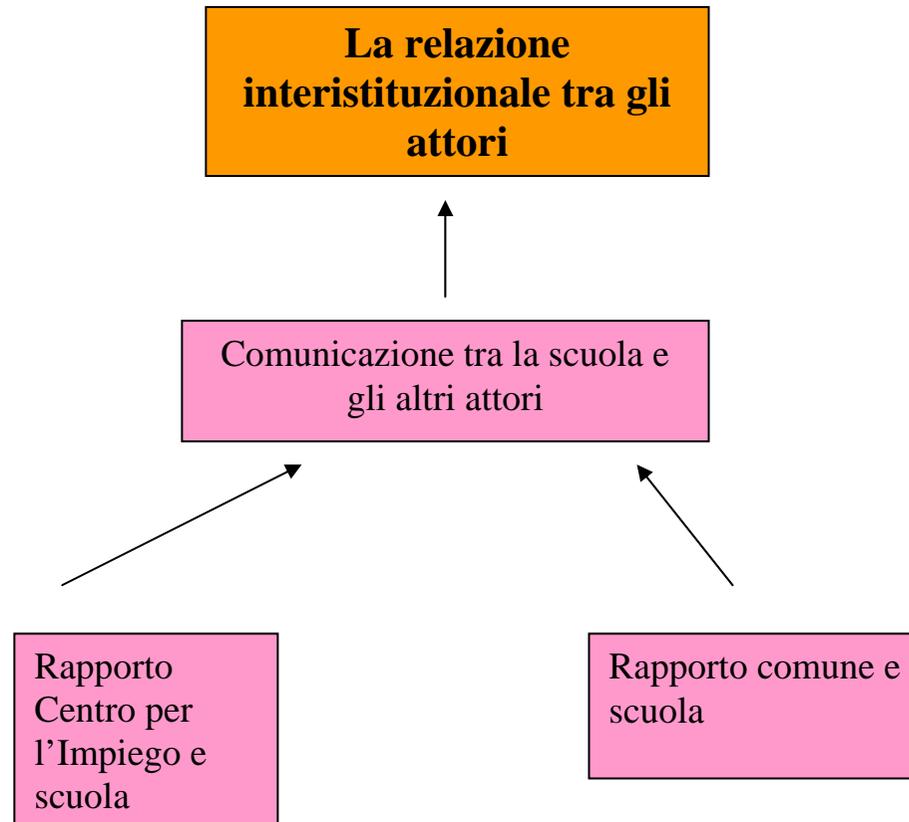


Fig.11 RETE CONCETTUALE SVILUPPATA DA Nud.ist

TREE NODES



Appendice 3 - TRACCIA di INTERVISTA

Il contesto socio – istituzionale prima delle Conferenze d'Ambito

- Questa è la prima esperienza di concertazione o di cooperazione inter-istituzionale mirata allo sviluppo di un sistema scolastico integrato?
- Prima dell'istituzione della Conferenza d'Ambito quali erano le pratiche decisionali più ricorrenti?
- La Conferenza d'Ambito, secondo lei, ha introdotto degli elementi innovativi rispetto alle precedenti pratiche decisionali?

Gerarchia di influenza prima della Conferenze d'Ambito

Approfondendo il dato relazionale

a) Ci sono ed eventualmente chi sono le persone che hanno esercitato una influenza di rilievo prima delle conferenze d'ambito? Può dirmi di chi si tratta?

Per ogni nominativo fare specificare l'ente/organizzazione/impresa di appartenenza e il ruolo che vi ricopre la persona indicata (in cima alla lista riportare anche le informazioni sul leader o i leaders indicati nella sezione precedente)

Nominativo (ente/organizzazione)

Le reti personali

Rapporti cooperativi

- Può indicare le persone con cui ha avuto rapporti cooperativi/di collaborazione più stretti prima delle Conferenze d'Ambito?
(Compilare la tabella sottostante e la matrice triangolare di adiacenza per la fase antecedente alla Conferenza d'ambito con i nomi indicati)

Soggetti cooperativi	

Rapporti conflittuali

- Può indicare le persone con cui ha avuto rapporti conflittuali prima delle Conferenze d'Ambito?
(Compilare la tabella sottostante e integrare la matrice triangolare di adiacenza per la fase antecedente alla conferenza con i nomi indicati)
- Per ognuna di queste persone può indicare quali erano i motivi di conflitto?

Soggetti conflittuali	

- In relazione alle persone da lei citate in queste due ultime sezioni, mi può dire quali rapporti intercorrevano tra di loro prima delle Conferenze d'Ambito (Cooperativi/Conflittuali)?
 (Compilare la matrice triangolare di adiacenza inserendo negli incroci +1 se si tratta di rapporti cooperativi e -1 se si tratta di rapporti conflittuali)

Matrice di adiacenza per la fase antecedente alla conferenza

Nominativi								
1	1							
2		2						
3			3					
4				4				
5					5			
6						6		
7							7	
8								8

Il contesto socio – istituzionale con le Conferenze d’Ambito

La leadership con la Conferenza d’Ambito

- Con la conferenza d’ambito è emersa una leadership riconosciuta dalla maggior parte degli attori che hanno preso parte alla conferenza d’ambito? Qualcuno capace, determinato e autorevole che si è accollato gli oneri organizzativi? C’è stata, in altri termini, una persona (o un piccolo gruppo) che ha svolto un ruolo guida nell’impostare e indirizzare la conferenza? (chiarire se si tratta di una leadership individuale o di piccolo gruppo; oppure di una leadership individuale comunque sorretta attivamente da un piccolo gruppo)
- Perché, a suo avviso, ha svolto questo ruolo? Quali motivazioni e finalità aveva?
- Quali risorse (personali; istituzionali–organizzative; economiche; relazionali) gli hanno permesso di assumere questa funzione e ottenere il relativo riconoscimento da parte degli attori? In base alla risposta l’intervistatore deve codificare il livello di controllo (0 assenza - 1 debole- 2 medio- 3forte) esercitato dalla leadership su una o più dei 4 tipi di risorse di influenza elencate di seguito. Se le risposte non assumono un senso compiuto è bene orientarle esemplificando i 4 tipi di risorse di influenza.

Tipo di risorse		Punteggio
A	Risorse Personali	
B	Risorse Istituzionali - Organizzative	
C	Risorse Relazionali	
D	Risorse Economiche	

Gerarchia di influenza nella fase di attuazione

a) Tra gli attori promotori della conferenza d’ambito potrebbe ora indicarmi le persone che lei ritiene abbiano esercitato una maggiore influenza nella fase di attuazione della conferenza? (Mostrare lista rispetto alla precedente?)

Per ogni nominativo fare specificare l’ente/organizzazione/impresa di appartenenza e il ruolo che vi ricopre la persona indicata.

Nominativo (ente/organizzazione)

Opinioni sul contesto generale di influenza

- Secondo la sua esperienza può indicarmi, in ordine di importanza, gli attori (politici e non) esterni alla conferenza⁶⁷, sia di ambito locale che nazionale, che ritiene abbiano esercitato una maggiore influenza (in positivo e in negativo) sullo svolgimento della conferenza. Per ognuno di essi potrebbe spiegarmi come ciò è avvenuto e in quale fase della conferenza (Prima/Attuazione/Entrambe)?

Attori che hanno esercitato una influenza positiva:

	Attori di influenza positiva	Fase: Prima, Attuazione, Entrambe
1		
2		
3		
4		
5		

Attori che hanno esercitato una influenza negativa

	Attori di influenza negativa	Fase: Prima, Attuazione, Entrambe
1		
2		
3		
4		
5		

⁶⁷ Per attori esterni alla conferenza, si intendono soggetti individuali e collettivi che, formalmente, non hanno preso parte alle vicende della conferenza: ovvero non hanno partecipato direttamente alla fase di concertazione e/o a quella di attuazione.

Reti personali

Rapporti cooperativi

- Può indicare le persone con cui ha avuto rapporti cooperativi/di collaborazione più stretti durante la fase di attuazione della conferenza?
(Compilare la tabella sottostante e la matrice triangolare di adiacenza per la fase di attuazione della conferenza con i nomi indicati)

Soggetti cooperativi

Rapporti conflittuali

- Può indicare le persone con cui ha avuto rapporti conflittuali durante la fase di attuazione della conferenza?
(Compilare la tabella sottostante e integrare la matrice triangolare di adiacenza per la fase di attuazione della conferenza con i nomi indicati)
- Per ognuna di queste persone può indicare quali erano i motivi di conflitto?

Soggetti conflittuali

- In relazione alle persone da lei citate in queste due ultime sezioni, mi può dire quali rapporti intercorrevano tra di loro nella fase di attuazione della conferenza (Cooperativi/Conflittuali)?
(Compilare la matrice triangolare di adiacenza inserendo negli incroci +1 se si tratta di rapporti cooperativi e -1 se si tratta di rapporti conflittuali)

Matrice di adiacenza per la fase di attuazione della conferenza

Nominativi									
1	1								
2		2							
3			3						
4				4					
5					5				
6						6			
7							7		
8								8	
9									9

Modalità della scelta e criterio decisionale

- La decisione finale è costruita sulla base di un accordo tra gli attori interessati (partigiani) alla formazione di un sistema scolastico integrato?
- Viene attuata la decisione che appare più soddisfacente rispetto al livello delle aspettative dei soggetti coinvolti?
- Viene definita in base all'incontro contingente tra problemi e soluzioni?

Ulteriori informazioni

- Potrebbe dirmi dove vengono prese le decisioni (tematiche), in altre parole se ci sono e quali sono gli altri spazi di decisione al di fuori delle Conferenze d'Ambito?
- Che peso hanno le proposte avanzate nelle Conferenze d'Ambito ai fini della decisione?

Indicare un punteggio di una scala da 0-10

- In caso di conflitto ci sono stati dei mediatori? Chi? Come sono riusciti a ricomporre i dissidi?
- Può individuare l'attore/i, sia esso pubblico o privato (un ente, un singolo ecc.) che è stato più importante nell'indirizzare il corso e/o nel determinare l'esito della vicenda?
- Lei che posizioni ha assunto?
- Quali sono i parametri di valutazione che orientano le decisioni? (interni)
- Come vengono reperite le informazioni relative a un problema da analizzare? (interni)
- Solitamente come si giunge a una decisione, si segue una struttura di interventi preordinata o meno? (interni)
- Può indicare quali, a suo avviso, sono stati i punti organizzativi più critici (es. presenze, disponibilità, comunicazione delle informazioni, difficoltà di contatto,...) nella fase di esercizio delle conferenze?
- In generale puntare sul grado di coinvolgimento/partecipazione degli attori!

L'efficacia percepita

- Quali sono, secondo lei, gli ambiti territoriali che promuovono maggiormente il cambiamento scolastico?
- Qual è, secondo lei, il livello di integrazione delle varie richieste avanzate nelle Conferenze d'Ambito? Si tratta di progetti integrati oppure di una semplice sommatoria di interventi, scollegati tra loro e decisi autonomamente dai vari soggetti?
- C'è stata una intensa discussione tra i partecipanti oppure ognuno si è limitato a presentare i propri interessi e i propri punti di vista? Si è venuto a creare un legame tra i partecipanti, un orientamento di apertura e un reale confronto che ha portato all'elaborazione di un progetto condiviso?
- Quali sono le prospettive future della Conferenza d'Ambito?
- Cosa pensa della Conferenza degli Ambiti visto che è stata implementata una riunione di conclusione delle singole conferenze per quest'anno?

Tirando le somme:

- A suo avviso, questa prima fase di sperimentazione delle Conferenze d'Ambito ha instaurato nuove pratiche decisionali? Di che tipo?
 - Pensa che questa esperienza delle Conferenze d'Ambito possa essere considerata come l'avvio di un processo di cooperazione stabile e di lungo periodo?
 - Pensa che l'esperienza delle Conferenze d'Ambito abbia influito sulle sue idee nei riguardi del ruolo delle scuole e degli attori locali? In che modo?
- Per concludere le chiedo di esprimere una valutazione di sintesi sull'efficacia della Conferenza d'Ambito in relazione a questi diversi aspetti.

Mi può indicare in che misura, rispetto al passato, la Conferenza d'Ambito ha migliorato con riferimento ai seguenti aspetti:

Su ognuno degli aspetti riportati nella tabella, attribuire un punteggio:

- 1) da 1 a 10 (massimo miglioramento) nel caso venga rilevata un'influenza (diretta o indiretta) e un miglioramento rispetto al periodo precedente
- 2) qualora, invece, si ritenga che la Conferenza d'Ambito non abbia esercitato alcuna influenza sull'aspetto considerato si attribuisce il valore 0

	<i>Punteggio</i>
1. apertura delle scuole al cambiamento di ruolo della Provincia	
2. maggiore spinta alla capacità progettuale delle scuole collegata al mondo del lavoro	
3. miglioramento delle strutture scolastiche (spazi e suppellettili)	
4. pratiche di orientamento scolastico/professionale	
5. programmazione dell'offerta formativa concertata	
6. programmazione edilizia scolastica	
7. gestione dell'organico delle scuole	
8. infrastrutture di servizio	
9. progetti di integrazione istruzione-formazione	
10. definizione dei ruoli dei diversi attori	
11. promozione di un sistema scolastico localistico	
12. pratiche di concertazione sociale	
13. rapporti di fiducia/collaborazione tra le scuole	
14. rapporti di fiducia/collaborazione tra le scuole e centri per l'impiego	
15. rapporti di fiducia/collaborazione tra scuole e comuni	
16. condivisione di alcune idee guida per promuovere lo sviluppo di un sistema scolastico integrato	

Bibliografia

- Ahonen P., (2001), *Soft Governance, Agile Union? Analysis of the Extensions of Open Coordination in 2000*, European Institute of Public Administration, Maastricht.
- Ajello A. M., Meghnagi S., Mastracci C. (2000), *Orientare dentro e fuori la scuola*, Milano, RCS-La Nuova Italia.
- Allison G.T. (1971), *Essence of Decision*, Little Brown, Boston.
- Alluli G., Crispolti E., (2004), *L'attuazione dell'obbligo formativo. Quarto rapporto di monitoraggio, Sezione prima*. Isfol.
- Anoè R., (2002) "Autonomia delle istituzioni scolastiche" in *Annali dell'Istruzione. Lessico della riforma*, Le Monnier, Roma.
- Archer, M.S. (1976), *The Social Origins of Educational Systems*, Sage, London.
- Assessorato al Piano territoriale di Coordinamento e progetti speciali. *Piano territoriale di coordinamento PTCP 99, Progetto Preliminare*, Novembre 1999.
- Assessorato al Piano territoriale di Coordinamento e progetti speciali. Coordinamento della programmazione Economica. *DPSE 2000*. Documento di programmazione dello sviluppo Economico. Dicembre 2000
- Assessorato alle politiche scolastiche della Provincia di Napoli (2003), *Agenda scuola 2002-03*, Area programmazione scolastica.
- Assessorato alle politiche scolastiche della Provincia di Napoli (2003), *Le Conferenze d'Ambito*, Area programmazione scolastica.
- Assessorato alle politiche scolastiche e formative della Provincia di Napoli e Dipartimento di sociologia dell'Università Federico II di Napoli, (2004), *"Per un modello di governance scolastica. Una ricerca sull'uso degli spazi scolastici e sulle reti territoriali"* Area programmazione scolastica.
- Bagnasco A., Piselli F., Trigilia C., (2001), *Il capitale sociale. Istruzioni per l'uso*, Il Mulino, Bologna.
- Ball, S. J., (1998), "Big Policies/Small Worl: An Introduction to international perspectives in education policy", in *Comparative Education*, 34,2, pp.131-130.
- Ball, S.J., (1987), *The Micro-Politics of the school. Towards a theory of school organizations*, London, Methuen, p.106.
- Bailey, K.D., (1985), *Metodi della ricerca sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Bachrach, P., Baratz, M., (1970), *Power and Poverty, Theory and Practice*, New York, Oxford, trad. It. 1986.

- Battistelli, F. (2002a) (a cura di), *La cultura delle amministrazioni pubbliche fra retorica e innovazione*, Angeli, Milano.
- Bauman Z. (1999), *La società dell'incertezza*, Il Mulino, Bologna, p.63.
- Beck U. (2003), *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci Editore, Roma.
- Benadusi L., Landri P., Viteritti A., (1999), "L'autonomia prima dell'autonomia", in *Scuola Democratica*, n.3/4 Luglio-Dicembre 1999.
- Benadusi, L. (1988) (a cura di), *La non-decisione politica*, Firenze, La Nuova Italia
- Benadusi, L., Consoli, F. (2004), *La nuova governance della scuola*, Il Mulino, Bologna
- Benadusi, L., Landri, P. (2002), "Verso la governance. L'eclissi della burocrazia scolastica e la costruzione del sistema dell'istruzione e della formazione" in *Economia e Lavoro*, 1.
- Benadusi, L., Serpieri, R. (2000a) (a cura di), *Organizzare la scuola dell'autonomia*, Carocci, Roma.
- Benadusi, L., Di Francesco, G., (2002), *Formare per competenze*, Napoli, Tecnodid.
- Bernestein, B., (1975b), "On the classification and framing of Educational Control", in Bernestein (1975a) *Class, Codes and Control*, London, Routledge and Kegan.
- Bevir M., Una teoria decentrata della governance, in *Stato e Mercato*, n. 66 dicembre 2002.
- Blase, J., Blase, J., (1994), *Empowering teachers: what successful principals do*, London, Corwin Press.
- Blumer, H. (1969), *Symbolism Interactionism. Perspective and method*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Branchi G., *Scuola e territorio: un rapporto facile?* in *Riv. dell'istruzione*, n. 1/2002
- Brint S. (2002), *Scuola e società*, Il Mulino, Bologna
- Brown G.W., (1973), "Some thoughts on grounded theory", *Sociology*, 7, pp.1-16.
- Bobbio L., (1996), *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, Angeli, Milano.
- Bobbio L., (1996), voce "Decisione", in G.Capano e M. Giuliani (cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*.
- Boussevain J., (1968), *The place of non groups in the social sciences*, in "Man", 3.
- Borzel T., (1998), *Le reti di attori pubblici e private nella regolazione europea*, in "Stato e Mercato", n.3, pp. 389-432.
- Bott E., (1957), *Family and Social Networks*, London, Tavistock.
- Butera F., (1990), *Il castello e la rete*, Angeli, Milano.

- Butera, F., Coppola, B., Fasulo, A., Nunziata, E. (2002), *Organizzare le scuole nella società della conoscenza*, Carocci, Roma
- Cammelli M., (2003), *Un grande caos chiamato devolution*, in “Il Mulino”, 1.
- Carbognin, M., (2002), “Reti di scuole e scuole in rete”, in *Organizzare le scuole nella società della conoscenza*, a cura di Butera, F., Coppola, B., Fasulo, A., Nunziata, E., Carocci, Roma.
- Cardano M, (2003), *Tecniche di ricerca qualitativa*, Carocci, Roma.
- Cerini A., (2003), “Autonomia e valutazione”, in *Istruzione e servizio pubblico* (2003) a cura di Carlo Marzuoli, Il Mulino, Bologna.
- Cerini G., (2002), “Vizi e virtù del federalismo scolastico”, in *Enti Locali e Scuola, Idee e strumenti per la gestione del sistema formativo integrato*, (a cura di) Cerini G., Silla M.P., Spinosi M., Tecnodid.
- Cerini G., Silla M.P., Spinosi M., (a cura di), (2002), *Enti Locali e Scuola, Idee e strumenti per la gestione del sistema formativo integrato*, Tecnodid.
- Chiesi A., (1999), *L’analisi dei reticoli*, Angeli, Milano.
- Charmaz K., (1995), *Between Positivism and Postmodernism: Implications for Methods*, in *Studies in Symbolic Interaction*”, 17, pp.43-72.
- Ciacci M., (1983), *Interazionismo simbolico*, Il Mulino, Bologna.
- Coffey A., Atkinson P., (1996), *Making Sense of Qualitative Data*, Sage, London.
- Coleman J., (1988), *Social Capital in the Creation of Human Capital*, in “*American Journal of Sociology*”, vol.94.
- Consoli F., (2000a), “Evoluzione della professionalità docente e gestione della risorsa umana nella scuola” in *Organizzare la scuola dell’autonomia*, a cura di Benadusi L., Serpieri R., Roma, Carocci, p.113.
- Corbetta, P., (1999), *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Bologna, Il Mulino.
- Corrao S., (2000), *Il focus group*, Milano, Angeli.
- Corsetti L.B., (2001), “L’istruzione e il diritto”, in *Il nuovo ordinamento giuridico della scuola*, Maggioli, Rimini.
- Cortese A., (2004), “Lo studio del territorio: un approccio strategico per la costruzione di un nuovo sistema dell’istruzione”, in *Assessorato alle politiche scolastiche e formative della Provincia di Napoli e Dipartimento di sociologia dell’Università Federico II di Napoli*, (2004), *Per un modello di governance scolastica. Una ricerca sull’uso degli spazi scolastici e sulle reti territoriali*, Area programmazione scolastica.

- Cresson E. (1995), *Insegnare e Apprendere. Verso la società conoscitiva*, Armando, Roma.
- D'Albergo E.(2002), "Modelli di Governance e cambiamento culturale: le politiche pubbliche fra mercato e comunità", in Battistelli, 2002a.
- De Martin G. C., (2003), "Autonomia dell'istruzione e riforme istituzionali: note introduttive" in Relazione al Convegno, *Autonomia dell'istruzione ed autonomia regionale dopo la riforma del Titolo V della costituzione*, Università degli studi di Trento.
- De Martin G. C., (2003), *La parabola dell'autonomia scolastica*, (in corso di pubblicazione su Avioautonomie).
- Della Porta D., (2002), *La politica locale*, Bologna, Il Mulino.
- Delors J. (1994), *Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo*, Armando, Roma.
- Di Filippo A., *L'Istruzione scolastica*, in "Prime Note", n. 32, giugno, 1998, Livorno
- Donolo, C., (2002), *Politiche integrate come contesto di apprendimento istituzionale*, in Battistelli, 2002a.
- Dubet F., (2002), *Le Déclin de l'Istitution*, Editions du SEUIL
- Fedele, M. (2002), *Il management delle politiche pubbliche*, Bari, Laterza.
- Ferrera M., Sacchi S., *The Open Method of Coordination and National Institutional Capabilities*, URGE Working Paper 2/2004.
- Fiorentino P., (2004), *Crescita, Occupazione e Apprendimento*, Bonanno Editore Acireale, Roma.
- Franchi G., (2002), "Istruzione, formazione, lavoro. I nuovi compiti delle Province" in *Enti Locali e Scuola, Idee e strumenti per la gestione del sistema formativo integrato*, (a cura di) Cerini G., Silla M.P., Spinosi M., Tecnodid.
- Gee, J.P. (1996), "On Mobots and Classrooms: The Converging Languages of the New Capitalism and Schooling" in *Organization*, vol. 3, 3
- Gherardi S., (1990), *Le microdecisioni nelle organizzazioni*, Il Mulino, Bologna.
- Giddens A., (1999), *Identità e società moderna*, Ipermedium, Napoli.
- Gigante M., (2000), "La scuola come organizzazione amministrativa: il dibattito istituzionale sulla riforma dell'ordinamento dell'istruzione" in Benadusi, L., Serpieri, R. (2000a) (a cura di), *Organizzare la scuola dell'autonomia*, Carocci, Roma.
- Glaser B., (1978), *Theoretical Sensitivity. Advances in the Methodology of Grounded Theory*, Sociology Press, Mill Valley, CA.

- Glaser B., Strass A., (1967), *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Aldine, Chicago.
- Granovetter M., (1998), *La forza dei legami deboli e altri saggi*, Liguori, Napoli.
- Guerri M., (2003) “Istruzione: Profili comunitari” in *Istruzione e servizio pubblico* (2003) a cura di Carlo Marzuoli, Il Mulino, Bologna.
- Hjern B., Porter D., (1988), “La strutture di implementazione: Una nuova unità di analisi amministrativa”. in *Logiche di azione organizzativa* (a cura di) Zan S., Bologna, Il Mulino.
- Iosa Raffaele, (2001), “Frammenti per una paidea sulla scuola”, in AA.VV. *Costruire l'autonomia*, Tecnodid, Napoli.
- Jones C., Hesterly W.S. e Borgatti S.P., (1997), *A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanism*, in “The Academy of Management Review”, XXII, n.4.
- Kaiser R., Prange H., (2002), *A new concept of deepening European integration? – The European Research Area and the emerging role of policy coordination in a multi-level governance system*, European integration online papers (EIoP) Vol. 6, N°18.
- Kell U., Laurie H. (1995), *Computer Use in Qualitative Research and Issues of Validity*, in Kelle (ed) (1995), pp.19-28.
- Konecki K., (1989), *The Methodology of Grounded Theory in the Research of the Situation of Work*, in “The Polish Sociological Bulletin”, 2, pp.59-74.
- Landri P., (2004) “La difficile transizione verso la governance dell’istruzione” in *Lo stato sociale in Italia. Un decennio di riforme*, a cura di Pugliese E., rapporto IRPPS-CNR, ed. Donzelli, Roma.
- Landri P., Napoletano D., (2004) “Le scuole si presentano” in *Per un modello di governance scolastica. Una ricerca sull’uso degli spazi scolastici e sulle reti territoriali*. Assessorato alle politiche scolastiche e formative della Provincia di Napoli e Dipartimento di sociologia dell’Università Federico II di Napoli, Area programmazione scolastica.
- Landri, P.(2000), *L’innovazione nella scuola. Processi di cambiamento in una scuola elementare*, Dantes & Descartes, Napoli.
- Landri, P.,Queirolo Palmas, L. (2004) (a cura di), *Scuole in tensione. Un’indagine sulle micropolitiche della scuola dell’autonomia*, Angeli, Milano.
- Lester M., Hadden S., (1980), *Ethomethodology and Grounded Theory Methodology: An integration of Perspective and Method*, in “Urban Life”, 9, pp.3-33.

- Lin N., (1990), "Social resources and social mobility: A structural theory of status attainment" in Breiger R., (a cura di), *Social mobility and social structure*, Cambridge University Press.
- Lomi A., (1991), *Reti organizzative, Teoria Tecnica e Applicazioni*, Il Mulino, Bologna.
- Luiss Guido Carli (a cura di) l'Osservatorio sulla scuola dell'autonomia e della Fondazione per la scuola della Compagnia di San Paolo, *Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2003*, Armando editore, Roma.
- Luiss Guido Carli (a cura di) l'Osservatorio sulla scuola dell'autonomia e della Fondazione per la scuola della Compagnia di San Paolo, *Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2004*, Armando editore, Roma.
- Maines D.R., (1991), *Social organization and Social Process. Essays in Honour of Anselm Strauss*, Aldine de Gruyter, New York.
- Manariti, M., (2004), "La piramide rovesciata: i circuiti di informazione e di comunicazione nelle scuole", in *Dal Ministero virtuale alle scuole nella rete* a cura di Serpieri, R , Landri, P.,. p.31-32.
- Maviglia M., (2000), *Per una lettura pedagogica dell'autonomia*, in AA.VV.: *Autonomia?*, Junior, Bergamo.
- March J.G., (1998), *Prendere decisioni*, Il Mulino, Bologna.
- March J.G., Olsen J.P., (1988a), "Persone, problemi, soluzioni e l'ambiguità dell'attinenza", in Zan S., (1988), *Logiche di azione organizzativa*, Il Mulino, Bologna.
- Marzuoli C., (2003), *Istruzione e servizio pubblico*, Il Mulino, Bologna.
- Mason J., (1996), *Qualitative Researching*, Sage, London.
- Mayntz R., *La teoria della governance, sfide e prospettive*, in Riv. It. di Scienza Politica, num. 1, Aprile 1999.
- Mintzberg, H., (1996), *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, Il Mulino, Bologna.
- Miranda, R., (2004), *Le autonomie territoriali: dal decentramento amministrativo al federalismo regionale. Prospettive evolutive*, paper.
- Moini, G., (2001), *Welfare e salute. Verso nuove forme di regolazione pubblica*, SEAM, Roma.
- Moiola M., (2004), "Disagio giovanile: porre al centro i bisogni dei giovani" in *Quaderni degli Annali dell'istruzione. Europa e istruzione*, (2004), Le Monnier, p.20.
- Moratti L., (2003), *Istruzione e formazione nel processo di integrazione europea*, CNEL - Roma, 3 luglio 2003.

- Neuman L.W., (1991), *Social Research Methods. Qualitative and Quantitative Approaches*, Allyn and Bacon, Boston (MA).
- Nutini M., Iosa R., *La scuola in comune*, in Rivista dell'istruzione, n. 3/2002.
- Nutini M., Pallante R., (2003), *La riforma Moratti e le autonomie scolastiche e locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.
- Oberdan Forlenza, *La cura dimagrante comincia dal centro*, in "Guida agli enti locali", Dossier n. 1, Il Sole – 24 ore, Maggio 1998.
- Pajno A., (2002), *Convegno: Istruzione, un valore condiviso*, Sessione le articolazioni del sistema formativo italiano, Roma.
- Pajno A., (2005) *Autonomie e sistema paese* in *Scuola e formazione*, Anno VIII n. 1 21 gennaio.
- Parsons, W., (1995), *Public Policy. An introduction to the Theory and practice of Policy Analysis*, Clentenham, Edward Elgar.
- Pellegrini R.M., (2004), *Istruzione e formazione nella nuova amministrazione decentrata della repubblica. Analisi ricostruttiva e prospettive*, Giuffrè, Milano.
- Peters V., Wester F., (1992), *Analysis Steps in Grounded Theory and Computer Support*, relazione presentata al convegno Ricerca qualitativa e computer nelle scienze sociali, Roma.
- Pichierri A.,(2002), *La regolazione dei sistemi locali. Attori, strategie, strutture.*, Il Mulino, Bologna.
- Piselli, F. (1995), "Reti sociali e comunicative" in *Reti*, Roma, Donzelli.
- Pavsic. R., Pitrone M.C., (2003), *Come conoscere opinioni e atteggiamenti*, Bonanno, Acireale-Roma.
- Pochet P.,(2005), "The Open Method of Coordination and the Construction of social Europe A Historical Perspective", in Zeitlin J., and Pochet P., (eds), *The Open Method of Coordination in Action, the European Employment and Social Inclusion Strategies*, PIE-Peter Lang, Brussels.
- Popper , K.R. (1934), *Logik de Forschung*, Vienna; trad.it. *Logica della scoperta*, Torino Einaudi (1970).
- Powell W.W., Di Maggio P.J., (2000), *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Ed. Comunità.
- Powell W., Smith-Doerr L., (1994), *Networks and Economic Life*, in Neil Smelser e Richard Swedberg (a cura di), *The Handbook of Economic Sociology*, princeton University Press, Princeton, p. 381.

- Rhodes R., “The new governance: governing without government” (1996), in *Political Studies*, Vol. 44, page 652.
- Richards L., Richards T., (1991), *The Transformation of Qualitative Method: Computational Paradigms and Research Process*, in N. G. Fielding, R. M. Lee, *Using Computers in Qualitative Research*, Sage, London.
- Raggatt P., Edwards R., Small N., (1996), *The Learning Society. Challenges and Trends*, Routledge, The Open University.
- Rebora, G., (1998), *Organizzazione aziendale*, Carocci, Roma.
- Reboul O., (1996), *Introduzione alla retorica*, Il Mulino, Bologna.
- Reichenbach, H., (1951), *The Rise of Scientific Philosophy*, Berkeley, University of California Press, trad. It. *La nascita della filosofia scientifica*, Il Mulino, Bologna, 1961.
- Régent S., *The Open Method of Coordination: A supranational form of governance?* International Institute for Labour Studies, DP/137/2002.
- Ribolzi L. (1997), *Il sistema ingessato*, Ed. La Scuola, Brescia.
- Ribolzi L. (2004), “Verso la piena autonomia: opinioni a confronto”, in Luiss Guido Carli (a cura di) l’Osservatorio sulla scuola dell’autonomia e della Fondazione per la scuola della Compagnia di San Paolo, *Rapporto sulla scuola dell’autonomia 2004*, Armando editore, Roma, p.304.
- Serpieri R., “Le competenze della leadership scolastica” in Benadusi, L., Consoli, F. (2004), *La nuova governance della scuola*, Il Mulino, Bologna, p.153.
- Romei P., (2002), “Il quadro di riferimento istituzionale”, in AA.VV., *La programmazione integrata nelle istituzioni scolastiche autonome*, Spaggiari, Parma.
- Renna M., (2003) *Le scuole paritarie nel sistema nazionale di istruzione*, in Marzuoli (a cura di).
- Saunders, P. (1981), *The Organizational Design of Schools*, in Bacharach, Mundell, 1995a
- Scandella O., Bellamìo D., Ciccirelli E., Vimercati M. (2002), *La scuola che orienta*, La Nuova Italia, Milano.
- Schwartz H., Jacobs J., (1979), *Qualitative Sociology. A method to the Madness*, The Free Press, New York (trad. Italiana, *Sociologia qualitativa: un metodo nella follia*, Il Mulino, Bologna, 1987)
- Seale C., (2002), “L’uso del computer nell’analisi dei dati qualitativi”, in Silverman, D. (2002), *Come fare ricerca qualitativa*, Carocci, Roma (ed. or. 2000).

- Sennett R. (2001), *L'uomo flessibile. Le conseguenze del nuovo capitalismo sulla vita personale*, Feltrinelli, Milano, p.21.
- Serpieri, R. (2002a), *Leadership senza gerarchia. Riflessioni sul management scolastico*, Liguori, Napoli.
- Serpieri R., Landri P., (2004), *Dal Ministero virtuale alle scuole nella rete*, Liguori, Napoli.
- Silverman, D. (2002), *Come fare ricerca qualitativa*, Carocci, Roma (ed. or. 2000).
- Smismans S., *How to be fundamental with soft procedures? The Open Method of Coordination and Fundamental Social Rights*, URGE Working Paper 2/2005.
- Smith J.K., Heshusius L, (1986), *Closing Down the Conversation: the End of the Qualitative Debate among Educational Enquires*, in "Educational Researcher", 15, pp.4-12.
- Sorcioni M., (2002), *La valutazione del sistema scolastico: realtà e prospettive*, in Luiss (2002).
- Storti L., (2004), *Organizzazione a rete e capitale sociale: il caso della mafia* in Studi organizzativi n. 2-3.
- Spanò A. (1999), *La povertà nella società del rischio. Percorsi di impoverimento nella tarda modernità e approccio biografico*, Angeli, Milano, p.8.
- Strauss A., Corbin J. (1990), *Basics of Qualitative Research. Grounded theory Procedures and Techniques*, Sage, Newbury Park.
- Strati A. (1996), *Sociologia dell'organizzazione. Paradigmi teorici e metodi di ricerca*, La Nuova Italia Scientifica, Roma.
- Strati A., (1997), *La Grounded Theory*, in *La ricerca qualitativa*, a cura di Ricolfi L., Ed. La Nuova Italia scientifica, Roma.
- Sultana R.G., (2004), *Guidance policies in the knowledge society. Trends, challenges and responses across Europe. A Cedefop synthesis report*, Cedefop Panorama series; 85, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Tagliaferro C., (2001), (a cura di), *Il processo di decentramento nelle politiche della formazione, dell'istruzione e del Lavoro*, Angeli, Milano.
- Thompson, J., (1967), *Organizations in Action*, New York, McGraw Hill.
- Trend M.G., (1978), "On the reconciliation of qualitative and quantitative analyses: a case study", *Human Organization*, 37, pp. 345-354.
- Turner B. A. (1990), *Creatività e rigore nell'analisi dei dati qualitativi: la generazione di una "grounded theory"*, in "Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione", n.2.
- Vegliante A., (2004), "Valutazione: L'Europa tra priorità nazionale e obiettivi comuni", in *Quaderni degli Annali dell'istruzione. Europa e istruzione*, (2004), Le Monnier.

- Weber M. (1922), *Wirtschaft und Gesellschaft*, Mohr, Tubigen.
- Wuest J. (1995), *Feminist Grounded Theory: An Exploration of the Congruency and Tensions between Two Traditions in Knowledge Discovery*, in *Qualitative Health Research*, 5, pp.125-137.
- Zan S., (1988), *Logiche di azione organizzativa*, Il Mulino, Bologna.
- Zeitlin J., *Social Europe and Experimental Governance: Towards a New Constitutional Compromise?* La Follette School Working Paper No. 2005-001.

Documenti d'indirizzo e riferimenti normativi dell'UE

- Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Lisbona, 2000.
- Relazione del Consiglio "Istruzione" al Consiglio europeo "Gli obiettivi futuri e concreti dei sistemi di istruzione e di formazione" (doc. 5980/01).
- "Investing efficiently in education and training: an imperative for Europe", Commission of the European Communities, Bruxelles, 2003.
- "Istruzione e formazione 2010" l'urgenza delle riforme per la riuscita della strategia di Lisbona, Consiglio dell'Unione Europea, Bruxelles, 2004.
- Istruzione e formazione in Europa: sistemi diversi, obiettivi comuni per il 2010. Programma di lavoro sugli obiettivi futuri dei sistemi di istruzione e formazione, Comunità europee, 2002
- "The Bologna Declaration on the European space for higher education: an explanation", the Confederation of EU Rectors' Conference and the Association of European Universities (CRE), 2000.
- "The Copenhagen Declaration", the European Ministers of Vocational Education and Training and the European Commission, 2002.