

Università degli
Studi di Genova



Università di Genova
Dipartimento di Scienze della Formazione
Dottorato di Ricerca in Valutazione dei processi e dei sistemi educativi
Ciclo XXVII

TESI DI DOTTORATO

Scuola ed Ente locale:
complessità, governance, strumenti di policy

**L'esperienza genovese della Conferenza Cittadina delle Autonomie
scolastiche**

Tutor Prof. Mauro Palumbo

Candidato Riccardo Damasio

*A Monghi,
che mi accoglie e mi dà forza,
che mi sprona e mi aspetta con pazienza,
che mi guida e mi accompagna.
Per i primi trent'anni di scale, salite e scese, insieme.*

*A Eugi,
da cui imparo ogni giorno la bellezza di credere nel futuro.*

*A Tommi,
che riempie di energia e di dolcezza ogni spazio della mia vita.*

Non ce la facevo senza di voi.

ABSTRACT

Il processo dell'Autonomia scolastica ha provocato alcuni decisivi cambiamenti nelle politiche educative, con importanti ripercussioni a livello locale, dove l'impatto si fa più evidente per la vicinanza con l'utenza e il radicamento territoriale delle scuole.

La decentralizzazione dei processi decisionali e l'applicazione di un efficace principio di sussidiarietà hanno contemporaneamente reso assai più complesse le decisioni, che non possono più essere demandate a ordini gerarchici superiori.

La sempre maggiore diffusione di informazioni, in tempo reale e talvolta anche disordinata, sulla vita delle istituzioni tra tutti i soggetti portatori di possibili interessi (si pensi al ruolo dei social network tra i ragazzi o i genitori nella scuola) porta alla necessità di rafforzare i ruoli e le competenze istituzionali, potenziandone anche la trasparenza.

Il paradigma della complessità guida la descrizione del Sistema Scolastico e dei meccanismi che ne regolano la governance. Ci si sofferma ad analizzare la normativa, gli attori, con i loro ruoli e funzioni all'interno del sistema.

Il concetto di governance viene approfondito e se ne individuano alcune dimensioni metaforiche che ne consentono un'analisi descrittiva applicata ai diversi contesti.

Attraverso l'analisi teorica di alcune metafore guida e uno strumento concettuale proposto nell'ambito dello studio dell'azione collettiva si individuano le caratteristiche del sistema di governance del Sistema scolastico.

Con l'Istituzione della Conferenza Cittadina delle Autonomie Scolastiche il Comune di Genova si è dotato, con atto formale del Consiglio Comunale, organo di rappresentanza della Città, di uno strumento organizzativo di regolazione delle sue relazioni complessive con il Sistema Scolastico Cittadino.

Contemporaneamente, le Istituzioni Scolastiche Autonome hanno proseguito nel cammino di autoconsapevolezza delle potenzialità loro offerte dall'Autonomia, instaurando con l'Ente Locale nuove forme di relazione, sia a livello dei singoli territori, sia a livello cittadino.

La ricerca si è posta l'obiettivo generale di porre in evidenza le pratiche di governance messe in atto dalla nascita della Conferenza Cittadina, per offrire uno sguardo valutativo sugli impatti di questo strumento istituzionale sulla vita delle scuole, in termini di efficacia e di equità dei processi erogati.

La ricerca si è avvalsa in prima battuta dell'analisi della documentazione amministrativa ufficiale, in parte pubblicata (siti internet istituzionali, delibere e atti) e in parte agli atti degli uffici comunali competenti.

Sono state realizzate interviste in profondità con stakeholder significativi del Sistema Scolastico Cittadino, cercando di raccogliere gli elementi di valutazione dell'efficacia delle politiche di governance messe in atto.

Sono stati inoltre utilizzati, sia in funzione descrittiva sia di supporto all'analisi i dati amministrativi relativi al contesto cittadino, con particolare attenzione ai dati relativi alla scuola, in possesso dell'Ente Locale, attraverso i quali vengono erogati servizi direttamente all'utenza o alle Istituzioni scolastiche.

Sommario

Introduzione	7
PARTE 1 GOVERNANCE E SISTEMI COMPLESSI	13
Capitolo 1 Teoria della Complessità e sistema educativo.	15
1.1 La teoria della Complessità: cenni introduttivi	15
1.2 Teoria della complessità e sistemi educativi	20
Capitolo 2 Agire nella complessità: modelli di governance	23
2.1 Definizioni di <i>governance</i>	23
2.2 Dilemmi della <i>governance</i>	29
2.2.1 Dilemma della Relazione ovvero Cooperazione vs. Competizione	29
2.2.2 Dilemma del Contesto ovvero Apertura vs Chiusura	31
2.2.3 Dilemma della Regolazione ovvero Stabilità vs Flessibilità	32
2.3 <i>Governance</i> e dimensioni della conoscenza	33
2.3.1 La Dimensione della Comunicazione ovvero Qualità della comunicazione vs. Quantità delle interazioni	34
2.3.2 La Dimensione della Conoscenza ovvero Approfondimento vs. Esplorazione	36
2.4 Un modello multifattoriale per la lettura dei sistemi complessi	40
Capitolo 3 Il Sistema scolastico: metafore e strumenti di analisi	53
3.1 Metafore organizzative e complessità dei sistemi educativi	53
3.2 La scuola secondo la metafora vegetale	58
3.3 Il modello dei beni comuni	66
3.4 La scuola come bene comune	70
3.4 IAD Framework: modello teorico e strumento di indagine empirica	72
PARTE 2 LA RICERCA SUL CAMPO.	81
Capitolo 4 Nota metodologica	83
4.1 Problematiche epistemologiche in valutazione	83
4.2 La valutazione costruttivista	90
4.3 La figura del valutatore	96
4.4 Le tappe di un disegno valutativo costruttivista	98
4.5 Elementi critici del metodo costruttivista	100
4.6 Dal metodo alle tecniche	102
Capitolo 5 Uno studio di caso: la Conferenza Cittadina delle Autonomie Scolastiche	105
5.1 Il contesto: caratteristiche fisiche e sociali del Sistema scolastico genovese	105
5.1.1 Il contesto cittadino	106
5.1.2 Gli stakeholder	108
5.1.3 L'offerta formativa in città	110
5.1.4 I servizi alla scuola	114
5.2 Le regole: Enti locali e autonomia scolastica	118
5.3 L'arena locale: la CCAS, Conferenza Cittadina delle Autonomie Scolastiche	127
5.3.1 La CCAS – atti costitutivi	127
5.3.2 La CCAS: i primi anni. I Verbali e i documenti ufficiali	139
5.4 Le interazioni tra gli stakeholder.	144
5.4.1 CCAS: il passaggio dal dichiarato all'agito nella testimonianza di alcuni stakeholder significativi.	146
5.4.2 L'agito visibile e non visibile: esiti percepiti e dimensione fiduciaria	155
5.5 CCAS e "buona governance" : un tentativo di sintesi	164

Conclusioni (provvisorie)	179
Appendice 1	187
Mappare la complessità: indicatori per orientare le politiche	187
La “difficoltà educativa”: una misura della complessità	188
L’Indice di Difficoltà Educativa (IDE)	193
IDE: cosa misura	194
IDE: gli indicatori	195
Appendice 2	201
Mappe del Sistema Scolastico Cittadino genovese.	201
BIBLIOGRAFIA	217

Introduzione

Qual è l'ape che possa dire: questo miele l'ho fatto io? (J. Saramago)

Cos'è un Sistema scolastico?

Qual è il senso di un ragionamento sul Sistema nella sua complessità in un periodo di crescente frammentazione sociale e culturale?

Come si governa la complessità?

É possibile una governance che sappia includere i soggetti senza schiacciarli sotto il peso di decisioni non negoziabili?

É utile e possibile una governance locale del Sistema scolastico? Come si può valutarne la "bontà"? In base a quali criteri?

Ecco alcune delle domande guida, ossessioni che hanno condotto la mia ricerca verso il tentativo di dipanare il senso di un'esperienza professionale che si svolge da ormai oltre vent'anni e che trova oggi in questo lavoro un momento di confronto pubblico.

Lavoro dagli anni novanta in un ruolo di osservatore particolare del Sistema scolastico della mia città: il mio ufficio, all'interno del Comune di Genova ha un ruolo di interfaccia tra l'Ente locale e le scuole cittadine. Si tratta di una funzione di difficile collocazione: non mi occupo di erogare servizi alla scuola, né di supportare le scelte politiche dell'Assessore di turno. È un ruolo tecnico in senso stretto, di facilitazione e costruzione di momenti formali e non formali di relazione tra istituzioni e persone che le rappresentano.

Il Sistema scolastico si dipana sotto gli occhi del mio osservatorio come una mappa sempre in movimento che coincide con la città stessa e ne coglie i cambiamenti e le differenze, territorio per territorio, scuola per scuola, direi quasi classe per classe. É difficile trovare un altro luogo di osservazione delle scuole cittadine così esaustivo; si può dire che anche l'USR del MIUR ha un osservatorio più parziale, anche se più approfondito.

Da questo osservatorio è stato possibile osservare, in questi anni, come l'autonomia scolastica sia stata declinata in una città come Genova, certamente non una piccola

città, ma comunque una città di medie dimensioni europee, attraverso scelte che sono andate da una fase di condiviso entusiasmo, attraverso una seconda fase di parziale disillusione verso un nuovo periodo di necessario ripensamento degli snodi collettivi necessari a tutti i singoli soggetti impegnati.

L'esperienza della Conferenza Cittadina delle Autonomie Scolastiche, di cui pur non avendone vissuto in prima persona la nascita, mi trovo oggi a vivere da protagonista le vicende rappresenta un tentativo, se non unico, almeno senz'altro pionieristico di intervento della dimensione politica locale nella vita della sua comunità scolastica, nell'idea che curare la scuola significa curare la città.

Mi è stato necessario un difficile lavoro di autoanalisi professionale per affrontare questo lavoro valutativo. Ho tentato così di trovare i necessari elementi teorici che permettano a un'esperienza di trovare il senso del suo agire, senza annegarla in un attivismo cieco, ma dandogli una dimensione di profondità e di durata.

Certamente il lavoro risente di questa posizione di campo, che tuttavia rappresenta anche un'esplicita dichiarazione di amore per il proprio campo di indagine.

Il lavoro prende avvio da un'analisi del concetto di complessità e dalla sua applicazione nel campo dell'analisi dei sistemi scolastici.

Il concetto di complessità è affrontato come un concetto ricco di elementi di rilevanza euristica particolarmente interessanti.

A questo primo elemento è affiancato il problema dell'analisi della regolazione dei sistemi complessi, che come da loro definizione, sono costantemente alla ricerca di forme sempre precarie di equilibrio interno e nelle relazioni con l'esterno.

I meccanismi di regolazione, in questi contesti non possono più essere analizzati in termini di governo unidirezionale, ma risentono del coinvolgimento su più livelli e a diversi gradi di relazione tra tutti i soggetti implicati: propriamente si è trattato di affrontare perciò il tema della Governance, come meccanismo ben distinto dalle tradizionali forme di regolazione del potere.

Sono stati quindi affrontati diversi modelli di governance presenti in letteratura e attraverso una schematizzazione di alcune caratteristiche riportate si è tentata una ricostruzione della governance di sistemi complessi come i sistemi scolastici,

cercando di individuare quali elementi possono essere utilizzato per condurre analisi significative in questo campo.

I cosiddetti “dilemmi della governance” presentano aspetti dicotomici che richiedono la ricerca di forme di equilibrio in costante dinamismo: è a partire da questi modelli che si è tentato un lavoro di analisi delle azioni che ne conseguono. Tuttavia, prima di procedere con l’analisi delle azioni è stato importante soffermarsi su alcuni paradigmi metaforici che fanno da guida alle scelte che vengono sempre operate dai diversi attori in gioco: si è tentato così di mostrare come le azioni siano sempre guidate, più o meno consciamente, dalle metafore assunte come elementi esplicativi chiave.

Nel caso della scuola si è introdotta così una proposta di metafora guida alternativa ad alcune metafore dominanti, che sono assunte come verità, senza che se ne colga più la parzialità.

L’idea della scuola come pianta, ricavata dal confronto con ricerche contemporanee sulla neurofisiologia delle piante, sembra offrire spunti interessanti sia dal lato della ricerca sia da quello dell’operatività politico-istituzionale, ma non la si è ancora mai proposta in nessun consesso pubblico, mentre la metafora della scuola-azienda sembra essersi diffusa in modo massivo e si propone come non criticabile.

A partire dalla metafora vegetale è possibile offrire una via di lettura del sistema scolastico sulla base di ricerche effettuate dal Premio Nobel per l’Economia E. Ostrom sui temi dei beni comuni, che parte proprio dalla gestione di beni quali i boschi, per individuare forme di regolazione che superino la dicotomia tra regolazione attraverso il mercato e statalismo centralistico.

Il modello di E. Ostrom fa da guida alla ricerca empirica effettuata sul campo, affrontando, a partire dal coinvolgimento di testimoni qualificati, l’analisi dell’esperienza genovese della Conferenza Cittadina delle Autonomie Scolastiche (CCAS), arena pubblica nella quale si svolge il confronto tra l’Ente locale, depositario delle istanze di una comunità locale e le scuole come sistema.

Sono stati analizzati i documenti regolativi della CCAS e le percezioni ricavate sugli esiti dei lavori portati avanti in questi ultimi anni in questo luogo di scambio istituzionale.

Le voci dei diversi soggetti hanno fatto emergere alcuni elementi di particolare rilevanza dell'esperienza genovese e, insieme, le sue fragilità e debolezze.

Si è così tentato infine di raccogliere questi elementi in quadro complessivo attraverso l'individuazione di un modello multi-sfaccettato di "buona" governance, per evidenziare quali elementi possono essere proposti alla politica per migliorarne gli impatti delle scelte effettuate.

Nota a margine

Termino questo lavoro in un momento particolare per la città di Genova, che ancora una volta è scossa da un tremore violento, provocato da una crisi profonda e da uno shock che non è solo emotivo, ma anche sociale e culturale.

La tragica vicenda del crollo del ponte Morandi obbliga tutti noi a ripensare a fondo tutti i paradigmi con i quali abbiamo affrontato il lavoro di ricerca e le pratiche di intervento sociale e politico, alla necessaria ricerca di nuove risposte, a problemi emersi con una violenza inaspettata e inaudita.

Sono giornate di lavoro frenetico per assicurare ai bambini di tutta la città, a partire da quella maledetta zona rossa, che per noi genovesi ricorda ancora una volta un altro momento di tragedia nazionale, mai veramente superato, un rientro a scuola nella massima normalità possibile.

Nella tragedia è apparso a tutti chiarissimo come ripartire dalla scuola fosse un atto simbolico, ma anche concreto di ricostruzione. È emerso con una forza rara come la scuola sia l'elemento di solidità di tutta la comunità cittadina, quel punto di riferimento che collega il passato e il futuro: un vero ponte che tiene a dispetto di tutto.

E tuttavia in questo frangente sono apparse in maniera evidente ancora una volta come le infrastrutture di un paese e di una comunità non siano fatte solo di elementi solidi e visibili (ponti, strade, palazzi), la cui fragilità si è rivelata ai nostri occhi come improvvisamente chiara.

La comunità si regge di infrastrutture invisibili, di reti di socialità e di fiducia, di relazioni formali e non formali, di strumenti di lavoro immateriali e tuttavia

imprescindibili, di cui non si coglie l'importanza se non quando si deve affrontare un'emergenza di questa portata.

Mi sono chiesto molte volte in questi anni se tutta questa mia ossessione per i meccanismi di condivisione, di scambio e relazione, che possiamo riassumere nella parola governance, avessero davvero rilevanza o se invece fossi semplicemente fuorviato dal mio ruolo che me li rendeva sempre presenti.

Oggi so che non è così.

So e ho visto che la manutenzione di queste infrastrutture invisibili impedisce che crollino anche le forme di socialità che garantiscono la tenuta di comunità intere: peccato che la manutenzione non si veda, o meglio che si veda solo quando manca; è un lavoro frustrante, non gratificante e tuttavia assolutamente necessario, di cui troppo spesso ci dimentichiamo e del quale rimpiangiamo l'assenza quando purtroppo è troppo tardi.

PARTE 1

Governance e sistemi complessi

Verso la definizione di un modello di analisi

Cos'è un sistema complesso. Definizioni e applicazioni possibili al sistema scuola.

Definizioni di governance: concetto e applicazioni.

Un modello per l'analisi della governance dei sistemi complessi.

Metafore e paradigmi: la metafora vegetale come guida dell'analisi del Sistema scolastico.

Governance del Sistema scolastico: la scuola come bene comune.

Il modello di OSTROM e l'IAD Framework.

Capitolo 1

Teoria della Complessità e sistema educativo.

Il presente lavoro prende avvio dall'assunto che l'analisi di meccanismi regolativi del sistema scolastico non possa prescindere da una preliminare riflessione sui paradigmi epistemologici che ne costituiscono lo sfondo.

In realtà si tratta di un'urgenza non solo di tipo epistemologico, ma altresì politica e pratica.

Dal modello euristico e di analisi adottato dipendono infatti scelte operative, stili decisionali e organizzativi, che influenzano profondamente l'assetto stesso del sistema osservato, come cercheremo di analizzare più a fondo nel corso del lavoro. La necessità di un paradigma capace di illustrarlo e di diventare guida per l'operatività rappresenta un'urgenza non solo teorica, ma concretamente ancorata all'azione dei diversi soggetti in campo.

Ma come si definisce la teoria dei sistemi complessi e come essa può essere applicata allo studio di sistemi come quelli educativi?

Quali elementi di forza e di debolezza sono contenuti nell'adesione a un tale modello di analisi?

1.1 La teoria della Complessità: cenni introduttivi

La teoria della complessità affonda le sue origini già nel pensiero antico.

Già nel pensiero di Platone si ritrova l'urgenza di cogliere l'unità nella molteplicità, gli elementi che rendono interconnessi e leggibili i casi singoli e ne permettono la comprensibilità unitaria.

Aristotele nella *Politica* accenna al problema della parte e del tutto¹ e di come senza il tutto la parte non sia comprensibile.

Pascal va oltre e riconosce il principio di ricorsività che sta alla base della teoria della complessità².

¹ Aristotele, *Politica* Libro 1, II, 1253a 20 "E per natura lo Stato è anteriore alla famiglia e a ciascuno di noi perché il tutto deve essere necessariamente anteriore alla parte", Trad. R. Laurenti, Mondadori 2008

² Pascal, *Pensieri*, cit. in MORIN (1999) "*Considero impossibile conoscere le parti senza conoscere il tutto, o conoscere il tutto senza conoscere le parti*"

È però con gli studi Norbert Wiener (1950) padre della cibernetica, e in seguito di Luis von Bertalanffy (1969) che si dà inizio alla moderna teoria dei sistemi complessi.

Numerosi autori hanno ripreso e studiato gli assunti fondamentali proposti, applicando la teoria dei sistemi in più campi, e studiandone in maniera approfondita gli aspetti matematici; in questa sede non sarà necessario indagare la teoria in maniera così approfondita, ma piuttosto coglierne la potenza euristica al fine di argomentare come il sistema educativo possa essere letto nei termini di un sistema complesso.

Un'efficace e sintetica definizione di sistema complesso è contenuta in ABBONA, DEL RE (2008, p. 73):

“Un sistema complesso è un sistema di elementi interagenti e interdipendenti che si comportano come un tutto unitario ed è tale che la variazione che si produce in uno di essi si ripercuote su tutti gli altri, cioè sul sistema stesso”.

Il costrutto di sistema si differenzia quindi da quelli, vicini, di insieme e struttura.

Secondo AGAZZI (2008) la nozione di insieme rimanda unicamente al concetto di appartenenza dei suoi elementi, mentre la struttura aggiunge all'insieme un'attenzione alle relazioni tra gli elementi e alle loro funzioni.

È il concetto di sistema che porta all'idea di unità organica e funzionale, poiché gli elementi di un sistema non sono individui semplici, ma sottosistemi a loro volta interconnessi da particolari funzioni e ulteriormente composti di sottosistemi, e così via ricorsivamente.

È importante sottolineare come gli elementi di un sistema complesso possano essere letti come “frattali”, secondo la nota definizione di Mandelbrot (1975), ovvero come elementi che tendono a riprodurre nella loro forma e funzionamento l'intero sistema di cui fanno parte. Leggere un elemento è come leggere l'intero sistema e viceversa leggere il sistema è come analizzare il singolo elemento.

Queste caratteristiche della teoria dei sistemi complessi l'ha resa, fin dalle sue origini, particolarmente adatta allo studio dei sistemi biologici e organici, che sembrano non rispondere in maniera convincente ai modelli esplicativi di causalità lineare.

Si tratta di uno strumento epistemologico che ha trovato da allora molto spazio nello studio anche dei sistemi sociali ed economici, dove regnano l'impredicibilità e la ricorsività.

La letteratura individua alcune caratteristiche chiave dei sistemi complessi³:

- ✓ Il comportamento degli elementi, interconnessi, non è spiegato dalla proprietà degli elementi stessi, ma piuttosto emerge dalla loro interazione;
- ✓ Il sistema è non-lineare: non c'è proporzionalità, né completa prevedibilità tra cause ed effetti. Piccole cause possono provocare grandi effetti o viceversa, così come medesime cause possono produrre effetti anche molto diversi.
- ✓ Il sistema si autoregola, e la sua autoregolazione si basa su meccanismi di retroazione negativa o positiva (feedback)
- ✓ Il sistema evolve attraverso lo scambio con l'esterno, che provoca perturbazioni e attraverso la riorganizzazione continua, per fare fronte alle tensioni interne;
- ✓ Il sistema opera simultaneamente su più livelli e scale temporali.

I sistemi complessi sono in costante stato di disequilibrio, perché si pongono come sistemi aperti all'esterno e perennemente in fase di autoregolazione. I sistemi chiusi in equilibrio sono destinati a perire. La sopravvivenza è data solo dalla capacità dei sistemi di tendere a forme di equilibrio emergenti su livelli sempre differenti da quelli di partenza, importando energia dall'esterno.

Questo principio di emergenza rappresenta uno degli elementi caratteristici e maggiormente problematici dei sistemi complessi, che abitano una zona, difficile da circoscrivere, compresa tra la completa predicibilità e il caos. (MORRISON 2008)

I sistemi lineari sono leggibili meccanicamente, sono predicibili e facilmente maneggiabili, ma tendono a replicare sé stessi senza capacità evolutiva e, come abbiamo visto, sono destinati a morire per assenza di innovazione e ricambio con l'esterno.

³ SABELLI (2006) citato da SNYDER (2009); ABBONA, DEL RE (2008). Si è operata una sintesi a partire dal contributo analitico di questi autori.

L'apertura provoca perturbazioni, inserisce nel sistema elementi di imprevedibilità e obbliga a forme di retroazione positiva, che a sua volta porta a nuovi livelli di auto organizzazione. I sistemi complessi tengono fino a quando riescono a ritrovare nuove forme di equilibrio, fino a quando gli input esterni non oltrepassano la capacità del sistema stesso di auto-organizzarsi.

Tipicamente l'inserimento di novità è fonte di ricchezza, ma può arrivare a confluire nello stato di caos, quando l'energia necessaria all'organizzazione è troppa rispetto al beneficio apportato dall'apertura esterna.

Complexity resides at the edge of chaos, at the point just before the pyramid of sand collapses, between mechanistic predictability and complete unpredictability (BAK, 1996, citato in MORRISON 2008)

Il confine tra l'ordine complesso e il caos è sottile e a sua volta non predicibile, ma quanto più ci si avvicina al confine con il caos tanto più aumentano i livelli di creatività, di immaginazione, di apertura dei membri del sistema e la loro capacità di scambiare e condividere informazioni.

The closer one moves towards the edge of chaos, the more creative, open-ended, imaginative, diverse, and rich are the behaviors, ideas and practices of individuals and systems, and the greater is the connectivity, networking and information sharing (content and rate of flow) between participants (MORRISON 2008).

Lo scambio con l'ambiente esterno rappresenta quindi per i sistemi complessi fonte di arricchimento e di nuova vitalità e nel contempo rischio di implosione e di distruzione. Un rischio che sistemi sani e ben regolati possono correre, ma che rappresenta un elemento di pericolo sempre presente e costantemente da monitorare.

I sistemi complessi necessitano di energia costante per mantenere la propria autoregolazione in funzione, energia che non può essere solo autoprodotta, come pure avviene nelle interazioni tra i sottosistemi, ma necessita di uno scambio con l'ambiente in cui si trovano situati.

È in questo senso che i sistemi complessi sono sistemi "adattativi". Da un lato sono in possesso di meccanismi di reazione agli input ambientali, dall'altro si adattano ad esso e ne provocano ulteriori mutamenti in un continuo scambio regolativo.

AGAZZI (2008) classifica gli input ambientali in tre categorie: le richieste, i sostegni, le opposizioni; dalla regolazione di questi elementi, i primi due favorevoli, il terzo sfavorevole, il sistema trova i suoi livelli di equilibrio perennemente in mutamento.

Il processo di adattamento dovrà quindi consistere nel venire incontro alle richieste dell'ambiente, nello sfruttarne i sostegni e nel ridurle o eliminare le opposizioni...si dovrà per il sistema in esame individuare le sue variabili essenziali e i relativi intervalli critici, ma anche individuare per lo meno i più importanti fra gli altri sistemi che coabitano nel suo ambiente e, con maggior cura, i sottosistemi che lo costituiscono. Sarà necessario prendere consapevolezza ... che ogni sistema e sottosistema tende a massimizzare le proprie variabili essenziali. Tuttavia, la stabilità non sarà possibile se questa tendenza alla massimizzazione non verrà controllata... Il risultato dovrà essere pertanto una ottimizzazione, in cui nessun sistema raggiunge i suoi obiettivi massimali, ma tutti possono fruire di un funzionamento soddisfacente (AGAZZI 2008, p. 41-42)

In quest'ultima annotazione Agazzi mette in luce un aspetto che si rivela della massima importanza per gli scopi della presente ricerca e cioè che i sistemi adattativi complessi mantengono un equilibrio solo attraverso aggiustamenti continui e che il raggiungimento dell'ottimo per alcune delle parti è sempre in contrasto con l'ottimo del sistema.

Il punto di maggior equilibrio del sistema si raggiunge sempre con soluzioni complessivamente ottimali per tutte le parti, ma non ottime per ciascuna di esse.

Si tratta di una impostazione che rinuncia alle soluzioni economicistiche o ingegneristiche che vedono nella massimizzazione dell'utilità dei singoli la massimizzazione anche per il sistema.

Come vedremo, è questo un assunto di particolare interesse nello studio delle forme di governance condivisa, dove l'ottimo individuale non corrisponde sempre, né necessariamente, all'ottimo collettivo.

1.2 Teoria della complessità e sistemi educativi

Numerose caratteristiche dei sistemi educativi sembrano utilmente leggibili attraverso la lente della teoria dei sistemi complessi (ELIAS 2008, SNYDER 2013, MORRISON 2008).

Aspetti quali la capacità di adattamento all'ambiente e la coevoluzione con esso, l'auto-organizzazione in vista del raggiungimento di stati di equilibrio capaci di rispondere a nuove perturbazioni provenienti dall'esterno, la struttura frattale del sistema e dei suoi sottosistemi, la non linearità delle relazioni causa-effetto, mostrano che i sistemi educativi si comportano come sistemi adattativi complessi, almeno secondo le loro caratteristiche fondamentali.

A queste considerazioni vorrei aggiungere ulteriori elementi di complessità dati dal fatto che le Istituzioni scolastiche possono a loro volta essere lette come sistemi di sottosistemi altrettanto complessi o, da un'altra prospettiva, come parti di un sistema più ampio nel quale le interazioni si riproducono a un livello più alto e che si pone a sua volta come un'organizzazione a sé stante, di cui le singole istituzioni rappresentano dei sottosistemi.

Il processo ricorsivo è ampliabile, sia approfondendone gli aspetti micro, sia allargando la visuale agli aspetti macrosociali: ne emerge sempre la sensazione di trovarsi di fronte allo stesso panorama, ma che sostanzialmente sia il punto di attacco, o meglio la posizione dell'osservatore, ad essere cambiata.⁴

MORRISON (2008, p.28) fa notare inoltre, come molti costrutti della teoria della complessità appartengano da sempre al vocabolario dell'educazione:

many of the concepts of complexity theory are the everyday stuff of educational discourse, for example, control; self-organization and emergence; communication and networking; creativity and openness; unpredictability and nonlinearity; relationships and dynamical systems; feedback and learning for development; redundancy and diversity; collectivity

⁴ Un'interessante metafora di questo gioco di punti di vista è illustrata in Powers of ten, storico film di animazione, realizzato nel 1977 da Charles e Ray Eames, per IBM. Il film esplora i punti di vista di una semplice scena quotidiana, allargando e allontanando il campo secondo un esponente di dieci. L'esperienza è quella, straniante, di scoprire come la nostra visione sia, contemporaneamente completa e tuttavia parte di più ampie visioni possibili.

Il film è disponibile su Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=0fKBhvDjuy0>

and connectedness; co-evolution, continuous development and adaptation; agency and structure; the social construction of knowledge.

La teoria della complessità può offrire, in sostanza, uno strumento euristico che permetta di dare organicità alla ricerca e, soprattutto, possa condurre, operativamente, a indirizzare le pratiche e le politiche. L'utilità dell'approccio presentato si presenta addirittura più evidente dal lato dello studio delle politiche di governance, che non delle dinamiche di funzionamento dei sistemi educativi.

L'approccio sistemico introduce inoltre importanti dubbi sull'epistemologia sottostante i sistemi di valutazione presenti nella scuola. Elias (2008) contesta l'approccio allo studio dell'efficacia dei sistemi educativi attraverso metodi di valutazione ritenuti non idonei a cogliere la complessità del mondo reale.

“Il quesito al quale in definitiva si è chiamati a rispondere è: l'apprendimento è un fenomeno lineare? le scuole sono intrinsecamente sistemi chiusi, stabili e prevedibili? Se la risposta è no, e se è vero, come sembra, che le Istituzioni scolastiche sono organizzazioni complesse, composte da parti indipendenti, governate da regole di comportamento ben definite e funzionali alla stabilità, i tipi di valutazione attualmente adottati presentano non pochi limiti” (ELIAS 2008, p. 25)

Morrison (2008) rifiuta esplicitamente l'applicabilità dello strumento dei test sperimentali o dei Quasi-esperimenti.

Complexity theory challenges randomised controlled trials—the ‘gold standard’ of research. Classical experimental methods, abiding by the need for replicability and predictability, may not be particularly fruitful since, in complex phenomena, results are never clearly replicable or predictable...Complexity theory suggests that educational research should concern itself with: (a) how multivalency and non-linearity enter into education; (b) how voluntarism and determinism, intentionality, agency and structure, lifeworld and system, divergence and convergence interact in learning (MORRISON, 2002; 2005); (c) how to both use, but transcend, simple causality in understanding the processes of education; and (d) how viewing a system holistically, as having its own ecology of multiply-interacting elements, is more powerful than an atomized approach. To atomize phenomena into measurable variables and then to focus only on certain of these is to miss synergies and the significance of the whole. Measurement, however acute, may tell us little of value about a phenomenon: I can measure every observable variable of a person to an

infinitesimal degree, but his/her nature, what makes him/her who he or she is, eludes atomization and measurement. (MORRISON 2008, p. 25)

Le unità di analisi utilizzate dalla ricerca dovrebbero così essere raccolte e osservate come interconnesse

Complexity theory suggests that the conventional units of analysis in educational research (e.g. individuals, institutions, communities and systems) should merge, so that the unit of analysis becomes a web or ecosystem (CAPRA, 1996, p. 301), focused on, and arising from, a specific topic or centre of interest (a 'strange attractor').

La presenza di “attrattori strani”, costruito teorico di particolare importanza nella teoria della complessità, assume un rilievo particolare nell’ambito dell’analisi dei sistemi educativi. Si tratta infatti di elementi che sembrano attrarre e far convergere tutto il sistema nonostante l’apparente incongruità con la ricerca dell’ottimo. La presenza di comportamenti non ottimali è una delle caratteristiche più intriganti per la ricerca, perché sembrano smentire l’assunto di comportamenti razionali e orientati all’ottimo da parte dei soggetti.

MASON (2008; 2014) analizza l’effetto di “blocco” (*lock-in*) che la presenza di questi comportamenti introduce nei sistemi auto organizzati. Si tratta di fenomeni di particolare rilevanza, quando si intende studiare le migliori strategie di policy per il miglioramento del sistema: non tener conto di queste resistenze porta a non riuscire più a comprendere i meccanismi di fallimento di politiche messe in atto, come tende a sovrastimarne gli effetti, quando viceversa, sembrano avere successo. All’interno dei sistemi educativi si giocano relazioni fra i partecipanti di cui è sempre importante tener conto, anche se non è facile definirne con precisione la rilevanza: non si può assumere acriticamente che i diversi soggetti aderiscano senza resistenze ai principi dell’auto-organizzazione, dell’apertura, dell’approccio alla diversità e che desiderino un perpetuo adattamento a fronte di una realtà vivace, ma incerta e imprevedibile. È spesso più probabile individuare comportamenti di resistenza al cambiamento, di arroccamento su posizioni stabilizzate, su poteri costituiti, che replicano modalità note e consolidate, conformiste e passive, ma tranquillizzanti.

Capitolo 2

Agire nella complessità: modelli di governance

Se, come presentato nel capitolo precedente, non solo la scuola, ma il sistema scolastico nel suo insieme può essere letto in termini di sistema adattativo complesso, e se, pertanto, gli strumenti regolativi del sistema stesso devono saper intervenire in maniera efficace in contesti caratterizzati da imprevedibilità, ricorsività, causalità non-lineare, sembra necessario riconsiderare a fondo le strategie attraverso le quali di opera a livello pubblico per la regolazione del sistema.

Le tradizionali forme di controllo e rendicontazione, di tipo centrale e autoritativo o di tipo diffuso e competitivo, non sembrano sufficienti a spiegare e a indirizzare le necessarie azioni di politica strutturale che mantengano il sistema in equilibrio e siano in grado di garantirne efficacia e sostenibilità nel tempo.

Si tratta perciò di pensare più a fondo quei meccanismi che nel corso dell'ultimo trentennio hanno preso il nome di governance, di cui cercheremo di tratteggiare alcuni modelli di riferimento utilizzabili a scopo di analisi.

2.1 Definizioni di governance

A partire dagli anni settanta è via via cresciuta l'attenzione per il concetto di governance, parallelamente all'intensificarsi della complessità che caratterizza le interazioni sociali in un mondo sempre più interconnesso e globalizzato. (JESSOP 2002)

La sociologia e la scienza politica hanno sentito la necessità di ripensare i paradigmi tradizionali di interpretazione della regolazione economica e politica che hanno dominato lo sviluppo capitalistico, il mercato e lo stato, il primo centrato sui bisogni individuali, l'altro sull'imposizione centralistica, a fronte di crisi ricorrenti e forme emergenti che non erano più completamente spiegabili.

Alcuni autori hanno parlato di depotenziamento dello Stato e di svuotamento dei suoi tradizionali compiti di regolazione (VAN DAMME 2013) in seguito all'affermarsi di fenomeni quali la globalizzazione, che ha reso labili i confini statali

e fragili gli interventi, l'aumentata richiesta di attenzione e di autonomia dei soggetti privati e istituzionali della società civile, il frammentarsi delle relazioni sociali tradizionali anche di fronte alla crisi economica e finanziaria dell'ultimo decennio.

Il concetto di *governance* si è imposto come tentativo di individuare una via alternativa per spiegare e indirizzare le pratiche di regolazione che intercorrono tra soggetti che si muovono in maniera autonoma, in continua interrelazione, che richiedono forme non coercitive di coordinamento.

Sul concetto di *governance* si è aperta, fin dal suo primo apparire, una discussione, che non si è ancora completamente risolta. A partire dagli studi di Michel Foucault (FOUCAULT 2017), che già negli anni '70 introduceva il concetto di governamentalità per analizzare i meccanismi di controllo e potere nascosti nelle pratiche sociali, il concetto di *governance* è stato anche recentemente sottoposto a una critica radicale, nell'ambito della filosofia politica francese e franco-canadese, che vuole mostrarne la componente ideologica e mistificatoria. (GÉLINAS 2008, DENEULT 2017).

Il punto di partenza di questa critica è l'affermazione che con il termine *governance* si tenda a coprire un meccanismo perverso di controllo sociale che ha spostato la scelta politica dall'assunzione di responsabilità all'applicazione di procedure gestionali di tipo manageriale.

Governance... termine apparentemente inoffensivo, ma con conseguenze nefaste. la governance cancella il nostro patrimonio di riferimenti politici per sostituirli con i termini tendenziosi del management. Ogni materia ruoterà d'ora in poi attorno a sfide gestionali, divenendo così il modello di ogni politica.

Col pretesto di riaffermare la necessità di una sana gestione delle istituzioni pubbliche, il termine designerà non solo la messa in opera di meccanismi di sorveglianza e controllo, ma anche la volontà di gestire lo Stato secondo modalità di efficienza aziendale... (DENEULT 2017, p.13)

La critica mossa nei confronti del concetto di *governance* arriva a ipotizzare l'applicazione di una vera e propria "strategia globale" di imposizione delle logiche neoliberiste e di deregulation generalizzata, mascherata, attraverso una sorta di

“colpo di stato concettuale” dietro un termine la cui vaghezza semantica è funzionale all’operazione stessa.

Contrariamente si termini “democrazia” o “politica” che essa tende a occultare, “governance” non definisce niente in modo netto e rigoroso. L’estrema malleabilità della parola elude il senso, e questo sembra precisamente il suo scopo. Tutto avviene come se si sapesse ciò che vuol dire proprio nel bel mezzo di una totale vanità semantica. (DENEULT 2017, p. 19)

Questa critica serrata della *governance*, intesa come concetto e come pratica, pur conducendo a derive apocalittiche di dubbia utilità, ha peraltro il pregio di stimolare un confronto analitico più serrato e rigoroso.

Una chiarificazione del concetto di *governance* perciò è utile e necessaria, per definire il campo di indagine e di utilizzabilità per quanto attiene ai nostri fini di ricerca.

Riprendendo la copiosa letteratura sul tema mostra si può notare come, in effetti, la discussione e l’approfondimento sul tema abbia prodotto una grande varietà di definizioni, che possono rendere confuso il campo di applicazione del concetto stesso (RHODES 1996, BEVIR 2009, BEVIR 2011)

JESSOP (2003a) mostra come il concetto di *governance* comprenda tre differenti aspetti della regolazione:

- una regolazione ex-post attraverso lo scambio, come avviene per es. nel mercato. Questa forma si caratterizza per una razionalità formale e procedurale orientata all’efficiente allocazione di risorse scarse per fini alternativi (REGOLAZIONE ANARCHICA)
- una regolazione ex ante attraverso la decisione centralizzata, tipica delle situazioni gerarchiche, che si caratterizza per una razionalità orientata all’obiettivo, diretta all’efficacia delle realizzazioni di obiettivi definiti dall’alto (REGOLAZIONE GERARCHICA);
- una regolazione, infine, autoriflessiva, caratterizzata da una razionalità procedurale, focalizzata alla soluzione di specifici problemi sulla base del dialogo fra le parti e non attraverso la mera applicazione di procedure formali (REGOLAZIONE ETERARCHICA).

Nella tabella seguente sono riassunte le caratteristiche chiave dei diversi modelli di regolazione:

	Regolazione anarchica	Regolazione gerarchica	Regolazione eterarchica
Modalità di relazione	Scambio	Comando	Dialogo
Razionalità	Formale e procedurale	Orientata all'obiettivo	Riflessiva e procedurale
Priorità da affrontare	Allocazione delle risorse	Perseguimento di obiettivi prefissati	Gestione della negoziazione
Criterio di successo	Efficienza	Efficacia	Consenso
Criteri di fallimento	Inefficienza economica	Inefficacia Burocratismo	Rumore Disturbo nella comunicazione
Esempio	Mercato	Stato	Rete

Figura 1
Adattamento da JESSOP (2003b)

La cosiddetta Regolazione Eterarchica è propriamente quella che Jessop propone come *governance* in senso stretto, e che utilizzeremo per mostrarne le applicazioni e gli esiti.

Su queste basi JESSOP (2003b, p.1) propone la seguente definizione:

Governance is defined as the reflexive self-organization of independent actors involved in complex relations of reciprocal interdependence, with such self-organization being based on continuing dialogue and resource-sharing to develop mutually beneficial joint projects and to manage the contradictions and dilemmas inevitably involved in such situations.

Questa definizione è tutta centrata sull'impegno delle parti nel ridefinire le proprie posizioni nel continuo scambio dialogico provocato dalle interazioni che intrattengono per giungere a scopi comuni. Si pone un particolare accento sulla necessità della gestione delle contraddizioni, dei conflitti e dei dilemmi che sono inevitabilmente presenti in tali situazioni complesse. Non si tratta pertanto di un mero principio procedurale di ingegneria istituzionale gestionale, ma di un processo

di continua negoziazione, dove ogni risultato non è mai definitivamente consolidato e dove l'equilibrio del sistema è sempre precario.

Importante è inoltre il richiamo all'autoriflessività del processo, che non è calato dall'alto, ma nasce dall'interazione tra i soggetti in campo.

RHODE (1996, p.652) aggiunge alla definizione una specifica attenzione alla componente fiduciaria che si instaura nelle relazioni e sulla negoziazione e definizione non solo degli obiettivi condivisi, ma anche delle regole delle interazioni stesse. Tra gli elementi chiave della *governance*, infatti, Rhode inserisce *Game-like interactions, rooted in trust and regulated by rules of the game negotiated and agreed by network participants*

Questo slittamento dal governo alla *governance* non è solo uno strumento concettuale di analisi politica, ma rende con precisione quanto sembra accadere a più livelli nelle dinamiche relative alle politiche pubbliche.

Come abbiamo mostrato, anche attraverso alcune voci critiche, il concetto è utile sia per analizzare le relazioni sovrastatali e internazionali, sia per scendere nel dettaglio delle dimensioni regionali o locali. Si parla talvolta propriamente di “*governance* multi-livello” per rendere conto dell'intreccio su più piani degli elementi che intervengono nella *governance* (PIATTONI 2009).

L'analisi proposta da JESSOP (2003a, pp. 5-6) ha sicuramente il merito di aiutarci a dipanare un concetto carico di ambiguità, da lui stesso definito “*fuzzy*” (sfuocato). La dimensione “ristretta” del concetto di *governance*, che abbiamo sopra proposto, viene poi ulteriormente arricchita dal riferimento a tre diverse ulteriori accezioni, che lo stesso Jessop riferisce derivate dalle teorizzazioni di Luhmann (LUHMANN 2014).

Una prima accezione che riguarda le relazioni interpersonali (*informal interpersonal networks*) ovvero la capacità di autoregolarsi nella collaborazione informale tra individui, rappresentativi solo di sé stessi, anche se appartenenti a organizzazioni, agenzie, istituzioni da cui tuttavia non hanno ricevuto mandato ad agire: questo livello appare interessante per i legami di fiducia che crea tra le persone concrete, fiducia che si riverbera anche sul secondo degli ambiti individuati.

Una seconda accezione riguarda le relazioni interorganizzative (*interorganizational relations*), costruite sulla negoziazione e il coordinamento in alleanze strategiche basate sulla coincidenza, percepita o costruita, di mutui interessi e sul controllo diffuso delle risorse necessarie a ottenere un risultato congiunto, ritenuto mutualmente vantaggioso;

Una terza accezione, infine, si riferisce più strettamente alle relazioni tra sistemi (*intersystemic relations*), introducendo un ulteriore livello di complessità, riferita alla natura decentrata, mediata dal contesto, orientata al processo, che è implicata nel coordinamento fra sistemi. L'attenzione è posta sulla necessità della riduzione del "rumore" nelle comunicazioni tra sistemi orientati su obiettivi diversi e guidati da logiche non coincidenti, così come sulla cura delle retroazioni negative che ogni azione può ripercuotere all'interno dei sistemi stessi o con altri.

L'aspetto più interessante, ai fini del presente lavoro, di tale analisi è probabilmente la considerazione che i tre livelli sono continuamente legati fra di loro: la fiducia interpersonale è cemento per le relazioni fra organizzazioni, e può diventare la base di un'ulteriore fiducia più generalizzata, una sorta di "fiducia istituzionale", che è indispensabile per superare i comportamenti opportunistici, spesso legati a interessi a breve termine, e andare verso visioni più strategiche condivise. A sua volta la relazione fra istituzioni aiuta e facilita le relazioni fra i sistemi, contribuendo a rendere più fluida, più pulita, la comunicazione, riducendo le distorsioni che possono provenire dal confronto tra logiche e universi simbolici spesso assai divergenti e promuovendo una più generale fiducia sistemica, ovvero una generale stabilizzazione delle aspettative reciproche intorno a un più largo obiettivo sociale comune. Questo clima di fiducia generalizzata, che porta le organizzazioni ad autolimitarsi e a legarsi da vincoli reciproci, ha sua volta ricadute sugli individui, che si trovano a operare in clima più fluido, trasparente, stabile e affidabile.

In un ambiente sociale in continuo, rapido e incalzante mutamento, talvolta turbolento e fortemente imprevedibile, la *governance* autoriflessiva sembra offrire vantaggi regolativi molto più alti di quelli dati dai meccanismi del mercato o del comando centrale, proprio per i circuiti di retroazione positiva che può innescare.

Questo circuito virtuoso della *governance*, analizzato astrattamente in termini di teoria sociale, ha in effetti numerosi ambiti di applicazione nel momento in cui si

scende nello specifico dei sistemi e delle organizzazioni educative: si tratta di strutture nelle quali la componente ricorsiva dello scambio informativo, della costruzione condivisa della conoscenza, dell'individuazione di obiettivi valoriali comuni, si basa necessariamente sul circuito della fiducia, che dal livello personale arriva a quello più ampio del sistema sociale per poi ritornare all'individuo.

2.2 Dilemmi della *governance*

Questo circuito potenzialmente virtuoso, tuttavia, rischia costantemente di collassare, poiché i meccanismi della *governance* si trovano sempre a fronteggiare alcuni dilemmi, che come vedremo, ritroveremo intatti nell'analisi della *governance* dei sistemi educativi.

Questi dilemmi sono innescati propriamente dalla struttura complessa dei sistemi sottoposti a regolazione attraverso *governance* autoriflessiva e non possono essere semplicemente superati con una scelta pro o contro uno dei due corni. Si tratta di situazioni che si ripropongono contestualmente e sempre diversamente.

Il modello è ripreso e adattato dagli studi di JESSOP (2003a, 2003b).

2.2.1 Dilemma della Relazione ovvero Cooperazione vs. Competizione

Per garantire il funzionamento della *governance*, da una parte sono necessari il mantenimento di alti livelli di fiducia interpersonale e tra le organizzazioni, la riduzione massima delle interferenze nella comunicazione, la trasparenza e l'apertura che scoraggino quei comportamenti opportunistici che possono minare la continuità della collaborazione, senza che questi elementi vadano a spegnere la tensione verso l'autoaffermazione, il miglioramento continuo, la spinta verso l'innovazione. Una *governance* autoriflessiva è efficace se sono garantiti alti livelli di collaborazione fra le parti del sistema. Tuttavia, la collaborazione porta al perseguimento e al raggiungimento di un "ottimo di sistema", che non coincide necessariamente, anzi pressoché mai, con l'"ottimo individuale".⁵

⁵ Si veda quanto già presentato sopra, a p.6, relativamente alla regolazione dei sistemi complessi.

Il meccanismo della collaborazione prevede che ogni parte sia disponibile a una rinuncia a vantaggi individuali a fronte di un vantaggio più significativo a livello di sistema complessivo. Per ottenere questo è necessario che tutti i soggetti accettino la collaborazione e rispettino gli impegni reciproci: la collaborazione può saltare da un momento all'altro, se anche uno solo o pochi elementi del sistema operano in maniera individualistica. La collaborazione si basa infatti sulla certezza del comportamento altrui come simmetrico al proprio.

I sistemi collaborativi rischiano perciò di affievolire l'intraprendenza individuale e promuovere la delega dell'azione e della decisione a organismi di regia centrale che garantiscono la certezza dell'interazione, ma rischiano la deresponsabilizzazione dei singoli. Un sistema così fatto rischia perciò di non riuscire a cogliere le difficoltà, i bisogni, ma anche le spinte innovative provenienti dai singoli partecipanti.

È quindi opportuno mantenere alto anche il livello di potenziale tensione verso l'innovazione che lo stimolo competitivo può dare e un eccessivo solidarismo può invece spegnere. Le crisi e gli ostacoli possono essere mortali per i singoli, ma sono potenziali leve di miglioramento del sistema nel suo insieme.

La competizione obbliga al confronto, al miglioramento individuale, all'efficienza e all'efficacia dei singoli, ed è spesso esaltata come rimedio universale per l'ottenimento di risultati di qualità. La competizione pura è tuttavia spietata, poiché l'obiettivo competitivo non è partecipare, ma vincere ed è difficile vedere obiettivi strategici di più ampio respiro collettivo. La competizione sembra particolarmente attraente in situazioni di particolare crisi o turbolenza, dove le decisioni devono essere necessariamente rapide e non possono aspettare i tempi lunghi della costruzione del consenso.

Un mix di competizione e collaborazione garantisce probabilmente la migliore riuscita delle azioni a livello di sistema, ma per i singoli partecipanti è difficile leggere il giusto *trade-off*. In questo senso la regia di *governance* deve operare per raggiungere e monitorare un equilibrio sempre instabile tra questi due poli.

Il sistema educativo è particolarmente sensibile a questo dilemma. La scuola è storicamente l'istituzione pubblica dove più si realizza la dimensione collaborativa, dove uno degli obiettivi da raggiungere è precisamente quello di educare alla

convivenza e alla socialità. Tuttavia, gli elementi di competitività sono fortemente innestati nella vita quotidiana della scuola, dalla valutazione dei singoli studenti, al posizionamento delle scuole sui territori di riferimento.

L'autonomia ha accentuato il ruolo della competizione tra scuole come elemento regolativo del sistema. Ciò tuttavia contrasta con l'esigenza di trovare dimensioni di rete, che aiutino le singole istituzioni scolastiche a far fronte compatto nei confronti di esigenze comuni, sia di tipo gestionale, sia di tipo pedagogico.

Il dilemma tra competizione e cooperazione si ripresenta con diverse accentuazioni tra un polo e l'altro, nei diversi periodi storici e in diverse situazioni territoriali, caratterizzate da un'impronta etico-politica di un segno piuttosto che dell'altro.

2.2.2 Dilemma del Contesto ovvero Apertura vs Chiusura

I sistemi adattativi complessi, che maggiormente sono interessati al meccanismo autoregolativo che abbiamo descritto in precedenza, si confrontano con il sistema ambiente nel quale operano attraverso una fitta trama di relazioni che dipende dal livello di relativa apertura o chiusura che li caratterizza. Nessun sistema complesso autoriflessivo sopravvive senza apertura verso l'esterno, ovvero senza le risorse che provengono dall'ambiente in cui vive e opera.

Senza apertura i sistemi si atrofizzano e muoiono, perché al loro interno non trovano più le energie indispensabili al mantenimento dell'ordine e delle prospettive vitali. Nel caso del sistema scuola questo significa prevedere la capacità di dialogare costantemente con stakeholder più o meno vicini: dai genitori agli operatori economici, dai soggetti istituzionali, Enti locali, associazioni di categoria, forze dell'ordine ecc... ai soggetti culturali, inserendone l'azione non solo in maniera strumentale, ma come reali coprogettatori.

A livello di sistema scolastico l'apertura si connette con il confronto e lo scambio con altri sistemi significativi a più livelli e talvolta tra loro trasversali: si pensi ad esempio al sistema giuridico (non solo relativamente alle norme specifiche sulla scuola, ma più in generale regolative della comunità locale e nazionale), al sistema economico (con riferimento alle risorse destinate, ma anche alle scelte congiunturali e strategiche riferite al contesto di riferimento), al sistema delle

conoscenze e competenze (non solo accademiche, ma trasversali a più campi del sapere condiviso nella società), così come ai diversi intrecci tra livelli di sussidiarietà verticale e orizzontale (dai microterritori ai sistemi internazionali). La disponibilità all'apertura misura la forza identitaria di un sistema, la sua capacità di attrarre novità, forze e voci differenti senza perdere una sostanziale tenuta rispetto ai propri obiettivi e peculiarità, ma anche la possibilità dei singoli di uscire dal sistema stesso e rendersene autonomi.

Tuttavia, come è evidente, l'apertura non può essere indiscriminata e incontrollata, a pena di una perdita di certezza e di sicurezza delle relazioni consolidate, che a loro volta creano un clima di fluidità e trasparenza degli scambi.

La chiusura relativa di un sistema ne garantisce la compattezza e la riconoscibilità, sia da parte di chi ne è membro interno, sia di chi lo osserva da fuori. I confini delle competenze e delle azioni possibili sono chiari e i soggetti certi. Maggiore chiusura significa anche più forte legame interno da parte dei componenti di un sistema, conferma delle sue regole e caratteristiche peculiari e minore tendenza all'uscita da parte dei singoli.

La scuola è spesso letta dall'esterno come un sistema chiuso, addirittura autoreferenziale, dominato da logiche incomprensibili per chi non ne entra a far parte con una funzione specifica. Lo stesso linguaggio della scuola appare spesso astruso e lontano dalla dimensione dello scambio quotidiano.

Nello stesso tempo la scuola è l'istituzione che si caratterizza come inclusiva e universalistica per eccellenza, capace perciò della massima apertura e accoglienza delle novità.

Il dilemma caratterizza tutti i livelli dei sistemi di istruzione, dal gruppo classe al sistema scolastico: nelle diverse situazioni abbiamo mix ottimali dei due poli che tuttavia sono costantemente in tensione.

2.2.3 Dilemma della Regolazione ovvero Stabilità vs Flessibilità

Garantire la tenuta del sistema attraverso regole certe e una guida sicura o potenziarne la capacità di rapida risposta a sorprese esterne? Quanto di burocratismo, di procedure regolamentari, di regole certe e condivise, che permettono di traguardare obiettivi di sistema di medio o di lungo periodo e quanto

di capacità di variazione, di ricerca, di adattamento per far fronte a situazioni emergenti che richiedono risposte rapide?

La stabilità e la flessibilità riprendono il dilemma tra un governo guidato dal centro e un'anarchia autoregolata. Il primo sembra più adeguato a raggiungere livelli stabiliti di efficacia, dove obiettivi anche lontani fanno da guida ad azioni di cui si può leggere con buon grado di sicurezza l'andamento e la direzione, la seconda appare più adatta a fronteggiare il rischio e l'incertezza e a risolvere efficientemente situazioni di crisi contingenti. Criteri di efficacia e di efficienza sembrano guidare i due corni del dilemma, che appaiono ancora una volta significativi in ambito educativo.

Pur trattandosi di istituzioni fortemente burocratizzate e normate, le scuole sono tuttavia costantemente interpellate dalla necessità di risposte rapide a casi singoli. Le procedure che guidano le azioni di sistema della scuola, nate con l'intento di renderne leggibile e certo l'andamento e garantire così tutti i partecipanti di trattamenti efficaci ed equi, possono rovesciarsi in gabbie che bloccano l'azione nei confronti delle esigenze di singoli individui. Viceversa, è proprio a scuola dove si impara a sviluppare lo spirito critico che permette di forzare blocchi o rigidità di istituzioni astratte.

Anche in questo caso il mix ottimale è da ricercare tra un polo di massima stabilità, dove è più facile individuare una guida di garanzia per tutti e un polo di massima flessibilità, dove si salvaguardano i più alti livelli di libertà di azione per i singoli.

2.3 Governance e dimensioni della conoscenza

Gli elementi presentati consentono di stilizzare un modello interpretativo dei sistemi di regolazione che può essere utilmente applicato nel campo della *governance* del sistema educativo.

La specificità di tale sistema conduce alla necessità di arricchire il modello di altre due dimensioni attinenti più specificamente alla dimensione comunicativa e culturale: la prima riguarda la disponibilità e la qualità dello scambio comunicativo tra gli elementi del sistema, la seconda l'attitudine all'approfondimento, alla sedimentazione della conoscenza piuttosto che all'esplorazione del nuovo.

Siamo perciò di fronte a due ulteriori dimensioni che possiamo chiamare Dimensione della comunicazione e Dimensione della conoscenza.

Come nel caso dei dilemmi presentati in precedenza queste dimensioni si presentano a loro volta ulteriormente complesse, poiché trattano di aspetti non necessariamente escludentesi fra di loro, ma intrecciati in un continuum di posizioni differenti.

2.3.1 La Dimensione della Comunicazione ovvero Qualità della comunicazione vs. Quantità delle interazioni

La Dimensione della Comunicazione è mutuata dal lavoro di SERPIERI (2008) che la propone come strumento esplicativo dei diversi stili di regolazione e di come questi si connettono con i diversi stili comunicativi.

Il modello prende in considerazione il *trade-off* tra qualità e ricchezza della comunicazione e quantità e frequenza delle interazioni, secondo le analisi delle *Knowing communities* proposta da AMIN, COHENDET (2004).

Dall'incrocio delle diverse modalità di relazione vengono individuate quattro tipologie di interazione alle quali sono correlate altrettante modalità di regolazione (GRIMALDI, ROMANO, SERPIERI, STAIBANO 2006, SERPIERI 2008), senza peraltro discuterne i rapporti di causa- effetto. Non è infatti facile definire se sono i sistemi regolativi che promuovono le diverse forme di comunicazione fra i soggetti, o se, viceversa, situazioni comunicative definite conducono o possono produrre sistemi regolativi specifici.

Resta il fatto che la dimensione della comunicazione appare fortemente connessa con la dimensione del potere dei diversi attori in gioco.

Innanzitutto, dall'intreccio tra una condizione di comunicazione povera e di scarsa interazione tra le parti scaturisce una situazione a "Debole cultura comunicativa". La qualità della comunicazione è bassa perché basata su standard predefiniti, così come la quantità delle interazioni è povera, perché non necessaria in quanto fortemente proceduralizzata.

Questa situazione si presenta nelle situazioni fortemente gerarchizzate: il flusso comunicativo e i contenuti della comunicazione sono determinati dal centro e gli attori sono scarsamente, se non per nulla, stimolati alla responsabilizzazione individuale.

La forza di questa configurazione regolativa consiste nella sua stabilità e riconoscibilità nel tempo, ma appare evidente la debolezza nell'affrontare cambiamenti rapidi, inattesi e potenzialmente conflittuali. I conflitti fra le parti non emergono e non vengono riconosciuti.

Il sistema è ordinato, ma fragile, perché non possiede gli strumenti per affrontare situazioni impreviste che possono provocarne il crollo anche rapidamente.

Laddove la comunicazione si arricchisca di maggiori contenuti e qualità, con l'emergere di linguaggi e codici specialistici, di contenuti sempre più pertinenti agli specifici contesti e ai problemi da affrontare, anche in presenza di una scarsa interazione tra gli individui, si può avere una situazione di "Forte cultura codificata".

In questo caso il coordinamento tra gli elementi in gioco è dato da un sostrato comunemente accettato, che viene di volta in volta ritarato dal centro con interventi di ingegneria gestionale. La fragilità di questa situazione è data proprio dalla scarsa interazione tra le parti, che non consente la creazione di un comune terreno fiduciario, ma si appoggia solo sulle conoscenze tecniche spesso possedute solo dal potere centrale, o almeno considerate stabili. Questo tipo di configurazione consente una maggiore efficienza dell'azione, con un più alto grado di pertinenza e capacità di adattamento rispetto ai singoli problemi emergenti. La debolezza è data tuttavia, dalla scarsa partecipazione dei diversi soggetti alla regolazione, con conseguente deresponsabilizzazione.

Il sistema è adattato, ma rigido. Le organizzazioni burocratiche si trovano spesso in questa tipologia di situazione, che rispecchia una storia istituzionale solo in parte modificata negli ultimi anni. La scuola stessa ha caratteristiche qui riconoscibili.

Un terzo incrocio vede una situazione di "Forte cultura tacita". In questa situazione l'alta frequenza delle interazioni compensa la qualità della comunicazione scambiata. Ci si incontra frequentemente alla ricerca di soluzioni che derivano dall'esperienza di ognuno, ma che nessuno riesce a capitalizzare come conoscenze condivise. La qualità dei messaggi è stereotipata, ma la quantità rende possibile forme di risposta efficiente a problemi condivisi. Il sistema appare più flessibile, più capace di cogliere l'apporto di ogni soggetto partecipante, più aperto alla contribuzione di tutti. La debolezza sta ancora una volta nell'incapacità di rendere

evidente e capitalizzare il sapere condiviso. Qui possiamo riconoscere alcune caratteristiche presenti per esempio nelle interazioni tra soggetti della società civile, in arene non regolate: il lavoro di confronto è alto, produce molta comunicazione, ma i contenuti non sempre sono all'altezza dello sforzo fatto.

La quarta tipologia è infine quella di una "Forte cultura comunicativa", dove la qualità della comunicazione si affianca a una forte quantità delle interazioni. Il coordinamento avviene attraverso meccanismi di autoregolazione e la rete, già presente nel caso precedente, diventa qui non solo veicolo di scambi tra i singoli, ma valore aggiunto di sistema. Questa situazione tuttavia comporta alti costi di coordinamento e tempi lunghi di realizzazione delle azioni, non sempre compatibili con le urgenze da affrontare.

Il quadro concettuale è riassunto nello schema seguente

	scarsa interazione	alta interazione
comunicazione povera	debole cultura comunicativa	forte cultura tacita
comunicazione ricca	forte cultura codificata	forte cultura comunicativa

Figura 2

Adattato da SERPIERI (2008) e GRIMALDI, ROMANO, SERPIERI, STAIBANO (2006)

2.3.2 La Dimensione della Conoscenza ovvero Approfondimento vs. Esplorazione

Un ultimo dilemma che appare particolarmente rilevante per la lettura della regolazione dei sistemi educativi è quello definito dalla Dimensione della Conoscenza. Il centro tematico è in questo caso quello dell'acquisizione e della diffusione della conoscenza, che mette in tensione la capacità di far tesoro di quanto appreso, sfruttarne appieno il potenziale, "immagazzinarne" e capitalizzarne i risultati e la spinta verso la ricerca del nuovo, l'esplorazione di terreni e pratiche ignote.

La necessità di fronteggiare ambienti a forte imprevedibilità può portare a focalizzare i propri sforzi nel rinforzare pratiche e saperi che hanno dato buona prova di sé in passato e che vengono riproposti anche in maniera acritica.

É il principio del “*si è fatto sempre così*”, che guida comportamenti organizzativi nei quali le *best practices* diventano comportamenti imposti dalla routine, anche senza che necessariamente intervenga una spinta consapevole dal governo centrale.

É un comportamento organizzativo che certamente scoraggia la ricerca di nuove soluzioni a problemi che, pur comparando simili, sono in realtà sempre nuovi.⁶

Lo stock di conoscenze già acquisite, pur necessario a creare *expertise*, non è sufficiente ad affrontare l'emergenza del nuovo, che richiede capacità di ricalibratura e ridefinizione degli ambiti già noti.

É probabile che i sistemi sbilanciati sul lato dell'approfondimento tendano a stabilizzarsi su livelli di equilibrio subottimale, cioè in un certo senso si “accontentino” di quanto già in loro possesso.

Quelli sbilanciati sul lato dell'esplorazione, al contrario, rischiano di soffrire di uno squilibrato rapporto tra i costi e i benefici delle azioni intraprese. (MARCH 1991, cit. in DUIT, GALAZ 2008 p. 319). L'esplorazione costa infatti molto in termini di raccolta e analisi dei dati e sperimentazione e può essere vincolata fortemente dalla disponibilità di risorse umane e finanziarie.

La Dimensione della Conoscenza introduce all'analisi dell'attitudine di un sistema verso il cambiamento e l'innovazione: si tratta infatti di fronteggiare situazioni in

6 SNYDER (2013) propone un'interessante analisi sulla differenza tra problemi complicati e problemi complessi, che ben si adatta a descrivere le questioni che l'educazione si trova ad affrontare. I problemi complicati prevedono soluzioni difficili, ma replicabili in diversi contesti, mentre i problemi complessi vedono la necessità di riconsiderare di volta in volta tutto l'apparato di conoscenze già definito per affrontare casi che si presentano sempre diversi. I problemi complicati possono essere così affrontati utilizzando il bagaglio di conoscenze pregresse, accumulato nel patrimonio documentale di una istituzione o di una comunità: si tratta di adattare a nuovi contesti soluzioni che hanno dato buona prova di sé (What works). I problemi complessi si presentano invece come sempre nuovamente imprevisi e non standardizzabili. Le soluzioni passate servono a confrontarsi con l'esperienza e rimangono perciò come bagaglio utile, ma non sono mai sufficienti a rispondere ai nuovi problemi. Si tratta di situazioni comuni nella vita quotidiana, che spesso sono difficili, se non impossibili, da affrontare da soli. Lo scambio e il confronto con altri, se non aiuta sempre a trovare la soluzione migliore, nondimeno attutisce il senso di spaesamento e lo sconforto che tali situazioni recano al singolo che le affronta.

L'educazione rientra, anche secondo Snyder, nel campo dei problemi complessi.

cui i cambiamenti non solo avvengono in regimi di più o meno alta prevedibilità, ma anche a velocità differenti.

I sistemi appaiono, secondo questo modello tanto più flessibili, quanto più disponibili a rinunciare ad aspetti di approfondimento e capitalizzazione del già noto, per andare verso l'esplorazione dell'ignoto e tanto più robusti quanto più capaci di inserire nell'esplorazione le competenze e le conoscenze già acquisite. Dall'altra parte si configurano sistemi rigidi e lenti nella risposta quanto più focalizzati sulla capitalizzazione delle conoscenze acquisite.

In base a questi aspetti DUIT e GALAZ (2008) propongono quattro tipi di sistemi.

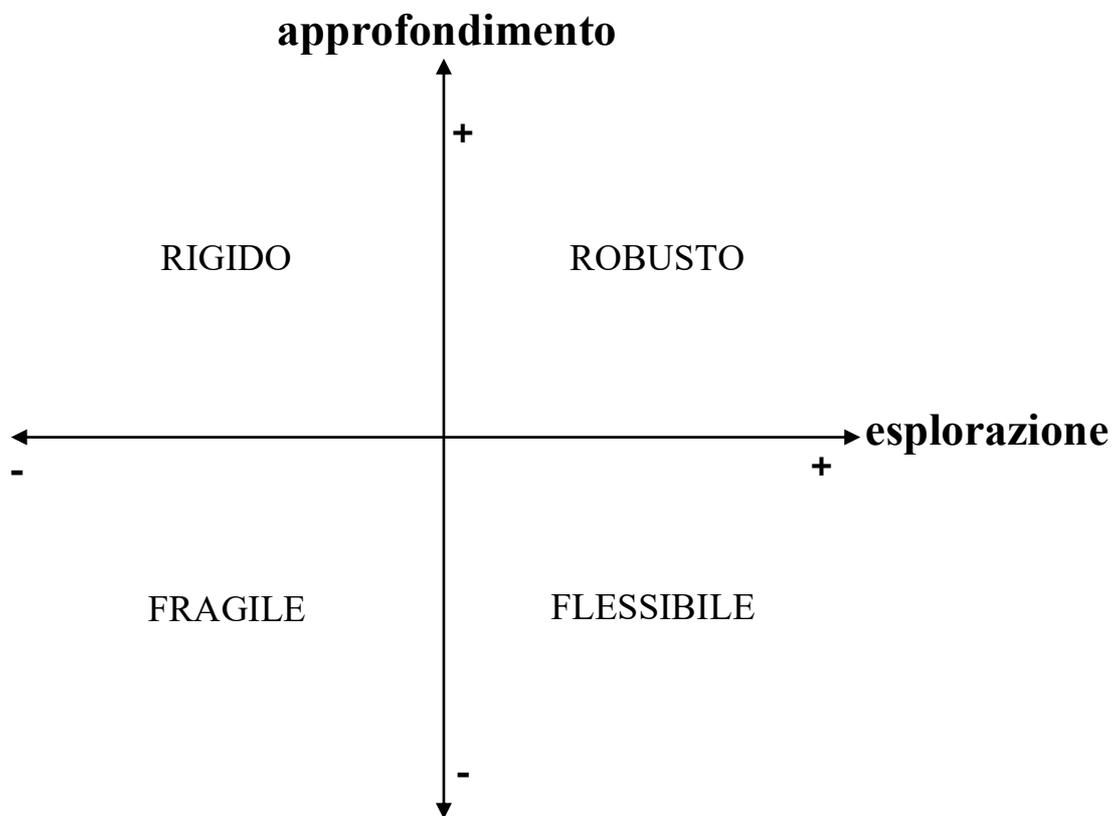


Figura 3
Adattato da DUIT, GALAZ (2008)

Il modello mostra come alti livelli di approfondimento ovvero di capitalizzazione delle conoscenze, accompagnati da un basso livello di esploratività siano accompagnati da una maggiore rigidità, che massimizza la stabilità perdendo in capacità di risposta a nuove circostanze. Questa situazione ha una buona capacità esplicativa di situazioni particolarmente bloccate istituzionalmente. La situazione per esempio di un sistema scuola fortemente centralizzato e guidato da una regia centrale molto normativa, che capitalizza le conoscenze passate, ma non sa dare indicazioni per le novità emergenti. (Primo quadrante).

Una situazione capace di risposta rapida e attenzione a quanto già attuato, di fronteggiare cambiamenti improvvisi ed emergenze e nello stesso tempo progettare su periodi di tempo medio-lunghi è indubbiamente la situazione in cui si trovano sistemi ad alta densità di concentrazione di conoscenza, ma estremamente flessibili e capaci di rapida riorganizzazione. Né le Istituzioni scolastiche, né la pubblica amministrazione sembrano rientrare pienamente in un questo quadro, ancora vincolate a sistemi di controllo burocratico e verticistico, ma indubbiamente si tratta di una prospettiva che il sistema dell'autonomia potrebbe e dovrebbe favorire. Come si è detto la debolezza di questa situazione è principalmente data dai costi delle risorse necessarie sia per lo stoccaggio delle conoscenze, sia per la ricerca di soluzioni innovative. (Secondo quadrante)

Al contrario delle situazioni che abbiamo definito robuste, le situazioni che si presentano fragili sembrano le più frequenti. In questo caso una scarsa capacità di capitalizzazione di quanto già raggiunto e un basso utilizzo del loro potenziale si accompagnano ad una scarsa attitudine anche all'esplorazione. Questi sistemi sono ancorati a gerarchie bloccate e procedurali, che si avvitano in circoli viziosi nei quali un basso interesse per l'innovazione, giustificato dagli alti costi per la ricerca, porta a non sfruttare al meglio le conoscenze potenzialmente già acquisite, le quali a loro volta decadono rapidamente, non permettendo di trovare le risorse utili ad avanzare e fronteggiare le novità. Questi sistemi spesso sono caratterizzati da presenza di relazioni interpersonali fortemente conflittuali e frustrate, e da comportamenti opportunistici che li rendono intrinsecamente fragili e a grande rischio di collasso. (Terzo quadrante).

Una quarta tipologia infine è data da sistemi flessibili, che si caratterizzano per una spinta verso l'innovazione, pur con la tendenza a non riuscire completamente a capitalizzare le conoscenze già acquisite. Tutta l'attenzione è spostata sul breve periodo, nella ricerca di soluzioni efficienti per problemi emergenti e contingenti. Meno forte è la capacità di progettazione a lungo periodo, la pianificazione strategica appoggiata a dati e conoscenze consolidate. Anche in questo caso la scarsa propensione a far tesoro di quanto appreso, di approfondirne gli esiti e valutarne le ricadute nel medio-lungo periodo porta a rischi di frammentazione dell'azione collettiva e a comportamenti opportunistici (Quarto quadrante).

2.4 Un modello multifattoriale per la lettura dei sistemi complessi

Gli strumenti concettuali fin qui presentati si prestano a un'operazione di sintesi che possa farci da guida anche nella lettura del sistema scolastico come sistema complesso.

Abbiamo già esplicitato come ogni sistema presenti, accanto a elementi di forza, anche rischi e caratteristiche ineliminabili di debolezza, che possono portare fino al fallimento delle operazioni di regolazione.

Valutare la "bontà" di una *governance* sarà pertanto possibile quindi soltanto esplicitando le caratteristiche presenti nel contesto sistemico, le logiche nascoste e le scelte valoriali, l'attitudine verso il breve o il lungo periodo, la predisposizione verso l'innovazione o la stabilità, e così via.

L'intreccio delle dimensioni presentate conduce a un modello multifattoriale, che tiene conto sia delle componenti regolative e normative, sia delle componenti culturali e valoriali. Abbiamo mostrato come gli elementi della fiducia, della trasparenza, dell'inclusività rappresentino fattori chiave per la riuscita di forme di regolazione non eterodirette, e come nello stesso tempo, le situazioni eterarchiche producano a loro volta fiducia e confidenza fra gli attori.

Il modello assume così una valenza teorica, di tipo euristico e valutativo, ma anche, e forse soprattutto, un valore pratico e insieme politico, se può aiutare l'autorappresentazione del sistema stesso da parte degli attori protagonisti.

Se poste in un continuum logico le dimensioni presentate come dilemmi possono diventare le facce prismatiche di un unico modello che ci aiuta a leggere i diversi livelli presenti nella complessità.

Tutte le coppie dei dilemmi presentati si pongono come mutuamente escludenti, ma nello stesso tempo potenzialmente correlate fra di loro.

Una situazione dove prevale la cooperazione sulla competizione, può essere caratterizzata da livelli più o meno alti di apertura da e verso l'esterno.

Ciò significa che un sistema cooperativo può essere compatibile sia con alte soglie di ingresso e di uscita, sia, viceversa, con una sostanziale impermeabilità.

Queste situazioni a loro volta comportano diversi gradi di accentuazione dell'elemento della stabilità e della flessibilità.

A loro volta le dimensioni della comunicazione e dello scambio di conoscenza interno a un sistema possono essere lette come relativamente indipendenti dai livelli di cooperazione, stabilità e apertura.

Un sistema caratterizzato da una relativa maggiore chiusura può garantire tendenzialmente maggiore stabilità, maggiore centratura sull'approfondimento delle conoscenze acquisite e su alta qualità di una comunicazione interna che non richiede frequenti interazioni fra gli elementi, trattandosi di strutture solide, riconoscibili, poco soggette a modificazioni nel tempo, orientate al lungo periodo. Si possono così ipotizzare alcune situazioni ideali, estremamente polarizzate in una o in un'altra direzione. Due situazioni in particolare rappresentano i poli estremi che abbiamo visto rappresentare le due situazioni verso le quali sembra rivolgersi una regolazione di tipo Gerarchico o di tipo Anarchico.⁷

La prima situazione si presenta come estremamente polarizzata nella direzione della massima stabilità, della totale assenza di competizione, di una completa chiusura da e verso l'esterno, in cui tutta la concentrazione è posta sul massimo sfruttamento delle risorse conoscitive interne e la comunicazione è di alta qualità, anche a discapito di interazioni assai poco frequenti, se non a loro volta molto formalizzate.

Il modello può essere così rappresentato (Figura 4):

⁷ Si veda lo schema presentato sopra, p. 13

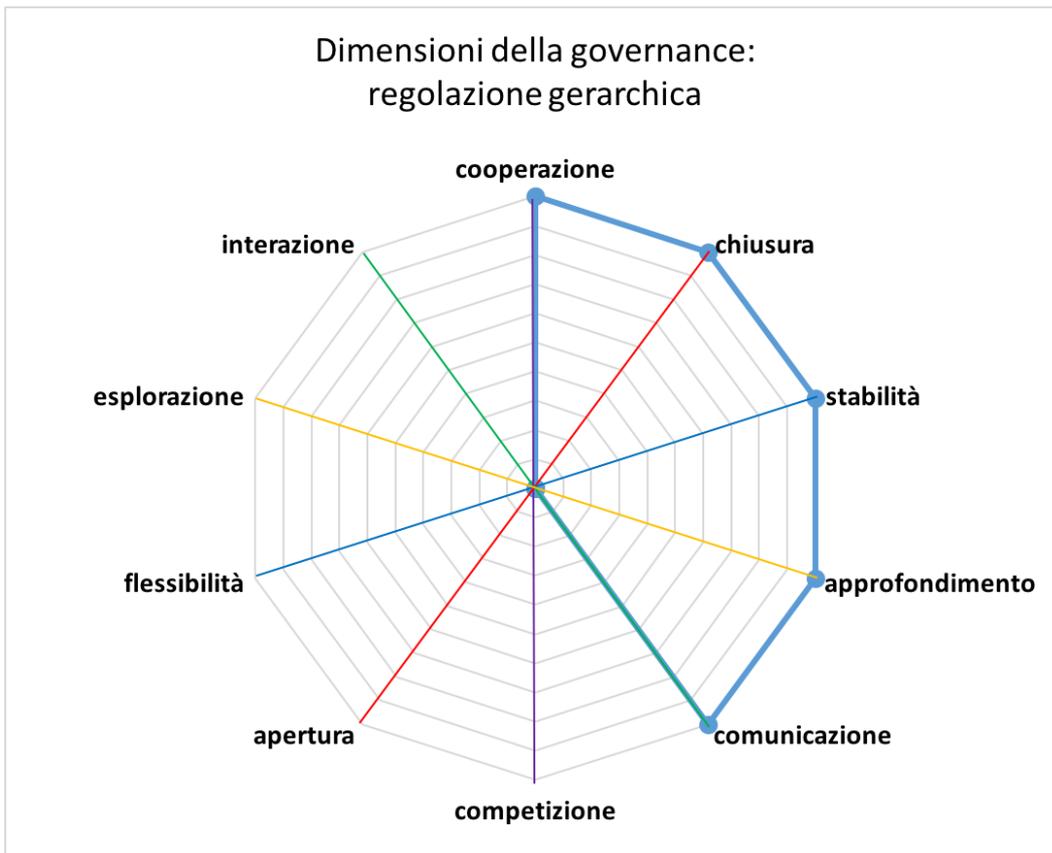


Figura 4

In questa situazione la regolazione gerarchica propone i vantaggi della chiarezza dei ruoli istituzionali, delle funzioni ancorate in forme consolidate di conoscenza acquisita da tutti i membri del sistema. Non necessariamente la cooperazione significa fiducia reciproca, ma in questo contesto può non essere necessario, dal momento che le regole sono definite in maniera certa e ugualmente distribuite senza opacità.

All'estremo opposto, seguendo questo tipo di ragionamento, si può ipotizzare l'esistenza di sistemi caratterizzati da competizione massima, forte e continua apertura, in cui la flessibilità dell'azione e la capacità di risposta alle emergenze sia pressoché istantanea e dove l'attenzione sia tutta posta sull'esplorazione delle novità in un contesto di forte interazione tra gli elementi.

In questo caso il modello può essere a sua volta schematizzato come nella figura seguente (Figura 5)

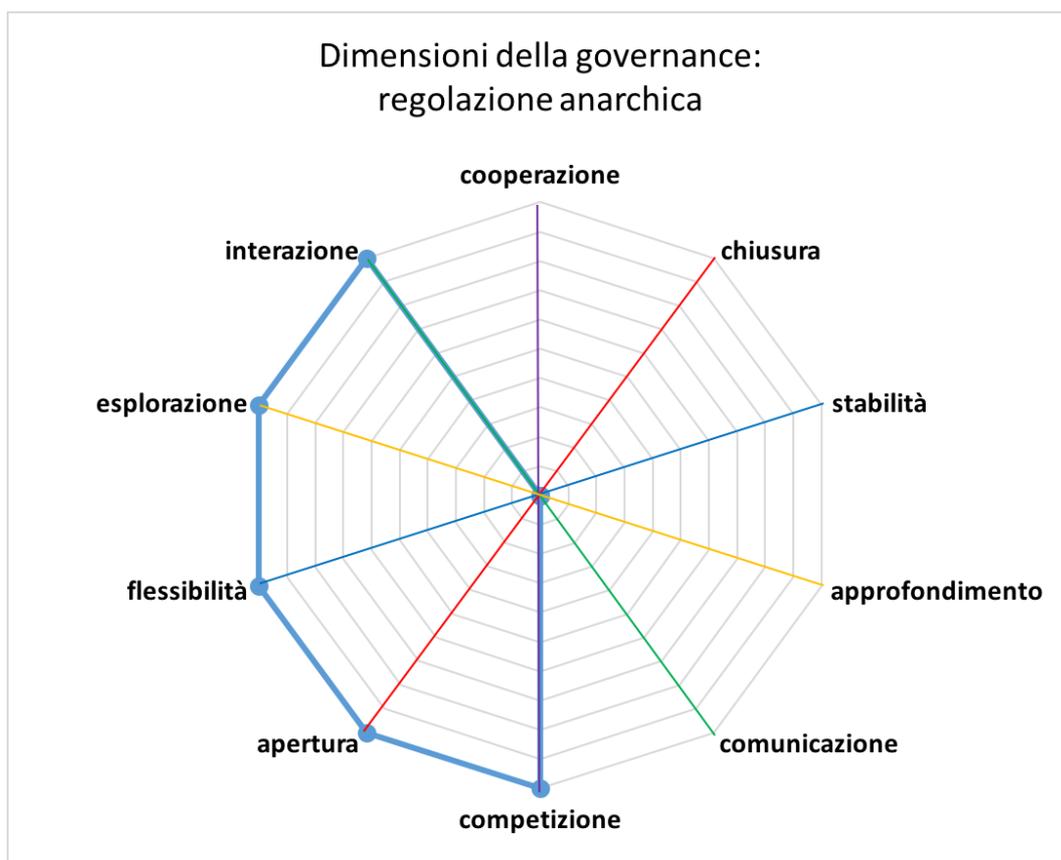


Figura 5

In questo secondo caso, la regolazione anarchica esalta la dinamicità delle risposte nelle situazioni incertezza, presenta prospettive di alta efficienza in situazioni di incertezza e carenza di risorse, promette di saper leggere con immediatezza tutte le novità provenienti da un ambiente esterno potenzialmente turbolento, ma accettato come sfidante e incluso nell'azione regolativa.

Si tratta di due situazioni estreme che non si presentano nel mondo reale. Gli esempi forse più vicini alla rappresentazione ideale sono quelli di un regime totalitario a rigida guida centralista, capace di controllo completo sulle azioni dei singoli (l'Albania di Herver Oxa?), o, dall'altro lato un mercato completamente privo di regolazioni esterne, totalmente regolato dalla razionalità economica del singolo (il sistema di equilibrio economico generale di Walras?⁸)

⁸ L. Walras, *Eléments d'économie politique pure*, Lausanne 1874

La vita reale mostra diverse combinazioni di questi estremi, caratterizzando più tipologie di *governance*, adatte ai diversi contesti e realizzate più o meno consapevolmente dagli attori stessi.

L'approfondimento del modello può consentire di giungere a un miglior livello di analisi in vista delle azioni di *governance* più efficaci nei diversi casi.

Riprendiamo così le dimensioni presentate e proviamo a individuarne gli incroci e le influenze reciproche, in maniera più approfondita, inserendone una dimensione temporale che dinamizza il modello e lo rende più significativo per gli scopi di tipo valutativo e perciò pratico-politici che ci siamo posti.

L'analisi può ripartire naturalmente da qualsiasi dimensione tra quelle presentate sopra, trattandosi di un modello interattivo e di tipo circolare.

La prima dimensione analizzata è così nuovamente quella della Relazione dove la Cooperazione si confronta con la Competizione.

I punti di partenza sono le due situazioni estreme.

La prima è quella di Cooperazione completa, nella quale ogni soggetto esiste solo in funzione del suo posto nel sistema e non ha alcuna iniziativa individuale, anzi si può dire che non esista in quanto individuo, poiché tolto dall'ambiente collettivo non trova più le condizioni di vita necessarie (una metafora possibile è quella della colonia di formiche o dell'alveare)

La seconda è quella della Competizione completa, in cui, in assenza di qualsiasi regolamentazione centrale, ogni individuo tende alla massimizzazione del proprio utile e vede l'altro solo come potenziale ostacolo alla propria realizzazione (situazione di hobbesiana guerra di tutti contro tutti).

Ogni situazione reale si situa lungo un continuum tra i due poli, costantemente al centro di negoziazioni tra i partecipanti, alla ricerca di un punto di equilibrio costantemente ridiscusso.

La seconda dimensione considerata è quella di Contesto, dove Apertura e Chiusura sono i corni del dilemma. Questa dimensione si intreccia immediatamente con quella della Relazione. Cooperare e competere sono azioni situate infatti in contesti più o meno capaci e disponibili all'apertura, sia in entrata sia in uscita.

Dall'intreccio delle due dimensioni si ricava un campo di possibilità che individua alcune delle situazioni tipiche in cui si trovano i sistemi complessi, come illustrato dallo schema che segue (Figura 6)

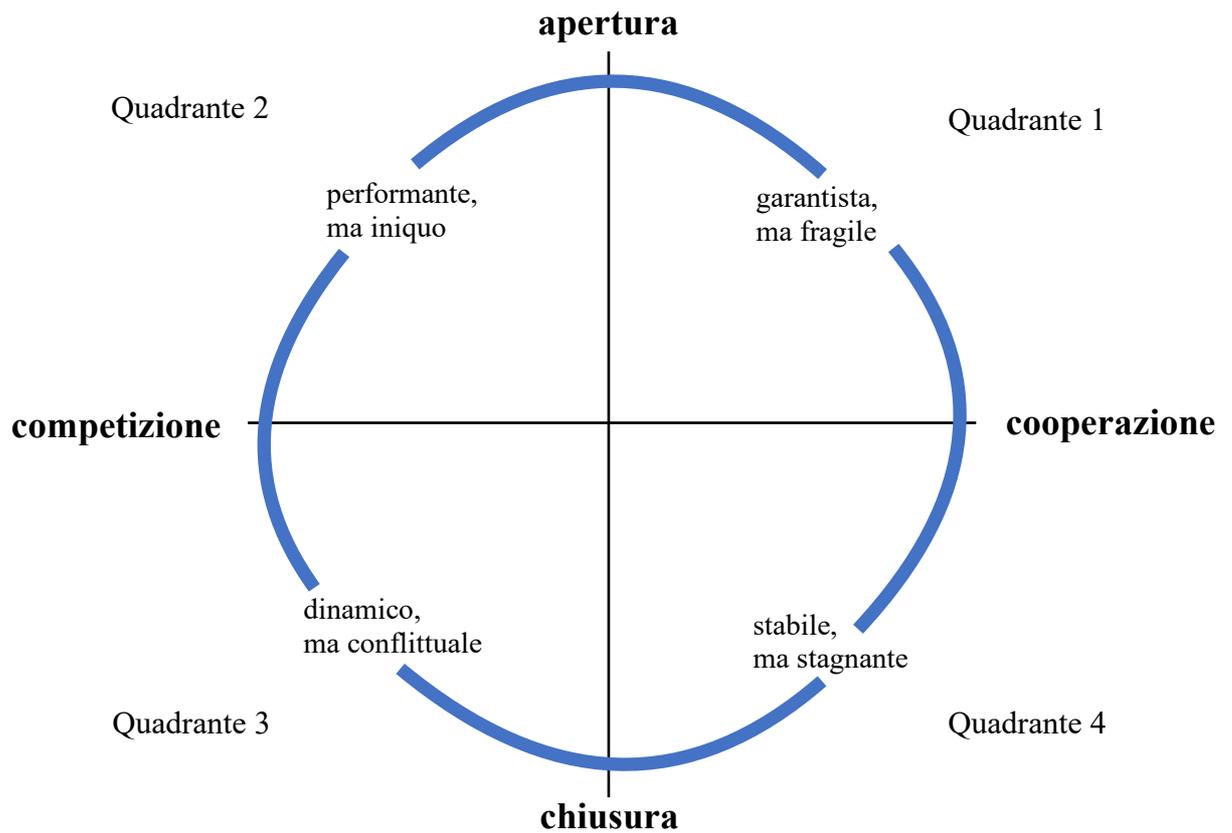


Figura 6

Un contesto caratterizzato da grande apertura prevede scarse, se non addirittura nulle, barriere in entrata e in uscita. Questo significa che ogni soggetto ha la possibilità di entrare e uscire dal sistema in ogni momento, ma anche che non esistono paracadute o meccanismi di salvataggio degli individui partecipanti. L'assenza di costi in ingresso è accompagnata da un forte *turn over* dei soggetti partecipanti.

Si tratta di contesti ad alta capacità di inclusione e contemporaneamente grande facilità di espulsione. Il confine stesso del sistema tende a non manifestarsi quasi.

Il sistema fatica a riconoscersi come un tutto omogeneo, ma guadagna in capacità di continua innovazione e cambiamento.

Dal punto di vista dei soggetti singoli questa mobilità perfetta in entrata e in uscita rappresenta un'opportunità da cogliere, ma anche un grande rischio, poiché il fallimento del singolo non è compensato da nessuna azione collettiva.

Un sistema tendenzialmente aperto dove sia presente anche un'alta competizione fra i partecipanti si caratterizza per un'alta reattività e una forte capacità di innovazione, ma anche per una feroce lotta per il mantenimento delle posizioni acquisite. I soggetti più deboli vengono espulsi continuamente e vengono rimpiazzati da altri in entrata.

Il sistema si presenta come fortemente teso verso la performance, ma contemporaneamente disinteressato a meccanismi di compensazione delle iniquità: i soggetti più deboli non vengono aiutati poiché la possibilità del loro rimpiazzo è continua e meno costosa per il sistema nel suo insieme.

Questa situazione (Figura 6 - Quadrante 1) è caratterizzata da alta instabilità. Il suo carattere fortemente iniquo può reggere solo se i singoli partecipanti non intravedono nessuna forma di possibile cooperazione fra di loro e continuano ad accettare la massima competizione come l'unica forma di regolazione, a fronte di alte performance personali.

L'esempio forse più vicino al modello è quello dei mercati finanziari, altamente volatili e soggetti a fortissime turbolenze, ma caratterizzati da performance potenzialmente di altissimo livello.

La sperequazione delle performance è probabilmente proprio il punto di maggior debolezza di questa configurazione, che può farla deflagrare violentemente (un

crack finanziario, una rivolta popolare...) oppure farla virare verso forme di più alta integrazione e cooperazione fra i soggetti.

Lo spostamento lungo l'asse della cooperazione descrive perciò un tentativo di miglioramento delle debolezze della situazione precedente. (Quadrante 2)

Pur mantenendo alta la propensione all'apertura il sistema sembra più capace di mitigare la possibile iniquità di una regolazione lasciata alla "legge del più forte" per garantire maggiormente anche i più deboli.

Anche questa situazione tuttavia si presenta come fragile.

Da un lato l'alto livello di apertura, come nel primo caso, rischia di impedire la tenuta complessiva del sistema, la sua stessa autorappresentazione come un tutto, dall'altro l'accettazione della cooperazione sembra il frutto di un atteggiamento utilitaristico, piuttosto che l'adesione esplicita a regole condivise.

La cooperazione si dà per presupposta, ma ancora non ne sono chiari i meccanismi. Nasce qui il problema della tenuta di un sistema cooperativo ad alta instabilità, nei quali la maturità e il senso di responsabilità dei partecipanti sembra elemento decisivo nell'accettazione di un comune stato di ottimo collettivo, non necessariamente ottimo per ognuno dei singoli partecipanti.

Il sistema garantisce maggiormente i singoli, aumenta la soglia di accettabilità di un *turn over* che ancora rimane molto alto, ma è fortemente soggetto ai possibili sabotaggi di atteggiamenti opportunistici di singoli, che possono provocare reazioni a catena potenzialmente distruttive.

La relativa mancanza di confini data da una situazione di grande apertura può permettere l'entrata di soggetti che si propongono di usufruire del relativo grado di garanzia dato dagli elementi di cooperazione presenti, ma senza pagarne il prezzo e uscendo dal sistema stesso non appena raggiunti i propri scopi individuali.

La cooperazione necessita, in un certo senso, di essere maggiormente protetta e ciò porta verso la terza configurazione dove a parità di elementi cooperativi si introduce un livello di maggiore chiusura del sistema.

Lo spostamento verso una maggior chiusura relativa garantisce i partecipanti sia dall'ingresso di altri soggetti e dalle destabilizzazioni che potrebbero portare, sia dal rischio di esclusione o espulsione dal sistema stesso. (Quadrante 3)

Ogni individuo è più garantito, più certo delle relazioni intraprese con gli altri, più sicuro della tenuta complessiva del sistema, che è molto meno soggetto a turbolenze improvvise. Le regole di cooperazione sono esplicitate, normate e condivise. Entrare nel sistema significa accettarne le regole e le sanzioni, essere disposti a pagarne i costi, a fronte dei benefici possibili nell'arco di un tempo più lungo rispetto alla situazione precedente.

I comportamenti opportunistici sono più facilmente evidenziati e sanzionati. Le minacce esterne sono affrontate con un grado di chiusura che impedisce sorprese.

Il sistema perde in brillantezza delle performance, almeno sul breve periodo, perché rinuncia a elementi di libertà in entrata e uscita per garantirsi un futuro più certo.

L'orizzonte temporale appare più orientato sul lungo periodo.

Il lato nascosto della cooperazione è naturalmente quello del controllo sociale, che può risultare nei casi più estremi soffocante per le iniziative del singolo. Questo elemento di debolezza può essere compensato con un progressivo aumento della competizione tra i singoli, a parità di regole di tenuta del sistema da attacchi esterni. Si introduce così una più alta competizione in situazione di relativa chiusura (Quadrante 4).

Una situazione più competitiva può migliorare la performance personale di alcuni, ma la presenza di barriere all'ingresso e all'uscita può impedire ad altri di trovare vie di fuga dal sistema in condizioni di relativa difficoltà.

La chiusura del sistema può essere insomma letta, come sempre, sia in termini di positiva garanzia di tenuta sul lungo periodo sia come potenziale gabbia per i singoli, soprattutto quelli in maggiore difficoltà, costretti a rimanere nel sistema e a subire le conseguenze di una competizione che li vede perdenti.

Questo può provocare un aumento di conflittualità anche esplosive e potenzialmente assai pericolose per la tenuta sul lungo periodo del sistema. Per uscire da una situazione come quella descritta si possono immaginare forti spinte verso l'apertura del sistema e l'ingresso di nuovi soggetti.

L'elemento dinamico dell'apertura riporta così al primo quadrante del nostro modello, in un ciclo ricorsivo che continuamente cerca forme di equilibrio sempre diverse.

Si può dire che i sistemi complessi operino costantemente in questa tensione tra gli elementi descritti, assestandosi per archi temporali più o meno lunghi su una o l'altra situazione.

Le dimensioni della Relazione e del Contesto operano insomma in un equilibrio sempre instabile, caratterizzato da una spinta a spostarsi da un quadrante all'altro alla ricerca della soluzione alle debolezze che ogni combinazione presenta verso le potenzialità della situazione vicina.

L'anarchia e l'iniquità presenti nella prima situazione reggono fino a quando le performance si mantengono alte e sufficientemente distribuite. Quando questo equilibrio si rompe subentra la ricerca di una maggiore regolazione, come presente nella seconda situazione.

Questa a sua volta si rivela fragile perché soggetta a spinte esterne incontrollate. Le garanzie individuali non sono certe e pertanto si ricerca una maggiore stabilità, inserendo elementi di maggiore chiusura.

Questa stabilità a sua volta contiene in sé un rischio di stagnazione, di soffocamento delle caratteristiche e potenzialità individuali. Si sente il bisogno di aprire il sistema verso l'innovazione e il confronto, anche competitivo, tra i singoli.

Il quarto quadrante presenta così una situazione più dinamica, ma a conflittualità crescente, a cui si cerca di rispondere inserendo ulteriori elementi di apertura.

Il ciclo riprende, su livelli diversi e con velocità sempre differenti, ma con logiche che si ripresentano.

Il dinamismo che si legge nel modello nel momento in cui si inserisce una dimensione, fin qui sottintesa, di tipo temporale, lo rende particolarmente intrigante dal punto di vista della lettura degli andamenti possibili a partire da una qualsiasi configurazione.

Il modello, infine, può essere ulteriormente arricchito inserendo le dimensioni della stabilità e della flessibilità, quelle che abbiamo visto caratterizzare il cosiddetto Dilemma della Regolazione.

La presenza più o meno vincolante di regole certe, condivise o imposte, rende il sistema più stabile, meno soggetto a oscillazioni e turbolenze che ne potrebbero minare il funzionamento.

Il prezzo della stabilità, come abbiamo visto è una certa crescente incapacità di rispondere flessibilmente alla novità emergente dai contesti, ai nuovi bisogni dei soggetti chiamati a partecipare.

L'intreccio di tutte queste dimensioni porta a uno schema che permette di descrivere una classificazione più puntuale dei diversi sistemi complessi (Figura 7).

La nuova classificazione approfondisce il quadro precedente permettendo di cogliere ancor meglio il movimento di adattamento verso forme ulteriori di equilibrio da parte dei sistemi studiati.

In molte analisi la componente normativa delle regole viene considerata una variabile esogena al sistema, al pari del contesto in cui il sistema stesso si trova ad operare. Pur senza negare la presenza di tali vincoli, la proposta che qui abbiamo cercato di delineare è quella di leggere i movimenti interni ai sistemi e la loro capacità di affrontare i vincoli esterni come ulteriori stimoli adattativi: la componente normativa pertanto rientra essa stessa tra gli strumenti adattativi del sistema stesso e non è semplicemente un vincolo esterno con cui esso deve fare i conti.

Anche in presenza di regole molto rigide e vincolanti, fissate dall'esterno da sistemi sovraordinati, i membri dei sistemi adattivi che stiamo studiando hanno di fatto molte possibili risposte e azioni: le stesse regole esterne possono essere introiettate nel sistema o contrastate, in una dinamica i cui esiti non sempre sono prevedibili a priori.

Questo elemento di relativa imprevedibilità nella risposta a norme imposte dall'esterno è ciò che permette di spiegare la relativa difficoltà di riforma dei sistemi attraverso operazioni univoche di taglio legislativo.

Nel prosieguo del lavoro cercherò di mostrare come il modello individuato possa offrire alcune piste di lettura e analisi del Sistema scolastico, almeno a livello locale e come possa essere collegato con la messa in campo di azioni e politiche efficaci.

REGOLAZIONE Rigidità vs Flessibilità	RELAZIONE Competizione vs. Cooperazione	
CONTESTO Chiusura vs. Apertura	Alta competizione Contesto aperto Regole flessibili	Alta cooperazione Contesto aperto Regole flessibili
	Alta competizione Contesto chiuso Regole rigide	Alta cooperazione Contesto chiuso Regole rigide

Figura 7

Capitolo 3

Il Sistema scolastico: metafore e strumenti di analisi

3.1 Metafore organizzative e complessità dei sistemi educativi

L'analisi fin qui effettuata è servita a rendere conto dei presupposti epistemologici messi in campo.

Vorrei a questo punto soffermarmi ancora brevemente sull'utilizzo di metafore guida per la descrizione del Sistema scolastico, metafore che a loro volta potranno diventare utili come strumento di analisi.

LAKOFF E JOHNSON (2004) insegnano come la metafora non sia solo uno strumento linguistico, ma piuttosto sostanzialmente l'intero nostro apparato concettuale: non c'è pensiero che non sia, consapevolmente o meno metaforico.

Ma c'è di più. Le metafore sarebbero alla base non solo del pensiero, ma anche delle azioni che ne conseguono.

“la metafora è diffusa ovunque nel linguaggio quotidiano ma anche nel pensiero e nell'azione (LAKOFF, JOHNSON 2004, p.19)

Parliamo per metafore perché pensiamo metaforicamente.

Rivelare e analizzare le metafore che ci guidano nella concettualizzazione di un campo di indagine è quindi decisivo per comprendere le scelte, le azioni, le politiche che ne derivano. Ogni metafora è per sé stessa contemporaneamente utile e fuorviante, per la sua proprietà di indirizzare il pensiero e l'azione in una certa direzione, mettendo in ombra le altre possibili. Tuttavia, senza metafora non c'è proprio direzione, il pensiero si inceppa e con il pensiero si blocca l'azione.

Continuamente utilizziamo metafore di cui non siamo completamente consapevoli, il cui uso talvolta è talmente diffuso da diventare logoro e assomigliare a una semplice descrizione della realtà.

Come dice WEICK (1976), a proposito dell'approccio dei suoi studi sui sistemi a “bassa connessione”:

The guiding principle is a reversal of the common assertion, "I 'll believe it when I see it' and presumes an epistemology that asserts "I'll see it when I'll believe it".

Iniziare a “credere” alla metafora proposta permette di “vedere”, di far emergere elementi che, pur ovvi, non erano ancora entrati a far parte dell’osservazione.

Tutto ciò ha importanti, per non dire decisive, ricadute nella realtà e per chi si avvicina ai nodi valutativi questo elemento rappresenta un nodo epistemologico di primaria importanza.

Quali metafore pertanto ci guidano quando parliamo di scuola? Di sistema scolastico? Di istruzione ed educazione?

Tenteremo una risposta a partire da alcune indagini classiche, proponendo un punto di vista che sembra ben adattarsi allo schema analitico delle azioni pubbliche che andremo a utilizzare per la ricerca sul campo.

Riprendiamo da MORGAN (2002) l’idea che le organizzazioni tendano a scegliere, più o meno consapevolmente, una metafora attraverso la quale si autorappresentano. Ciò ha importanti conseguenze pratiche, oltre che epistemologiche, perché l’autorappresentazione porta a operare delle scelte precise che a loro volta si confermano con l’ipotesi di base che si è assunta.

Come noto Morgan propone otto diverse metafore base per la descrizione delle organizzazioni, indicando per ognuna di esse le conseguenze che ne derivano in termini analitici e operativi:

1. **L’organizzazione come macchina:** i compiti e le funzioni sono determinate da una razionalità di tipo ingegneristico, dove gli obiettivi sono delineati chiaramente e sulla base degli obiettivi si mettono in atto azioni finalizzate a massimizzare i benefici rispetto ai costi⁹.

⁹ La metafora della macchina è utile a studiare le componenti burocratiche e gerarchiche delle organizzazioni, mettendone in risalto anche le componenti di autoreferenzialità. Un’organizzazione macchina presenterà chiarezza di obiettivi e di ruoli, una certa staticità delle gerarchie interne, un’incapacità di rispondere flessibilmente agli imprevisti provenienti dall’esterno, un rischio di apatia e non adesione da parte dei singoli componenti. L’organigramma è di tipo verticistico e piramidale, fortemente gerarchico. La pubblica amministrazione presenta frequentemente questo tipo di approccio, che garantisce stabilità e chiarezza interna. La scuola si è trovata spesso ad adottare logiche di tipo manageriale-ingegneristico, nel tentativo di adottare strumenti organizzativi volti a darle maggiore coerenza e stabilità.

2. **L'organizzazione come organismo vivente:** il sistema è continuamente in relazione con l'ambiente esterno, da cui trae alimento ed energia, in vista della sopravvivenza, vista come obiettivo prioritario.¹⁰
3. **L'organizzazione come cervello:** l'accento è posto sulla capacità delle organizzazioni di imparare ad apprendere. Qui si sceglie di approfondire l'aspetto ologrammatico delle cellule cerebrali e la loro continua attività di scambio di informazioni¹¹.
4. **L'organizzazione come sistema culturale:** i significati simbolici, il sistema dei valori, le credenze, i rituali rendono compatta un'organizzazione e le garantiscono la continuità e possono essere evidenziati attraverso un'analisi di comportamenti, regole, linguaggi, presenti tra i componenti di un'organizzazione.¹²

¹⁰ È evidente come tale metafora sia sottesa e nello stesso tempo si alimenti della teoria dei sistemi complessi. Le organizzazioni non sono costituite da singoli elementi, ma devono essere visti come totalità. Inoltre, come organismi viventi, le organizzazioni sono soggette a cicli vitali di nascita, sviluppo e morte, e si evolvono per selezione naturale. In questa visione si dà molta importanza alla flessibilità e alla capacità di rapida risposta agli input dell'ambiente, alla capacità di innovazione. Al contempo appaiono evidenti i rischi di assolutizzazione dell'apparato nei confronti dei singoli componenti; non sempre, e non nella scuola, il tutto appare coerente con gli elementi che lo compongono, come ampiamente dimostrato soprattutto dal lavoro di WEICK (1976). La metafora biologica, inoltre, coglie l'organismo vivente sempre e solo come un organismo animale; vedremo come essa si può arricchire e potenziare inserendo una visione che tenga conto anche del peculiare mondo vegetale.

¹¹ L'organizzazione attraverso questa lente di analisi svolge compiti principalmente legati all'apprendimento, tramite meccanismi di azione e retroazione. In ogni parte dell'organizzazione si riproduce, olograficamente, l'intero e a sua volta l'intero può essere descritto in termini di network. Il principio di ridondanza è alla base dello scambio informativo: ad ogni livello si replicano e si rielaborano le informazioni con diversi gradi di complessità. Per rispondere agli stimoli ambientali l'organizzazione si dota di un numero minimo di regole standardizzate, tali da poterla rendere plasmabile agli input esterni e capace di captarne in tempo reale i cambiamenti. La metafora del cervello appare utile nel descrivere le *learning organization*, quelle organizzazioni che si pongono come fortemente indirizzate all'innovazione. Pur con molti elementi di interesse questa metafora non considera le tensioni e le conflittualità presenti nella concreta vita delle organizzazioni e l'attrito inevitabile costituito dalla fatica di apprendere che le organizzazioni affrontano.

¹² La cultura non è elemento statico, ma in continua evoluzione grazie sia agli apporti provenienti dall'esterno, sia dai componenti interni stessi, che si pongono in una dialettica feconda tra spirito di appartenenza e desiderio di innovazione. La metafora pone attenzione all'apporto dei singoli individui alla costruzione della cultura comune, che come tale è tuttavia riconosciuta e vissuta da tutti. Il tema della cultura di scuola è stato affrontato con esiti di grande

5. **L'organizzazione come sistema politico:** i meccanismi regolativi sono mutuati dalle regole della politica e dai sistemi di governo, ovvero le relazioni di potere, i conflitti, gli interessi e le parti in causa all'interno delle organizzazioni.¹³
6. **L'organizzazione come prigione psichica:** il centro dell'attenzione è posto sui ruoli simbolici che si presentano all'interno delle organizzazioni in relazione ad aspetti quali la sessualità, la morte, l'ansia e i sentimenti e le emozioni.¹⁴
7. **L'organizzazione come flusso e divenire:** qui si introduce il concetto di autopoiesi¹⁵, come elemento caratterizzante la regolazione delle organizzazioni.

interesse da parte di MASLOWSKI (2001) e SCHEERENS (2011), che hanno tentato la costruzione di un inventario della cultura di scuola ed esplorato la relazione tra cultura della scuola e performance. Limite della metafora culturale è evidentemente quello di non riuscire a districare i ruoli reciproci di osservatore e osservato: la cultura osservata è anche quella di cui l'osservatore è partecipe, con il rischio conseguente di non riuscire a mettere in evidenza elementi considerati scontati, oppure è alternativa, nel qual caso si rischia comportamenti stereotipizzanti. L'approccio culturale implica forte autoriflessività e capacità di decentramento cognitivo, non facilmente ritrovabile nelle organizzazioni, nemmeno nelle scuole.

¹³ Parlare di autocrazia o di democrazia, di cogestione o di burocrazia per definire i comportamenti regolativi di un'istituzione significa adottare strumenti tipici dell'arena politica per indicare comportamenti regolativi differenti che caratterizzano l'una o l'altra situazione organizzativa. Spesso si trovano elementi misti di questi sistemi a livelli differenti dell'organizzazione. Nell'ambito della scuola la metafora politica è stata, più o meno consapevolmente, utilizzata per rappresentare i rapporti di forza e di potere delle diverse componenti.

Si pensi, per un esempio recente, alla discussione sorta, a margine dell'approvazione della L. 107/2015, sul ruolo del Dirigente Scolastico, di volta in volta definito preside-sceriffo o preside-sindaco (http://www.repubblica.it/scuola/2015/03/13/news/i_nuovi_poteri_del_preside-sceriffo_o_preside-sindaco-109435914/)

Questo approccio consente di approfondire gli aspetti legati all'analisi degli interessi dei diversi stakeholder e aiuta a cogliere le più o meno latenti conflittualità, consentendo di individuare aspetti gestionali utili a moderare le divergenze delle parti e mantenere l'unitarietà dell'organizzazione. A fronte di ciò è evidente il rischio di un'eccessiva politicizzazione di ogni comportamento organizzativo, come l'esempio citato rende ben chiaro.

¹⁴ L'analisi delle organizzazioni rischia troppo spesso di dimenticare la presenza concreta, in carne, ossa e pensiero, di esseri umani che interagiscono e che vivono la stessa struttura organizzativa come un contenitore delle proprie pulsioni e che talvolta si ritrovano a subire come un vincolo oscuro. Questo approccio ci consente di capire aspetti quali la resistenza al cambiamento, la rigidità di fronte all'innovazione da parte dei componenti di un'organizzazione robusta, che le altre metafore non riescono a focalizzare, così come permettono di mettere in luce gli aspetti potenzialmente distruttivi, per l'insieme, delle ansie e delle angosce dei singoli.

¹⁵ Secondo la classica definizione di MATURANA H, VARELA F. (1985)

Alla teoria della complessità, che, come si è visto, implica le capacità di adattamento e autorganizzazione, l'autopoiesi aggiunge la prospettiva della crescita e mantenimento del sistema, in una circolarità continua di interazioni tra i suoi elementi.¹⁶

8. **L'organizzazione come strumento di potere:** in evidenza qui appare il ruolo di dominio dell'organizzazione come insieme nei confronti dei propri componenti. I concetti chiave sono quelli del controllo e dello sfruttamento. Si propone l'idea che l'organizzazione sia una forma oscura e implacabile di controllo dei singoli e che questo debba essere contrastato attraverso comportamenti di reazione o di difesa.

A questo apparato teorico classico propongo di aggiungere un'ulteriore metafora: **l'organizzazione come apparato vegetale.**

La metafora organicistica che abbiamo incontrato ci porta a vedere i sistemi complessi come esseri viventi. Elemento non esplicitato completamente è il fatto che, in ogni analisi, l'essere vivente è inteso come essere animale.

La metafora animale si porta dietro delle conseguenze importanti, e come tutte le metafore, mette in luce alcuni aspetti e ne nasconde altri, che tuttavia mi sembrano rilevanti per i nostri scopi.

In particolare, sottolineo come caratteristica dell'animale sia il movimento: la sua capacità di adattamento all'ambiente è direttamente collegata con la sua possibilità e capacità di muoversi nell'ambiente per andare a trovare alimento e risorse per la propria autoriproduzione. Un animale che non sia più in grado di muoversi, in un

¹⁶ Questo approccio consente alle organizzazioni di leggersi come parte attiva di quello stesso ambiente esterno con cui si trovano a confrontarsi. Il modello consente di analizzare il rapporto tra formalizzazione delle organizzazioni e caos, tra strutture emergenti e disordine. Un piccolo elemento di cambiamento può portare a forti turbolenze e questo può essere letto sia come rischio sia come opportunità, di fronte a sistemi di forte complessità. Vedremo più oltre come questo modello offra utili elementi per analizzare l'efficacia di policies in situazioni di forte turbolenza. Le situazioni di emergenza diventano la "normalità", ovvero vengono assunte come segnali di nuovi assetti del sistema, assai prima che questi si cristallizzino in nuove formalizzazioni. Una conseguenza potenzialmente negativa di questo approccio è quella di percepire le proprie azioni come irrilevanti di fronte a un sistema di turbolenze troppo complesso e paralizzare quello stesso cambiamento che si auspica per dare continuità ai sistemi.

certo senso, perde una parte fondamentale della sua capacità adattativa e rischia seriamente di morire.

Una seconda caratteristica implicita nella metafora animale, quasi sempre associata agli animali superiori, è quella di un controllo centrale, di un cervello che comanda le periferie del corpo. C'è una gerarchia negli organi, con il cervello in posizione predominante, mentre altri apparati periferici sembrano meno fondamentali per la vita. Un animale può vivere senza un arto, non senza il cervello.

Vorrei proporre, in modo divergente, una metafora non ancora esplorata per definire il sistema scolastico: quella di un organismo vegetale, di una pianta.¹⁷

Lo studio del mondo vegetale in termini neurofisiologici e di organizzazione ha visto una recente e rapida evoluzione nel mondo scientifico: la neurobiologia vegetale è una disciplina assai recente, e peraltro ancora molto discussa in ambito accademico, da cui anche gli studi organizzativi possono a mio parere utilmente cogliere spunti ed elementi di ricerca¹⁸. Vorrei mostrare come questa metafora può essere utile proprio per la descrizione e l'analisi dell'organizzazione scolastica.

3.2 La scuola secondo la metafora vegetale

Introdurre nuove metafore significa, come abbiamo mostrato, introdurre nuove prospettive interpretative, nuovi concetti e nuove piste di applicazione.

La proposta di una nuova metafora per descrivere la scuola, nei suoi diversi livelli, dal microlivello del singolo gruppo classe, al livello dell'istituzione, fino a quello più macro del sistema locale o nazionale, significa provare a offrire una visione divergente rispetto alla narrazione metaforica dominante, che non si presenta mai come tale, ma piuttosto come descrizione oggettiva della realtà, e dall'altro apre piste concettuali e operative che vanno in direzioni profondamente diverse e ancora non del tutto esplorate.

¹⁷ Al di là del sorriso che può strappare l'utilizzo del gioco metaforico proposto, esso si basa sulle straordinarie scoperte neurofisiologiche del botanico Stefano Mancuso, che propone da alcuni anni l'importanza di ripensare attraverso lo studio del mondo vegetale l'attuale crisi della cultura contemporanea.

¹⁸ Si veda al riguardo il lavoro portato avanti dal 2005 dal LINV, International Laboratory of Plant Neurobiology, <http://www.linv.org>. Anche senza entrare nel dettaglio delle pubblicazioni scientifiche prodotte rimangono fondamentali i libri divulgativi di Stefano Mancuso (2013, 2017).

La metafora aziendale ha occupato lo spazio concettuale di numerose istituzioni pubbliche, ma nella scuola è quanto mai evidente: proverò più avanti a confrontare gli esiti delle diverse metafore adottate in termini di analisi e di scelte di policies. Se si assume allo che *“la scuola è una pianta”* ne derivano alcune conseguenze che proviamo a raccogliere per punti.

1) É una colonia, non un individuo.

La pianta è costituita da una struttura modulare, nella quale alcuni elementi base sembrano ripetersi, nella forma e nelle funzioni, e in cui ogni elemento pur importante, non è indispensabile alla vita dell'insieme. La pianta insomma non è un individuo, ma una colonia. (MANCUSO, VIOLA 2013 p. 30).

E gli elementi che la compongono sono a loro volta colonie di altri elementi.

La scuola è una colonia, non un individuo. La tentazione dell'autonomia è quella di proporre una logica riduzionista al mondo della scuola e leggere le Istituzioni scolastiche come individui. Ma le scuole non sono individui, sono sistemi, sono, appunto, colonie. Al loro interno i sottosistemi si inseguono ricorsivamente. Sistemi di potere, sistemi di saperi, sistemi di ruoli e funzioni. Nessun elemento del sistema sopravvive da solo, e nessuno è indispensabile. Le scuole reggono anche senza un Dirigente Scolastico, senza un Dirigente Amministrativo, senza un insegnante (ma non senza tutti gli insegnanti), senza un bambino (ma non senza tutti i bambini).

La struttura scolastica, come una pianta è modulare e ologrammatica. Le dinamiche presenti a livello del sistema scuola, si ritrovano nel sottosistema classe. Ma gli stessi individui che sembrano essere gli elementi costitutivi elementari (bambini, docenti, personale non docente, genitori) sono a loro volta sistemi complessi e a loro volta possono essere letti come colonie.

La ricorsività del sistema scuola rende di estrema difficoltà l'individuazione di indicatori standardizzati. Le stesse performance sugli apprendimenti, tra i pochi elementi standardizzati, contengono un'enorme quantità di semplificazioni che rischiano di inficiarne profondamente il valore euristico.

2) Ha un cervello diffuso, non centrale.

La struttura modulare implica che nessuna parte della pianta ha il predominio sulle altre, non c'è un cervello centrale, né un organo di comando predominante: ogni parte agisce in funzione del suo posto all'interno del sistema. La funzione è legata alla topologia e non a organi specifici.

Nonostante quanto si possa affermare nella letteratura giornalistica sulla scuola, non sono presenti organi senza i quali la scuola muore. Non è il Dirigente scolastico il "cervello" della scuola, quel cervello che abbiamo visto essere gerarchicamente sovraordinato agli altri organi di un animale. Senza un Dirigente la scuola si riorganizza e trova altri equilibri interni, dove emergono funzioni di leadership in altre figure altrimenti nascoste. La scuola sopravvive così, come le piante, di fronte alle minacce esterne: si ripiega e si riorganizza, ma non crolla.

La scuola muore se non è alimentata, non se è aggredita.

3) Abita e cresce in un territorio e da lì non può spostarsi.

Le piante sono ferme e perciò sottoposte al rischio di agguati dall'esterno, dai quali hanno imparato a difendersi attraverso una sorta di resilienza passiva.

L'eliminazione di una parte non uccide l'intero, ma porta a una ridefinizione complessiva del tutto.

Subire aggressioni dall'esterno può addirittura fortificare l'intero sistema, si pensi al meccanismo delle patate.

Le scuole sono ancorate al loro contesto. Per le scuole il contesto, il loro territorio, è l'alimento stesso che le nutre. Un territorio che si svuota, in crisi, mette in crisi la scuola. Se manca il nutrimento che viene dal territorio la scuola avvizzisce. I territori in crisi hanno spesso scuole in crisi. Ma il processo si può invertire, perché la scuola, come le piante, sono in grado di nutrire il terreno che le nutre, in un meccanismo di scambio omeostatico peculiare.

La stanzialità della scuola è un elemento di particolare rilevanza, su cui non si riflette abbastanza: la scuola è ancorata a dei vincoli strutturali, territoriali, estranei alle proprie scelte, che non può eliminare e con i quali deve interagire per la propria sopravvivenza.

Una pianta, inoltre, pur ancorata a un territorio, propaga la sua azione anche molto lontano: il suo territorio di riferimento è solo parzialmente determinato e imm modificabile. Le piante sono capaci di attrarre risorse anche molto lontane, mobilitando e utilizzando tutto l'ambiente che le circonda: la terra e l'acqua, il vento, gli animali con cui interagisce, l'uomo stesso. Anche le scuole attraggono risorse da lontano e, se non si possono muovere, possono far muovere le persone che le frequentano e attrarre anche chi è molto lontano.

È solo guardandole come un sistema unico che si riescono a cogliere le influenze che le scuole hanno l'una con l'altra e con territori anche molto lontani fra di loro.

4) Innesti esterni la fortificano.

Le piante sono aperte a innesti e trovano nuovi equilibri ogni volta che si opera una fusione con organismi esterni. Il contatto diretto con elementi di diversità sembra portare più vantaggi che rischi: le piante si fortificano grazie agli innesti. Si pensi agli alberi da frutto che si arricchiscono di nuova energia quando vengono innestati, mentre tendono a perdere capacità generativa se lasciati a sé stessi. Le piante possono riprodursi per talea: da ogni loro parte può nascere un nuovo elemento completamente autonomo, che ne riproduce altrove i tratti fondamentali. Anche la scuola soffre di tagli e chiusure, ma sa rinnovarsi a partire da ciò che è rimasto vivo. Si pensi ai meccanismi riorganizzativi indotti dall'introduzione degli Istituti Comprensivi che hanno provocato chiusure di scuole e accorpamenti, talvolta molto dolorosi e conflittuali. Ma la prospettiva del cambiamento porta a leggere i nuovi innesti come occasioni di apertura e rinnovamento pedagogico.

5) Ha tempi non comparabili con quelli degli individui umani.

I tempi umani non corrispondono ai tempi vegetali: le piante vivono secondo scansioni temporali estremamente più lunghe e le modificazioni si possono cogliere solo in archi di tempo estremamente ampi. Ci obbliga alla pazienza, allo studio longitudinale, a interventi improntati alla durata e alla sostenibilità temporale.

Le piante ci hanno preceduto e ci sopravvivranno.

Anche la scuola vive di tempi lunghi, legati alla crescita dei bambini e dei ragazzi, ma anche allo scorrere di un tempo che permette di vederne i risultati solo in termini

di generazioni. Valutare le modificazioni della scuola nell'arco di mesi o di pochi anni non ha senso, così come per misurarne i cambiamenti si deve avere la pazienza di attendere un arco di tempo almeno generazionale.

6) Risponde agli stimoli esterni attraverso una serie di sensori reticolari.

Proprio per il loro carattere stanziale, che impedisce loro di scappare di fronte ai pericoli, le piante hanno sviluppato una complessa rete di sensori, che si organizzano in una struttura reticolare capace di rispondere agli stimoli esterni in maniera assai efficace. Si tratta di organi sensoriali ovviamente molto differenti da quelli che siamo abituati a considerare e tuttavia sembra dimostrato che le piante possiedano capacità di leggere molto efficacemente l'ambiente esterno. I sensori adottati non corrispondono ai nostri organi sensoriali, monofunzionali e specializzati, ma sono piuttosto da intendere come una complessa rete di sensori che si convogliano le miriadi di diverse informazioni in un sistema coordinato e coerente. Le piante quindi oltre a utilizzare i sensori per la propria vita autonoma, rappresentano delle vere e proprie sentinelle, estremamente sensibili ai cambiamenti, per tutto il sistema circostante. Numerosi studi stanno sperimentando di utilizzare questa capacità delle piante per intercettare in tempi precoci i potenziali pericoli provenienti da aggressioni di agenti esterni. La scuola può essere letta come luogo di applicazione di una sorta di "mente collettiva", CORTIGIANI (2008), una forma di intelligenza ancorata alla risoluzione dei problemi attraverso lo scambio e il potenziamento reciproco degli apporti individuali. L'idea di una mente collettiva supera il modello regolamentare burocratico, incapace di cogliere l'innovazione degli stimoli esterni. I problemi che affronta la scuola sono problemi complessi, non standardizzabili, che prevedono la necessità di tener conto di un numero indefinito di variabili. Si pensi alla difficoltà educativa che si ripropone per ogni singolo caso come una novità. L'intelligenza necessaria a risolvere problemi complessi è a sua volta complessa e riproduce più quello che fanno le piante per cercare l'acqua che quello che avviene negli animali, guidati meccanismi di stimolo-risposta molto più rigidi.

La scuola si relaziona con l'esterno attraverso un sistema di sensori, che colgono con grande raffinatezza ogni possibile cambiamento dell'ambiente: in questo senso

le scuole agiscono, come le piante sia per la protezione della propria vita autonoma, sia come potenziali sensori dei cambiamenti in atto nei tessuti sociali circostanti.

I cambiamenti sociali vengono percepiti dalle scuole con grande anticipo rispetto a quanto accade ad altre importanti istituzioni sociali; questo elemento può essere di particolare rilevanza nell'indirizzo di politiche non solo educative, ma in generale di convivenza in un particolare ambiente sociale.

La cosa interessante è inoltre che questo meccanismo sembra riproporsi identico a tutti i livelli del sistema: si apre il campo e così si perde in acutezza dei sensori, ma si acquista in ampiezza e capacità di lettura orizzontale.

In una singola classe si possono cogliere i nuovi bisogni, le difficoltà rappresentate dai singoli casi, soprattutto di fronte a novità inaspettate. A livello di scuola si colgono i movimenti delle famiglie su un territorio, alcuni aspetti economici e sociali. A livello cittadino si colgono gli andamenti per fasce d'età, per categorie di popolazione, per livelli economici generali. E così via.

La lettura di un sistema può passare utilmente dalla lettura dei sistemi di sensori proposti dalle scuole: saper leggere questi indicatori dà utili informazioni ai decisori politici anche più apparentemente lontani dal mondo dell'educazione.

7) É un sistema generativo, non estrattivo¹⁹

Un albero si nutre del terreno in cui vive, dove nasce e si sviluppa e restituisce al terreno stesso la sintesi di tutta la sua attività: la pianta non è un meccanismo estrattivo, ma generativo.

La pianta dà frutti, può darsi in misura maggiore alcuni anni e minore in altri, anche in dipendenza da agenti esterni che ne influenzano il comportamento (sicidità o umidità, presenza di parassiti ecc...), ma sempre produce novità a partire da ciò che riceve e restituisce all'ambiente ciò che ha ricevuto, arricchendolo.

Ma cosa produce una pianta? Qual è il suo valore aggiunto?

É possibile leggere il prodotto di una pianta come un prodotto di trasformazione di una risorsa estratta, o non è piuttosto un prodotto nuovo che genera a sua volta ricchezza al terreno che la nutre?

¹⁹ Per approfondimenti su questo importante nesso si veda CAPRA, MATTEI (2017)

Cosa significa per un albero crescere? Non è solo aumentare in dimensioni, cosa che richiede a sua volta più risorse per il sostentamento con sempre maggiori difficoltà di reperimento, ma irrobustirsi, sedimentare, rendendo legno la parte verde. Crescere è immagazzinare energia e ricostituire la propria capacità vitale, trasformando l'innovazione in esperienza.

Gli alberi più grandi sono gli alberi più “esperti”, quelli che da più lungo periodo operano in un continuo scambio con il loro ambiente.

Anche la scuola è una pianta: non vive di estrazione di risorse dal territorio, ma genera e rinnova le risorse stese che utilizza. Una dimensione generativa presuppone una visione ecologica della vita istituzionale della scuola. La scuola sedimenta sapere e lo restituisce al proprio ambiente continuamente trasformato. Le scuole più vecchie non sono necessariamente le più superate, perché hanno al loro interno la storia delle generazioni che hanno nutrito.

Non esistono piante isolate, sole, scollegate. La pianta vive del collegamento con il restante regno vivente, sia esso il più inospitale e difficile. Gli alberi in un giardino si “parlano”, si influenzano l'uno con l'altro, anche a molta distanza. Ma le piante si relazionano con tutto il resto dell'ambiente, attraverso meccanismi complessi e sottili, che coinvolgono anche il regno minerale e l'atmosfera. La pianta non rinuncia a nessuna occasione per relazionarsi con l'ambiente, dalla pietra, all'aria, all'insetto, fino all'uomo.

La pianta odia la solitudine, perché è colonia e non individuo, come abbiamo già mostrato.

8) La pianta e il giardino

Se la scuola è una pianta, il sistema scolastico è un giardino.

Questa è la proposta metaforica che azzardo a questo punto del ragionamento.

In un giardino si incontrano piante dalle caratteristiche diverse, che convivono insieme, attingendo alle risorse presenti nel medesimo territorio.

Il giardino vede piante più giovani e più anziane, piante, più aggressive e altre più gentili, piante rigogliose e altre più secche: solo uno sguardo attento può cogliere i punti di forza e di debolezza di ognuna di loro rispetto al giardino nella sua interezza.

Piante più ricche di frutti o fiori possono essere più fragili e sensibili all'attacco di agenti parassitari esterni, piante più brutte nel loro aspetto esterno possono avere funzione importantissima nella tenuta del terreno rispetto all'erosione degli elementi.

Un giardino è uno spazio relativamente ristretto, chiuso all'esterno, e tuttavia capace di accogliere novità riadattandosi: nuove piante possono non essere necessariamente invasive, ma apportare nuove risorse a tutto il sistema precedente. Chi comanda in un giardino? Non esiste una pianta leader, c'è piuttosto un'organizzazione non gerarchica che coordina le relazioni. Ma si tratta di un'organizzazione completamente anarchica, dove la pianta più forte uccide la più debole, o piuttosto una forma di relazione eterarchica che permette un equilibrio generale stabile?

Quando interviene il giardiniere?

C'è necessità di intervento? E quale tipo di intervento?

Quali obiettivi si pone il giardiniere? Solo di rendere più produttive le piante da frutto? Solo di valorizzare quelle dai fiori più belli e profumati?

O piuttosto di dare al giardino una sua identità, di estirpare le erbacce infestanti, che si nutrono opportunisticamente della fatica del giardino, di valorizzare le piante più periferiche, che spesso sono le prime a segnalare la presenza di agenti pericolosi o di cedimenti del terreno?

Anche la scuola, come la pianta, non è solo una colonia per la sua costituzione interna.

La scuola è colonia come sistema scolastico. Ogni scuola è essenziale al sistema e nello stesso tempo irrilevante. Un sistema scolastico non dipende da quante scuole comprende e ogni scuola è a sua volta la replica del sistema scolastico nella sua totalità.

Aprire una nuova scuola o chiuderne una modifica l'assetto complessivo del sistema. Ma nello stesso tempo, come accade negli organismi collettivi, il sistema si riadatta e riassorbe il cambiamento.

Anche i sistemi scolastici, come le scuole stesse si presentano come acefali, policentrici, a gerarchici: si tratta di una conseguenza dell'autonomia o di una

caratteristica intrinseca all'agire educativo, che resiste alle imposizioni gerarchiche?

La regolazione di un sistema dove gli elementi sono ancorati ai propri contesti deve tener conto delle differenze dei contesti, più ancora che delle loro somiglianze. Nei contesti più ricchi di nutrimento si rischia un eccesso di stimoli che invece mancano in altre zone.

Se la scuola è una pianta, il sistema è un giardino.

E la buona governance è l'arte del buon giardinaggio.

3.3 Il modello dei beni comuni

Alla luce delle riflessioni precedenti, il modello teorico, o meglio lo schema logico, attraverso il quale vogliamo tentare una lettura del sistema educativo e della sua governance si fonda sull'adattamento della proposta teorica studiata e diffusa da Elinor Ostrom a proposito del governo dei cosiddetti "beni comuni" (*commons*).

Il ricorso al costruito di bene comune nell'ambito delle istituzioni della conoscenza richiede una giustificazione preliminare trattandosi di un concetto applicato originariamente all'analisi di beni fisici. Numerosi studi ne hanno propugnato la legittimità e segnalato le potenzialità esplicative, ma la trasposizione di un concetto da un campo all'altro del sapere ha sempre necessità di essere riconsiderato in maniera analiticamente rigorosa, al di là delle suggestioni proposte fino a qui.

Innanzitutto, è bene riprendere la definizione fondamentale di bene comune (*commons*) come proposta da HESS, OSTROM (2009).

Una prima definizione generalissima, preliminare a tutti i successivi approfondimenti, indica come bene comune

"una risorsa condivisa da un gruppo di persone e soggetta a dilemmi (ossia interrogativi, controversie, dubbi, dispute ecc.) sociali".

La definizione, nella sua apparente semplicità ci indica le due caratteristiche che rappresentano il cuore del concetto: la disponibilità pubblica e le controversie che questa disponibilità può creare.

Un bene comune non è semplicemente un bene la cui proprietà è condivisa, o pubblica, ma la cui disponibilità stessa è condivisa e pertanto soggetta a controversie o dilemmi.

La distinzione è importante: la teoria economica classica, infatti, riconosce solo i beni privati e quelli pubblici, classificandoli in base al regime giuridico di proprietà. La teoria dei *commons* introduce un ulteriore livello di complessità dato dall'intreccio delle dimensioni della proprietà e della disponibilità, che si intersecano a più livelli.

La dimensione giuridica definisce i livelli di escludibilità (*exclusion*) nell'accesso alla fruizione di un bene.

È facile vedere come un bene privato sia caratterizzato da alta escludibilità, ovvero come la sua fruizione sia riservata al solo proprietario e tutti gli altri ne siano esclusi.

Viceversa, un bene pubblico appare a escludibilità bassa o addirittura nulla: nessuno può essere giuridicamente escluso dalla sua fruizione.

È abbastanza intuitivo collegare l'aspetto del regime proprietario con la disponibilità del bene, definita, in negativo, come possibilità di escludere altri soggetti dalla fruibilità e dal consumo (*subtractability*).

I beni privati appaiono fruibili solo dai loro proprietari, cioè in sostanza appaiono completamente sottratti all'uso di altri, viceversa la sottraibilità è nulla per i beni pubblici, a cui tutti possono accedere, in quanto ugualmente proprietari.

Exclusion relates to the difficulty of restricting those who benefit from the provision of a good or a service. Subtractability refers to the extent to which one individual's use subtracts from the availability of a good or service for consumption by others (OSTROM 2005, p.23)

Se si ipotizza di rappresentare su un piano cartesiano l'intreccio di queste due dimensioni si può vedere come il modello si arricchisce di due ulteriori tipologie di beni, spesso trascurati dall'analisi: i cosiddetti beni di club e i beni, o risorse, comuni. (Figura 8)

sottraibilità, ovvero alta rivalità fra i fruitori, perché l'uso rischia di esaurirne la disponibilità.

Lo studio dell'azione collettiva relativa ai beni comuni prende avvio dal dilemma noto come *Tragedy of the commons*, proposto per la prima volta da HARDIN (1968), che vede nella rovina collettiva l'esito inevitabile del comportamento razionale individuale nei confronti dell'appropriazione di una risorsa comune.

Freedom in commons brings ruin to all (HARDIN 1968, pp. 1244)

Non c'è via di uscita di fronte al tentativo di massimizzare l'utilità personale da parte di tutti i componenti di un sistema chiuso: di fronte all'impossibilità di escludere qualcuno dall'utilizzo di un bene comune questo è destinato a esaurirsi e a portare alla guerra e alla rovina dei singoli.

La via d'uscita proposta da Hardin è una drastica limitazione della libertà personale in nome di un bene collettivo da preservare come superiore interesse dei singoli stessi, i quali tuttavia non sono in grado di riconoscerlo da soli e necessitano di un'imposizione centrale a forte indirizzo etico.

Si tratta di una posizione che ha molto diviso gli studiosi di scienze politiche provocando critiche e prese di posizione molto forti sia pro sia contro.

Sono stati gli studi di Elinor Ostrom a indirizzare la riflessione verso una terza via che, senza negare né l'approccio liberista, né quello statalista-centralista, li ha saputi superare e integrare con una visione estremamente pragmatica e operativa. (OSTROM 2003, 2006).

Il tema centrale del mio studio è il modo in cui un gruppo di soggetti economici che si trovano in una situazione di interdipendenza possono auto-organizzarsi per ottenere vantaggi collettivi permanenti, pur essendo tentati di sfruttare le risorse gratuitamente, evadere i contributi o comunque agire in modo opportunistico" (OSTROM 2006, p.51).

Ostrom dimostra che, in condizioni di conoscenza e informazioni diffuse, di fiducia tra i soggetti coinvolti, in presenza di regole consolidate e accettate, in assenza di imposizioni o interferenze esterne al sistema di riferimento (lo Stato tipicamente rispetto alle comunità locali) gli utilizzatori dei beni comuni sono in grado di trovare forme di autoregolazione soddisfacenti per tutti e relativamente più vantaggiose dei comportamenti opportunistici nel medio lungo periodo.

3.4 La scuola come bene comune

È possibile analizzare il sistema educativo secondo lo schema proposto?

In che senso le scuole, non come elemento singolo, ma come bene collettivo, possono essere interpretate come un bene comune, secondo l'accezione indicata?

Si tratta di forzare il concetto in termini istituzionali, piegandolo a una lettura metaforica, che come tale apre prospettive interpretative innovative, di cui si tratta di argomentare la portata.

La scuola è usualmente analizzata secondo la ricorrente dicotomia tra scuola pubblica e scuola privata. La scuola pubblica è stata sempre considerata il luogo della minima escludibilità, l'istituzione pubblica per eccellenza, capace di approccio inclusivo e universalista. Lo Stato si impegna a garantire l'istruzione pubblica a tutti, come bene condiviso e inesauribile²⁰.

La scuola, in questa accezione si pone come il bene pubblico più prezioso, quello da cui non solo è difficile escludere qualcuno, ma che anzi rappresenta il terreno a più basso livello di escludibilità: la scuola è il bene su cui viceversa la comunità più si impegna a garantire l'accesso e a monitorare la tenuta inclusiva.

Il riconoscimento della scuola privata nel nostro ordinamento non contrasta con questo principio, ma anzi lo rafforza. Lo Stato riconosce il ruolo pubblico delle istituzioni scolastiche private, che come tali operano in regime di parità. La scuola privata paritaria opera, secondo questa logica, come un ente sussidiario perfetto. Solo in alcuni casi, peraltro largamente minoritari, il panorama italiano, a differenza di altre situazioni europee, vede la presenza di istituzioni scolastiche assimilabili a beni di club, ovvero altamente escludenti.

L'elemento giuridico del regime proprietario tuttavia, come abbiamo visto in precedenza, non sembra sufficiente a ricomprendere tutte le complessità entro cui si muove la scuola come istituzione, anche alla luce di alcuni elementi di novità, introdotti nell'ordinamento giuridico e nella prassi consolidata della cultura contemporanea stessa.

Cosa la differenzia dunque la scuola da un bene pubblico? In che senso sembra più funzionale adottare la dimensione concettuale del bene comune?

²⁰ Costituzione italiana, art. 33 "La Repubblica ...istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi", art. 34 "La scuola è aperta a tutti"

La scolarizzazione di massa, intervenuta negli anni del cosiddetto boom economico, ha imposto una seria riflessione complessiva sui costi e sulla sostenibilità dei sistemi di istruzione. Nello stesso tempo, a fronte di una crescente inclusione nel sistema scolastico di fasce di popolazione un tempo escluse, è cresciuta la competizione interna rivolta ad ottenere prestazioni e servizi di cui è andata aumentando la sottraibilità.

Il dilemma di come mantenere alto il livello qualitativo della scuola di massa è oggi al centro del dibattito valutativo internazionale: sembra difficile mantenere bassa escludibilità e bassa sottraibilità, come accade nei tradizionali beni pubblici, il cui consumo non ne diminuisce la fruibilità generale.

L'istruzione si trova piuttosto di fronte a situazioni concrete di alta sottraibilità, dove la richiesta e la fruizione da parte di molti del bene comune lo rende progressivamente scarso. Si pensi ad esempio al tempo scuola e alla richiesta di tempo pieno da parte delle famiglie: l'aumento della richiesta porta all'insostenibilità dei costi e il bene diventa così scarso. Il "consumo" del bene in questione da parte di famiglie in competizione fra loro, ognuna delle quali agisce come un consumatore razionale, rischia di portare a una progressiva paralisi e al decadimento di quello che è considerato un bene prezioso e irrinunciabile per tutti. Aspetti quali la congestione, l'inequità della distribuzione, la rivalità nella fruizione sono caratteristiche che accomunano il bene "scuola" ai più classici beni comuni materiali, consentendo l'applicabilità di un medesimo schema interpretativo delle azioni regolative necessarie al suo governo.

Le scuole sono istituzioni e, come si è visto, costituiscono un sistema complesso, la cui regolazione non sembra completamente soddisfatta né dal modello del mercato, né da quello centralista. La configurazione rizomatica del sistema scolastico, la sua ologrammaticità, la sua ricorsività multilivello ne rende difficile la regolazione secondo logiche razionali riduzioniste.

3.4 IAD Framework: modello teorico e strumento di indagine empirica

Lo studio dell'azione collettiva, dapprima applicato alle risorse comuni naturali è stato nel tempo allargato dalla Ostrom ad altri beni comuni di tipo immateriale, tra cui per esempio anche la conoscenza (HESS, OSTROM 2009). È stato così individuato e proposto uno strumento di analisi delle diverse configurazioni che l'azione collettiva può prendere, un *framework* (uno schema, un modello) che non si pone solo come strumento teorico, ma vuole aiutare a guidare l'analisi empirica nelle diverse situazioni oggetto di studio.

Si tratta dell'*Institutional Analysis and Development Framework*, conosciuto come IAD.

Secondo le parole stesse degli studiosi (OSTROM 2006, HESS, OSTROM 2009) l'IAD - Interorganizational Analysis and Development, è così definito:

Uno strumento analitico utilizzabile per indagare qualsiasi vasto ambito nel quale gli umani interagiscono ripetutamente, in base a regole e norme che ne guidano la scelta di strategie e comportamenti. (OSTROM, HESS p.45)

Il Framework, infatti, può essere utilizzato a scopo analitico e descrittivo, per approfondire le componenti del sistema al fine di coglierne l'apporto al funzionamento complessivo e alla sua regolazione. Per gli scopi del presente lavoro il suo impiego è proposto in funzione di una dimensione valutativa della governance, capace di coglierne gli elementi di ricorsività e di contesto.

Progettare le istituzioni in modo da incrementare la produzione e l'uso di ogni genere di beni comuni, naturali o creati dall'uomo, è una sfida. La progettazione efficace richiede comportamenti di azione collettiva e autogoverno, fiducia e reciprocità e la creazione e lo sviluppo continuo di regole appropriate. Abbiamo imparato che il buon governo dei beni comuni richiede una comunità attiva e regole in evoluzione che siano ben comprese e applicate (HESS, OSTROM 2009)

Una rappresentazione schematica del IAD è quella proposta nella figura 9

IAD Framework

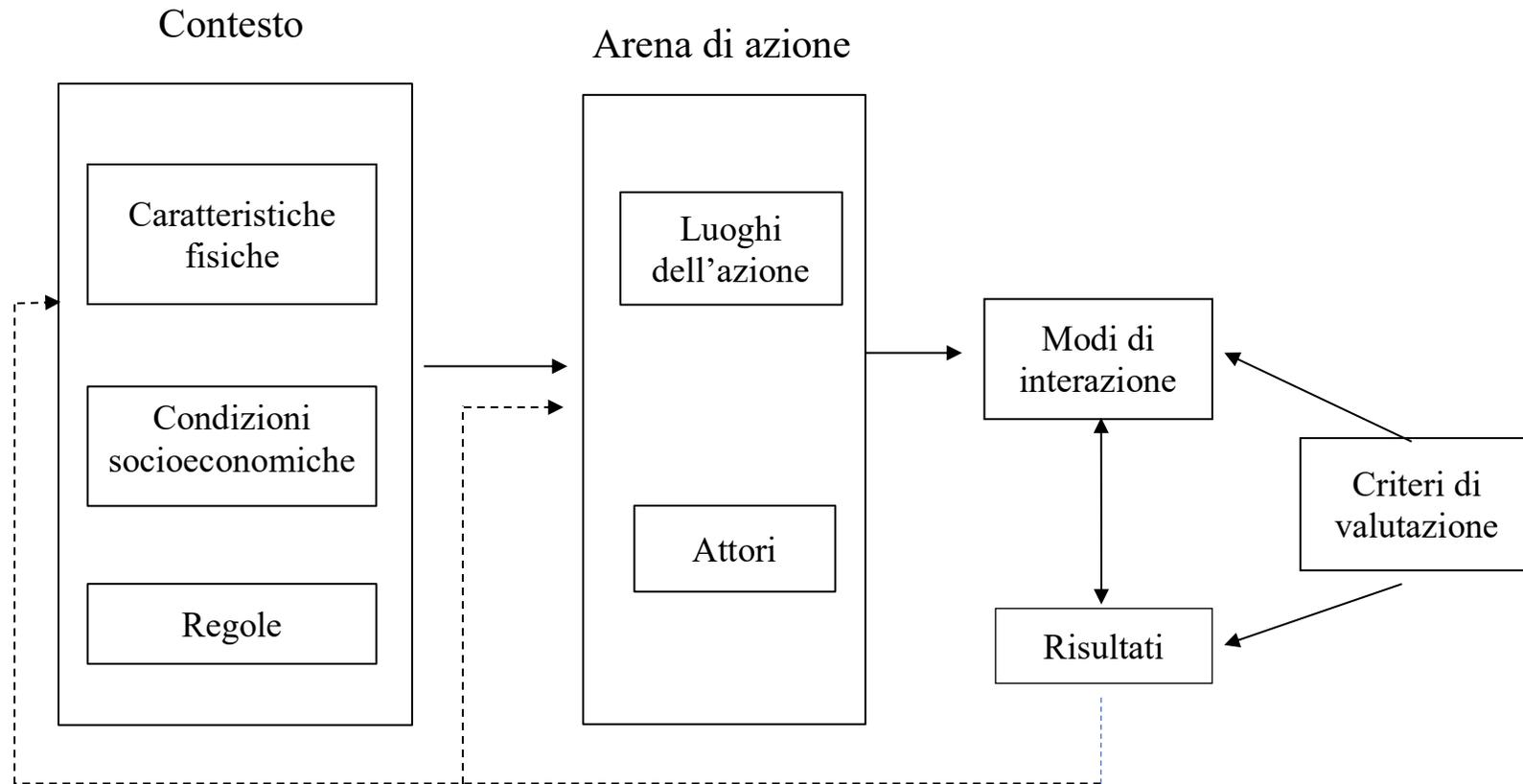


Figura 9 IAD Framework tratto da HESS, OSTROM (2009)

L'IAD framework prevede la possibilità di essere letto a partire da più punti di accesso (HESS; OSTROM 2009).

Si trovano quindi sulla sinistra gli elementi di base di un sistema, quelli che ne costituiscono la condizione necessaria, anche se non ancora sufficiente.

Come elementi di base si intendono gli elementi fisici materiali, ma anche i costrutti normativi e le caratteristiche peculiari del sistema che si intende sottoporre ad analisi.

L'azione descrittiva del contesto implica che la valutazione finale sarà destinata a quel contesto particolare e difficilmente la si potrà esportare in contesti differenti.

La dimensione contestuale in questo tipo di approccio è un elemento peculiare e decisivo. La proposta di Ostrom va proprio nella direzione di individuare le diverse forme di regolazione studiandone approfonditamente il contesto a cui appartengono, senza cedere mai alla tentazione di semplificazioni riduzionistiche.

Le caratteristiche fisiche del sistema scolastico, per esempio, comprendono così gli elementi strutturali (le scuole come edifici, le risorse finanziarie a disposizione, i servizi attivati, le tecnologie e le infrastrutture e così via) e gli elementi di contesto territoriale (accessibilità, la collocazione rispetto ad altre infrastrutture ecc.).

Questi elementi rappresentano fattori esogeni alla scuola, che tuttavia, nella logica che abbiamo proposto dei sistemi complessi adattativi, subiscono influenze da parte delle scuole stesse, soprattutto in una logica di medio-lungo periodo.

Ancor più questo avviene in relazione alle caratteristiche della comunità di riferimento, dove gli utenti, che la scuola vive come fruitori e sui quali non può esercitare potere di scelta in entrata, sono a loro volta fortemente caratterizzati dalla cultura di scuola e su quanto essa si riverbera sul proprio territorio di riferimento.

La comunità di riferimento non si limita ai beneficiari diretti dei servizi di istruzione, ma comprende anche gli altri stakeholder significativi, tra cui l'Ente locale assume un ruolo di grande rilevanza, sia come fornitore di servizi, sia come regolatore dei rapporti tra la scuola stessa e il suo territorio.

I caratteri della comunità si possono descrivere attraverso la maggiore o minore compattezza e omogeneità di azione e i diversi livelli di conflittualità in essa presenti.

Infine, il livello delle regole in uso appare quello meno evidente, ma probabilmente più cogente per la regolazione delle azioni. Si tratta di regole esplicite (quali norme, circolari, decreti) che rappresentano ad un tempo i vincoli e i limiti delle azioni possibili, ma anche la garanzia per la trasparenza e la partecipazione, ovvero di regole implicite, frutto dell'accettazione tacita di norme comportamentali che sono riconosciute dai membri delle comunità.

L'esistenza di regole presuppone anche l'esistenza di sanzioni per chi le contravviene. Non si tratta solo di sanzioni di tipo giuridico, ma possono rappresentare sanzioni sociali più o meno codificate, con effetti anche rilevanti.

Le regole rappresentano la parte più fragile del sistema delle risorse: si tratta infatti di un elemento che più degli altri risente delle rigidità di predisposizione e di adeguamento rispetto alla velocità dei mutamenti territoriali che accolgono istanze differenti a una velocità impensata fino a qualche anno fa. Le regole in atto si presentano come garanzia di stabilità, tuttavia questa stabilità nasconde una fragilità proprio per il carattere rigido che ne fa valore nel tempo.

In un mondo in cambiamento, continuo e soprattutto con rapidità sempre più alta, è necessario pensare a sistemi di regole capaci di autoanalisi e modificazione interna.

The many variables of the biophysical/material world, the communities involved, and the rules-in-use combine to affect the structure of appropriation situations, the patterns of interactions among appropriators from a common-pool resource, and the outcomes achieved. Those who try to solve these problems have to cope with complexity as well as coping with the commons. (OSTROM 2005, p. 219)

Il centro concettuale dell'analisi secondo l'IAD Framework è costituito dalla ARENA DI AZIONE, dove l'azione collettiva trova il suo senso e la sua applicazione.

Secondo la definizione proposta da OSTROM (2005 p. 32)

Whenever two or more individuals are faced with a set of potential actions that jointly produce outcomes, these individuals can be said to be "in" an action situation....

The structure of all of these situations—and many more—can be described and analyzed by using a common set of variables. These are: (1) the set of participants, (2) the positions

to be filled by participants, (3) the potential outcomes, (4) the set of allowable actions and the function that maps actions into realized outcomes, (5) the control that an individual has in regard to this function, (6) the information available to participants about actions and outcomes and their linkages, and (7) the costs and benefits which serve as incentives and deterrents—assigned to actions and outcomes.

La struttura di un'Arena di Azione comprende così caratteristiche comuni:

- la presenza di attori, mutuamente in relazione;
- le posizioni degli attori in gioco;
- i risultati potenziali;
- le azioni che si considerano applicabili e il loro collegamento con i risultati attesi;
- il controllo di ogni attore relativamente al percorso che porta al raggiungimento dei risultati;
- le informazioni disponibili sulle azioni, sui risultati e sul loro legame;
- il sistema dei costi e benefici, ovvero dei deterrenti e degli incentivi, assegnati alle azioni e ai risultati.

In un'arena pubblica come il Sistema Scolastico cittadino gli attori in gioco sono evidentemente in primis le Istituzioni stesse e i loro rappresentanti, ma anche gli individui singoli che si presentano a portare istanze di gruppi o individuali, come genitori, insegnanti, personale scolastico. A questi si aggiungono senza dubbio altri attori che erano in gioco in maniera intermittente, a seconda delle situazioni e delle tematiche che vengono affrontate: si pensi ai fornitori di beni o servizi alla scuola direttamente o tramite l'Ente Locale (librai, operatori dei servizi alla disabilità, cooperative socioeducative, agenzie culturali ecc...).

Il campo dell'Arena di azione sembra quindi difficile da circoscrivere in maniera univoca: questo rischia di provocare un'ulteriore difficoltà nel definire i costi e i benefici dei diversi soggetti e nell'approntare le azioni adeguate all'ottenimento dei risultati attesi.

Le posizioni che i diversi attori occupano all'interno del campo di azione non coincidono con i partecipanti, ma rappresentano le loro funzioni o i ruoli che svolgono. L'analisi delle posizioni è fondamentale per poter valutare le diverse partecipazioni dei partecipanti alla realizzazione dei risultati attesi.

Le posizioni sono soggette a cambiamento nel tempo e i partecipanti possono assumere più posizioni anche contemporaneamente.

Le posizioni, facendo riferimento a contesti relazionali differenti, possono portare ad azioni con esiti potenzialmente in conflitto: si pensi a una posizione di rappresentanza centrale (per es. la vicepresidenza della Conferenza cittadina da parte di un Dirigente Scolastico) e alla posizione di membro di un coordinamento territoriale dove gli interessi locali possono portare in una direzione non coincidente con quelli del Sistema nel suo complesso.

I risultati che i partecipanti si aspettano dall'azione collettiva sono definiti come Risultati potenziali (*potential outcomes*), cioè ciò che ogni partecipante si aspetta come potenziale beneficio dall'interazione con gli altri attori. Non sempre i risultati potenziali sono riconosciuti da tutti gli attori nello stesso modo e i risultati dei singoli possono non essere ottimizzati dall'azione collettiva. OSTROM (2005), attraverso un'analisi di alcuni classici giochi di posizionamento, mostra come la collaborazione possa portare a migliorare il risultato finale del sistema, a patto di accettare un livello di sub-ottimo individuale.

Le azioni da intraprendere per raggiungere i risultati perciò sono costantemente sottoposte ad un'analisi, da parte dei partecipanti, del rapporto tra costi e benefici individuali e collettivi.

Le informazioni e l'accesso ad esse infine caratterizza in maniera decisiva l'arena di azione poiché permette o impedisce l'assunzione di decisioni. Fondamentale è anche il maggiore o minor grado di circolazione dell'informazione stessa tra gli attori partecipanti e tra le diverse posizioni che essi ricoprono.

Il terzo elemento del framework IAD è rappresentato dalle modalità di interazione ovvero dalle tipologie di interrelazioni che si creano tra gli attori.

L'analisi condotta dalla teoria dei giochi ha evidenziato come la componente temporale inserisca un ulteriore elemento di decisiva importanza per capire le regolazioni dei giochi in atto e i risultati potenziali che si possono raggiungere. In

alcuni casi studio si mostra (OSTROM 2005) come la situazione di giochi a evento singolo, nei quali gli attori hanno modo di misurarsi solo una volta e non si portano dietro conoscenza di ciò che è avvenuto prima né la tramandano al futuro, sia difficile che gli attori siano disposti a collaborare, accontentandosi di mantenere le proprie posizioni di partenza, tali che non massimizzano il risultato collettivo.

La reiterazione dell'azione e il progressivo più forte legame di conoscenza che si instaura tra i partecipanti porta a migliorare la fiducia reciproca e a puntare su forme di regolazione più vantaggiose per il sistema nel suo complesso.

Nell'elemento temporale va considerato anche il tasso di cambiamento dell'arena e delle componenti fisiche esogene: se il cambiamento è molto repentino e inaspettato questo può essere fortemente destabilizzante per tutto il sistema e può portare a forme di cosiddetto *Free Riding*, cioè a comportamenti opportunistici che si appoggiano al lavoro di altri per coglierne i benefici senza pagarne i prezzi.

Un esempio di questa situazione a forte conflittualità provocata da una modificazione repentina del contesto è stato l'arrivo in gran quantità di bambini e ragazzi immigrati nelle scuole alla fine degli anni '90. Questo provocò una forte tensione tra scuole vicine, alcune delle quali non erano predisposte all'accoglienza e altri viceversa la vivevano come un'opportunità per la propria stessa sopravvivenza. Per alcuni anni la regolazione del fenomeno ha vissuto in bilico tra un'accoglienza pressoché totale, che aveva il suo lato opportunistico nell'aumento di un'utenza demograficamente in calo che avrebbe provocato la chiusura di una scuola e un rifiuto quasi altrettanto radicale, che mascherava dietro scelte di oggettiva "mancanza di posto" scelte solo preoccupate di non veder calare un'utenza tradizionalmente legata alla scuola.

Ogni scuola mascherava le proprie scelte individuali dietro a decisioni apparentemente frutto di regolazione collettiva.

Ma il regime delle scelte e delle modalità di interazione rappresenta perciò il centro probabilmente di un'analisi delle forme di regolazione e governance di sistema.

È a questo livello che si situano le scelte tra le polarità divergenti che abbiamo individuato come caratterizzanti i sistemi di governance.

Il rapporto tra cooperazione e competizione appare decisivo per esempio per definire il limite dei comportamenti opportunistici, così come la capacità o

l'attitudine all'apertura a più attori partecipanti rappresenta una scelta che predilige il confronto anche conflittuale alla scelta calata da un'autorità centrale.

Le modalità di interazione che si ritrovano nei diversi sistemi presi in considerazione portano a diversi stili di regolazione e di governance. La cultura condivisa (MASLOWSKI 2001) in un sistema è fatta di regole, formali e non formali, di attitudini e scelte che informano i modi nei quali si esplica l'azione collettiva (WENGER, MCDERMOTT, SNYDER 2007)

Le modalità di interazione sono collegate direttamente e reciprocamente influenzate dai risultati. Ogni arena di azione collettiva si pone degli obiettivi in termini di risultati attesi, sui quali orienta anche gli stili e le modalità di interazione fra i partecipanti. I risultati effettivi non corrispondono mai ai risultati attesi, se non nei modelli perfetti, che presuppongono perfetta informazione e scambio fra i partecipanti, controllo totale dell'azione e dei vincoli esterni precedentemente analizzati.

La realtà pone problemi differenti: i vincoli esterni non solo non sono perfettamente noti, ma continuano a cambiare, a volte anche con velocità di cambiamento estremamente rapide, le informazioni non sono complete e anche quando lo sono rimangono impigliate nella rete e non circolano liberamente tra i partecipanti, il controllo sulle azioni potenziali è infine a sua volta non completamente dominato dagli attori, ma risente di ulteriori elementi di vincolo esterno che ne rendono l'attuazione sempre parziale.²¹

²¹ Un esempio pertinente al mondo della scuola può essere dato dal caso del dimensionamento scolastico del 2011.

La scelta del dimensionamento ottimale delle scuole ha sempre a che fare con una serie di conflittualità interne al sistema che si possono affrontare con un'analisi preliminare dei dati di contesto relativi alle utenze e ai territori di riferimento, alle strutture scolastiche, ai bacini demografici (variabili esogene), e con il riferimento a regole di funzionamento normative con riferimenti certi e stabili. A partire da queste analisi il piano di dimensionamento tiene ragionevolmente conto di più esigenze: organizzative della scuola e del corpo insegnante, pedagogiche per garantire continuità di azione tra i diversi livelli, educative nel rapporto con le famiglie e i territori di riferimento. Un principio di equità informa le scelte e consente una mediazione e gestione dei conflitti più marcati.

Nel 2011 questo sistema salta per una decisione presa lontano dalle logiche locali e che impone un brusco cambiamento delle regole in uso e la necessaria ricalibratura di tutte le modalità di azione fino ad allora vigenti.

Il sistema scolastico, inteso nel suo senso più ampio, cioè comprendendo in esso le istituzioni locali che hanno titolo sul mondo dell'istruzione, si è trovato ad affrontare una turbolenza improvvisa che ha rischiato seriamente di gettare il sistema stesso in una confusione organizzativa di portata davvero rilevante.

La valutazione proposta dal modello di Ostrom non si riferisce solo ai risultati, come output realizzato, in rapporto a quanto atteso. La valutazione della performance complessiva del sistema, in termini di congruità e adeguatezza di quanto ottenuto con quanto atteso rappresenta un elemento imprescindibile dell'analisi dell'azione collettiva. Abbiamo visto come i risultati sono influenzati fortemente da una serie di vincoli interni ed esterni al sistema stesso e come sia importante riconoscerne le influenze in una logica di miglioramento e adattamento continuo.

La valutazione è tuttavia necessaria anche per quanto riguarda le modalità attraverso le quali si è giunti ai risultati e che operano per renderli durevoli.

La valutazione si concentra perciò anche sulla governance stessa ovvero su quali elementi consentano di prendere al meglio decisioni collettive che riducano i risultati non voluti e aumenti le probabilità di ottenere quanto atteso (OSTROM 1998).

Si è dovuto far fronte in tempi rapidissimi a una rivisitazione complessiva non solo delle scelte fatte e dei risultati ottenuti fino ad allora, ma anche delle modalità di interazione e delle regole che le presiedevano.

I risultati finali sono stati talvolta molto discordanti da quelli attesi in una prima fase. Lo sforzo fu quello di riportare tutto il sistema verso soluzioni ottimali complessivamente, laddove i singoli attori venivano tuttavia a sentirsi penalizzati.

A questa azione complessiva non è tuttavia seguito un serio lavoro di valutazione sia delle modalità sia degli esiti, come invece il framework suggerisce.

PARTE 2

La ricerca sul campo.

Metodo e ricerca valutativa: l'approccio costruttivista.

Valutazione e autovalutazione delle policies.

Il caso studio: la Conferenza Cittadina delle Autonomie scolastiche e il caso genovese

Indicatori di buona governance e applicazioni nel caso genovese

Capitolo 4

Nota metodologica

Malgrado nei nostri ospedali si muoia ancora, sono pochissimi i casi in cui si muore senza diagnosi. (in FEYERABEND 1993:102)

4.1 Problematiche epistemologiche in valutazione

Con questa nota ci si propone di argomentare il percorso e le scelte metodologiche che fanno da premessa e da sfondo al presente lavoro.

Non si tratta soltanto di una riflessione, pur necessaria, sulle tecniche adottate, quanto una disamina sintetica degli aspetti teorici e filosofici del metodo di ricerca. La questione del metodo accompagna la filosofia dal suo nascere, come amore del sapere, come ricerca del vero; ragionare sul metodo non è ragionare di strumenti da utilizzare, di come scegliere la più adatta o efficace tra le tecniche a disposizione, ma intraprendere una riflessione profonda sul senso e sulla direzione del proprio percorso di ricerca.

Metodo è, come dice l'etimologia, via, percorso, cammino: nel pensiero antico, che rimane fondamento della nostra civiltà, da Parmenide attraverso il pensiero greco, la via è percorso verso la verità, il metodo è dunque la strada che congiunge pensiero ed essere. (SINI, 1981)

Ragionare di metodo richiede pertanto una radicalità e un'attenzione che certamente non si possono esaurire in questa sede, ma di cui è importante mantenere sullo sfondo l'apertura e la problematicità, per evitare di esaurirne la discussione in un mero adempimento accademico.

La discussione sul metodo investe le scienze umane dopo alcuni secoli di confronto sul senso e il metodo della ricerca scientifica e ripropone domande che sembrano ritornare sempre nuove, anche se l'urgenza della prassi può rischiare di portarle in secondo piano.

Il recente dibattito filosofico riaperto, non solo in Italia, sul confronto tra ermeneutica e nuovo realismo, (FERRARIS 2012) mostra come non possa darsi per

definitivamente risolta una questione che evidentemente attiene a una domanda di Verità, che sostanzia la nostra stessa cultura occidentale (HEIDEGGER, 1990).

La strada perciò indica sia il punto di partenza, sia la direzione verso cui si vuole andare e in un certo senso costruisce il cammino stesso.

L'orizzonte stesso verso cui la ricerca si incammina è costruito dalla ricerca stessa, dal suo metodo.

La consapevolezza della problematicità del metodo, dell'impossibilità di definirne l'utilizzo in senso neutrale rispetto agli obiettivi della ricerca compare storicamente già nel passaggio decisivo di inizio novecento nelle cosiddette scienze "dure".

L'assunzione del principio di indeterminazione di Heisenberg ha rappresentato un punto di svolta non solo per la scienza empirica, ma per la rappresentazione della conoscenza stessa da parte dell'uomo contemporaneo.

Si tratta di quello che a partire dal celebre "La struttura delle rivoluzioni scientifiche" di T. Kuhn si definisce un vero e proprio cambio di paradigma, inteso come

"finestra mentale attraverso la quale il ricercatore vede il mondo" (cit. in PALUMBO, GARBARINO 2006:75).

Da quel momento in poi cade definitivamente l'illusione che la conoscenza si possa basare su nessi causali deterministici e che la realtà abbia una consistenza oggettiva al di fuori dei contesti di osservazione che la indagano: l'approccio positivista che ha dominato per tutto il diciannovesimo secolo subisce un colpo probabilmente decisivo.

Negli stessi anni anche nelle scienze sociali il dibattito sulla metodologia svolge un ruolo preminente. Il lavoro di Weber è tutto teso a definire metodi di indagine di tipo scientifico per una sociologia che inizia a definirsi come scienza empirica.

Tutto il Novecento è caratterizzato da un forte dibattito sulla "scientificità" delle scienze sociali, sulla loro capacità di assumere un punto di vista oggettivo, sulla possibilità di applicare le tecniche sperimentali delle scienze naturali e sulla replicabilità delle osservazioni; tutto ciò in un quadro complessivo che rende conto di una grande difficoltà nell'individuare percorsi e paradigmi comuni nella comunità scientifica stessa.

Particolarmente acuta è la critica al metodo scientifico portata avanti da P. Feyerabend in opposizione a un'epistemologia razionalista, che ha visto in Popper il suo portavoce più importante. Feyerabend (1993:35) imputa al cosiddetto "spirito scientifico" di non mettere mai in discussione i propri assunti di base e di considerare i propri modi di valutare gli esperimenti come le sole procedure naturali.

"La ricerca si definisce nei termini di presupposti di cui non si è più consapevoli e una ricerca che procede in modo diverso viene considerata impropria, non scientifica, assurda".

I problemi complessi sono semplicemente messi da parte, in nome di un riduzionismo razionalista che diventa una sorta di religione del sapere, verso la quale non è possibile esercitare critica.

La critica di Feyerabend, al contrario, conduce alla provocatoria, ma nello stesso tempo feconda, idea di anarchismo metodologico; non è oggetto di questo lavoro discuterne e approfondirne gli assunti, ma tuttavia essa apre uno squarcio di indubbia rilevanza anche per comprendere più a fondo il dibattito metodologico che ha investito le scienze umane, compresa quella relativamente più recente della valutazione.

Il Paradigma epistemologico proposto dal punto di vista di Feyerabend è quello dell'incompiutezza, ovvero della consapevolezza che

"...ogni soluzione, ogni cosiddetto risultato rappresenta solo una fase transitoria nel cammino verso la conoscenza; il risultato è stato creato da questa ricerca e sarà forse dissolto da essa" (FEYERABEND, 1993:70).

La conoscenza scientifica non è quindi l'unica conoscenza accettabile, ma piuttosto quella che pone sé stessa come l'unica attendibile, tacendo le teorie, se non addirittura i miti, che la fondano.

La critica al razionalismo e al riduzionismo di cui Feyerabend è stato uno dei campioni indiscussi porta, a mio parere, numerosi elementi utili a chi, nel variegato mondo delle scienze sociali si accinge a un'impresa di enorme difficoltà come quella di costruire conoscenza valutativa seria, attendibile e, soprattutto, utile.

La valutazione si caratterizza per un aspetto teorico, che la rende affine alla ricerca sociale, da cui assume l'impianto epistemologico di fondo e per un aspetto pratico, che la rende più simile a una clinica, a una pratica di cura delle relazioni e delle costruzioni sociali.

Come accade in medicina, anche in valutazione la conoscenza guida la pratica, ma tuttavia sembra che non ci sia pratica che possa esaurirsi nella semplice applicazione di quanto appreso teoricamente.

La guarigione di un malato non dipende solo dall'individuazione della malattia, né dall'applicazione delle tecniche terapeutiche testate dagli esperti, ma dall'adesione stessa del malato al suo percorso di guarigione, dall'idea di salute e malattia che l'individuo vive su sé stesso.

Non si guarisce perché l'ha deciso il medico, ma perché ci si sente guariti. Allo stesso modo non è il valutatore a definire la bontà di un intervento sociale, ma l'adesione dei soggetti che lo vivono come efficace.

La dimensione pratica della valutazione la rende un campo particolarmente stimolante intellettualmente e cognitivamente, proprio perché estremamente scivoloso e rischioso dal punto di vista epistemologico, ma di grande rilevanza pratica e perciò politica.

Come sottolinea Bezzi

La valutazione è un campo di studio e di pratica che fatica a trovare definizioni sistematiche. (BEZZI 2010:22).

Definire la valutazione è definire un campo molto ampio di esperienze, teorie, pratiche, talvolta molto lontane le une dalle altre.

Egli stesso assume una definizione, in linea di massima, ammettendo un certo grado di approssimazione e soprattutto, una scelta di campo personale, legata ad assunti teorici e pratici:

Con valutazione s'intende l'insieme delle attività collegate, utili per esprimere un giudizio argomentato per un fine pubblico. (BEZZI 2010:23)

La definizione proposta contiene alcuni elementi chiave su cui lo stesso autore insiste.

Innanzitutto, la valutazione si caratterizza per una funzione pratica e non meramente teoretica. Valutare è operare un giudizio sulla realtà, dal quale derivare azioni impegnative.

Questo primo assunto implica un rapporto tra conoscenza e azione che sposta l'accento sulle conseguenze pratiche del lavoro di ricerca. Giudicare non vuol dire soltanto conoscere o descrivere, ma aprire un campo di azione con la fiducia che la realtà sia modificabile dalla nostra azione.

Un secondo assunto è quello relativo al fine pubblico della valutazione. Bezzi ci ricorda che stiamo parlando qui di valutazione in ambito sociale e non personale. In un certo senso ognuno di noi mette in atto continuamente, nel suo privato, valutazioni più o meno consapevoli, ma l'elemento pubblico modifica la valutazione e il suo campo di applicazione in maniera evidente e peculiare.

La valutazione in questo senso ha una componente politica che non può essere sottaciuta, qualsiasi siano le tecniche messe in atto.

Infine, si pone l'accento sulla necessità dell'argomentazione, solo elemento che *rende il giudizio valutativo scientifico e professionale, diverso dal giudizio espresso dall'oratore politico nella conferenza stampa improvvisata, dal giudizio del giornalista nell'articolo di fondo, dal giudizio espresso dalla massaia al banco di frutta al mercato.*

Argomentazione significa esplicita dichiarazione degli elementi a partire dai quali il giudizio è formulato, esplicita esibizione degli strumenti e dei percorsi tramite i quali quegli elementi sono stati utilizzati, comparati, analizzati ed evidenziazione delle connessioni logiche tra i diversi passaggi. (BEZZI 2010:23,24)

L'accentuazione sul carattere argomentativo del giudizio valutativo è evidentemente l'aspetto che più fortemente collega la valutazione con il metodo scientifico.

Si richiede che l'argomentazione sia fondata sulla trasparenza delle informazioni utilizzate, sull'affidabilità degli strumenti metodologici e delle tecniche di ricerca messi in campo, sulla giustificabilità di ogni passaggio logico e concettuale del processo attuato.

La valutazione ricerca quindi, attraverso l'apparato argomentativo, un terreno solido su cui ancorare i propri giudizi e fornire loro una garanzia di validità non estemporanea.

Si tratta di una scommessa e di un impegno, a fronte di una prassi che spesso sconferma questa procedura rigorosa.

Lo stesso Bezzi avverte come la valutazione, nella realtà empirica, non sia pressoché mai conforme alle richieste contenute nella definizione presentata, ma si debba confrontare continuamente con elementi che ne rendono la resa spuria e approssimativa.

Proprio in questi ultimi anni la pratica valutativa fondata solide argomentazioni scientifiche sembra soggetta a minacce sempre più potenti e difficili da contrastare da parte di altre pratiche di giudizio pubblico sempre più orientate a raccogliere umori, sentimenti, pressioni emotive che si diffondono con grande rapidità ed efficacia e che indubbiamente raccolgono più facilmente consenso.

Il tema della cosiddetta Post-Verità, che nel 2016 è stata scelta dall'Oxford Dictionary come Word of the Year, è diventato rapidamente centrale nel dibattito pubblico e interroga non soltanto le problematiche epistemologiche, ma, forse soprattutto, le implicazioni pratiche della ricerca valutativa.²²

Secondo l'Oxford Dictionary

Post-truth is defined as relating to or denoting circumstances in which objective facts are less influential in shaping public opinion than appeals to emotion and personal belief

Raccogliere informazioni e dati attraverso procedure rigorose, giustificarne l'utilizzo attraverso tecniche provenienti dalla letteratura e degli esperti, evidenziare e sottoporre al vaglio della critica i risultati delle ricerche effettuate, proporre giudizi ancorati a robusti argomenti fattuali, tutto ciò sembra rapidamente spazzato via dalla semplice propagazione in rete di fatti o brandelli di fatti costruiti sul passaparola e sull'emozionalità dei singoli.

La stessa pratica politica è intrisa di elementi di questo tipo fino a non saper più operare attraverso decisioni argomentate e difendibili: la miglior difesa delle

²² Sul tema della Post-verità e sulle sue implicazioni non solo epistemologiche, ma anche politiche, ha lavorato recentemente con esiti estremamente importanti il laboratorio di ricerca sull'Ontologia guidato da M. Ferraris, presso l'Università di Torino. Si veda FERRARIS 2017.

proprie posizioni sembra essere diventata l'attacco, anche proditorio, alle posizioni dell'altro.

In questo scenario di post-democrazia (CROUCH 2003) il compito affidato alla valutazione appare ancora più arduo e tuttavia indispensabile, ma si accompagna con un necessario ripensamento della componente comunicativa e retorica che ne possa rendere efficace l'utilizzo.

È infatti evidente come non sia più sufficiente, se mai lo è stato, produrre argomentazione e fatti per provocare cambiamenti sociali e promuovere incisive azioni pubbliche, ma come sia sempre più fondamentale ripensare e riformulare la dimensione narrativa stessa della valutazione. Non si tratta di rincorrere narrazioni probabilmente più facili e seducenti, quanto di ripensare a fondo il nesso che intercorre tra fatti e narrazione nella costruzione della realtà.

Siamo di fronte a un momento storico in cui nuovamente sentiamo di dover ripensare il nesso tra realtà oggettiva e pensiero, tra linguaggio e mondo, la cui crisi ci sembra avere a che fare non solo con le certezze accumulate nella tradizione scientifica, ma con la stabilità stessa del mondo in cui viviamo.

L'attenzione agli aspetti narrativi rimanda alla pragmatica della valutazione, alla sua funzione pratica.

BEZZI (2010:49) ricorda la funzione perlocutoria del linguaggio valutativo, ovvero la sua capacità di "*fare cose con le parole*" (AUSTIN 1987).

In questo senso le conseguenze che ne deriva riguardano perciò in primo luogo la difficoltà a insistere su una presunta oggettività valutativa, ovvero sulla possibilità che la valutazione si limiti a descrivere una realtà esterna e preesistente, a cui si appropria in maniera neutrale. L'approccio oggettivista risente di un paradigma positivista che sembra ormai non più difendibile, nemmeno dai sostenitori del Nuovo Realismo (FERRARIS 2012).

In secondo luogo, è fondamentale sottolineare l'importanza di un confronto con i testi, che non sono semplicemente gli atti pubblici, ma anche le produzioni linguistiche dei diversi stakeholder che agiscono nell'ambito del programma da valutare. Questo aspetto ha notevole importanza nella predisposizione del disegno della ricerca, che non può prescindere dalla ricostruzione delle rappresentazioni mentali e dalle narrazioni pubbliche che ne derivano.

In terzo luogo, come ulteriore conseguenza, Bezzi sottolinea l'importanza di definire e utilizzare tecniche adeguate a riportare e a confrontarsi con questi aspetti linguistici. In tal senso sembra perciò dare un'importanza fondamentale in ambito valutativo alle tecniche qualitative di ricerca sociale.

Su queste basi si può così argomentare una particolare inclinazione verso l'approccio costruttivista in valutazione che ha fatto da guida al presente lavoro di ricerca.

4.2 La valutazione costruttivista

L'approccio costruttivista alla valutazione si fonda su un preciso paradigma della conoscenza che può definirsi, in maniera sintetica attraverso tre assunzioni basilari (GUBA, LINCOLN 2001):

- dal punto di vista ontologico, l'assunto fondamentale è il relativismo;

Human sense-making that organizes experience so as to render it into apparently comprehensible, understandable, and explain form, is an act of construal and is independent of any foundational reality.

La realtà non soggiace alla conoscenza, ma si costruisce insieme ad essa. Nulla esiste al di fuori dell'interpretazione.

- dal punto di vista epistemologico, l'assunto fondamentale è il soggettivismo transazionale;

Assertions about "reality" and "truth" depend solely on the meaning sets and degrees of sophistication available to the individuals and audiences engaged in forming those assertions.

La verità si raggiunge come accordo e negoziazione, attraverso la condivisione di un apparato condiviso e riconosciuto di informazioni

- dal punto di vista metodologico, l'assunto fondamentale è l'ermeneutica e la dialettica, intrecciate in un unico atteggiamento metodologico;

Constructions entertained by the several involved individuals and groups (stakeholders) are first uncovered and plumbed for meaning and then confronted, compared and contrasted in encounter situations

GUBA e LINCOLN (2007) presentano il paradigma costruttivista all'interno della tradizione valutativa come emergente da una lunga serie di modelli di cui in qualche modo recupera e potenzia il senso.

La cosiddetta Valutazione di quarta generazione si pone quindi a compimento di una tradizione valutativa che ha visto dapprima modelli di tipo tecnico, in cui valutare significava sostanzialmente misurare, in seguito modelli di tipo descrittivo, che andavano oltre la misurazione per offrire classificazioni e strumenti di lettura e infine modelli che inserivano l'aspetto del giudizio tra le attività peculiari del valutatore. Secondo gli autori questa quarta generazione di valutazioni inserisce l'ulteriore elemento della negoziazione tra le attività del valutatore come elemento chiave per la lettura dei contesti e la restituzione degli elementi di senso ai programmi e processi valutati.

I modelli di quarta generazione sono definiti *responsive*, ovvero sensibili e

hanno come focus non gli obiettivi, le decisioni, gli effetti o simili categorie, bensì le richieste, gli interessi ed i problemi avanzati dai membri di una varietà di platee di stakeholder, ossia platee che a qualche titolo sono coinvolte nella valutazione (GUBA, LINCOLN 2007:132)

Proposte metodologiche in linea con questi assunti sono state portate avanti da autori quali gli stessi Guba e Lincoln, attraverso la proposta della Valutazione naturalistica (LINCOLN, GUBA 1985) o Stake, con la Valutazione Sensibile e lo studio dei casi (STAKE 1995).

La Valutazione costruttivista è caratterizzata da due fasi, come descritte da Guba e Lincoln (2001): una fase di scoperta e una fase di assimilazione attraverso le quali il valutatore, anche in maniera non necessariamente sequenziale, opera per analizzare il costruito da studiare.

La fase di scoperta (*discovery*) è caratterizzata dallo sforzo di descrivere “*what’s going on here*”, ovvero il contesto e la situazione da valutare. La fase di scoperta è una fase descrittiva, ma come sempre, in un contesto costruzionista, la descrizione è anche costruzione della realtà stessa. Le informazioni preesistenti, i documenti, le analisi già effettuate in precedenti ricerche costituiscono uno sfondo fondamentale per ricostruire il “qui e ora” della ricerca, fornendo un sostrato di accumulo di conoscenze che contribuiscono a svelare e modellare l’evacuando stesso.

Per gli autori citati

Discoveries are themselves semiotic organizations, i.e. mental constructions.

La seconda fase (*assimilation*) rappresenta lo sforzo del valutatore di incorporare nuove scoperte nei costrutti esistenti o addirittura sostituirli se emergono elementi che li caratterizzano in maniera divergente e che hanno forza sufficiente a rimpiazzarli. Il nuovo costrutto, più informato, più “robusto” deve mostrarsi più efficace nel mostrare nuovi significati e nella spiegazione di quanto emerge dalla ricerca, e manifestare una migliore capacità di andare al cuore del problema che il valutatore si è posto. Il percorso impostato non è lineare, ma piuttosto ricorsivo e si caratterizza per un continuo movimento dialogico fra le parti chiamate in causa dal valutatore. Le costruzioni che il valutatore è chiamato a studiare sono avvicinate per approssimazioni continue.

In un senso molto concreto le valutazioni creano la realtà piuttosto che scoprirla oggettivamente, ma lo fanno in relazione al contesto in cui gli evaluandi vengono individuati... e ai sistemi di valore dei diversi stakeholder che contribuiscono alla costruzione (GUBA, LINCOLN 2007:135)

Si può così meglio riepilogare l’approccio costruttivista riprendendo le caratteristiche che gli autori citano come distintive della quarta generazione. (GUBA, LINCOLN 2007:140 e sgg)

1) La Valutazione è un processo sociale e politico.

Valutare è un’attività intrinsecamente pubblica se si vuole salvaguardarne il senso e l’utilità. In quanto pubblica è intimamente politica, ha a che fare e produce il cambiamento sociale e ne deve pertanto essere consapevole. Il valutatore non può esimersi dall’affrontare le questioni valoriali che il confronto pubblico si porta dietro, nella continua ricerca di una posizione di equilibrio e di equidistanza tra le posizioni che i diversi stakeholder esprimono, anzi nella tensione permanente nell’offrire a ognuno spazio e voce. La valutazione si svolge nell’arena pubblica e questa stessa caratteristica è la garanzia della sua efficacia e attendibilità.

Il valutatore possiede un’influenza politica anche quando non aspira ad averla. (CRONBACH 2007)

2) La valutazione è un processo di apprendimento/insegnamento

Il Valutatore opera a partire da informazioni, più o meno robuste, sui costrutti mentali degli stakeholder coinvolti. Il suo ruolo, come abbiamo già sottolineato, è quello di far emergere i costrutti e permetterne la riconoscibilità agli stessi attori. La valutazione è perciò un percorso volto alla conoscenza non solo da parte del valutatore, ma anche da parte degli stessi stakeholder.

Lo scopo della valutazione non è quello di catturare l'evaluando "com'è veramente", quanto piuttosto di esplorare il modo in cui esso è costruito dai diversi gruppi (GUBA, LINCOLN 2007)

La valutazione è un processo conoscitivo che nel suo farsi, insegna a formulare ulteriori domande.

3) La valutazione è un processo continuo, ricorsivo e divergente

La valutazione accetta l'incompletezza come paradigma della conoscenza. Non si pone l'obiettivo di chiudere con il raggiungimento di un ben definito obiettivo stabilito a priori, ma continuamente si trova a riaprire il ciclo di indagine e risposta fino a raggiungere un livello soddisfacente, anche se sempre provvisorio di comprensione.

Accettare questo elemento di causalità non lineare non significa abbandonarsi a un indefinito "*anything goes*", ma piuttosto accettare che la complessità del reale non può essere indagata con strumenti riduzionistici, che necessariamente non ne possono cogliere che aspetti molto parziali e fuorvianti.

Questa caratteristica rende tuttavia la valutazione costruttivista particolarmente fragile nei confronti di committenze frettolose, che hanno spesso necessità di presentare risultati tangibili in tempi rapidi e sono disposti a sacrificare l'approfondimento in nome della spendibilità immediata. È evidente che questo elemento può creare profonda frustrazione nel valutatore, che tuttavia deve saper accettare di restituire elementi anche parziali del proprio lavoro di ricerca, cercando tuttavia di salvaguardare la propria indipendenza di azione.

4) La valutazione è un processo che crea “la realtà”

La realtà non sono i fatti.

Questa fallacia è tipica dell’approccio del realismo ingenuo.

La realtà è piuttosto costituita da “fatti più narrazione”²³. Non si dà realtà senza fatti, ma neanche senza parole e linguaggio che ne condivide il senso in un terreno comune. La realtà si costruisce nel dialogo intorno ai fatti e nel continuo lavoro di *sense-making* che gli attori producono. L’atto valutativo conduce e induce al confronto e attraverso questo scopre e crea la realtà.

5) La valutazione è un processo emergente

Negli approcci definiti tradizionali la valutazione si pone a priori gli obiettivi e su quelli orienta la sua azione di ricerca. Il disegno valutativo è rigorosamente impostato in maniera preordinata e come tale non può e non deve tener conto di circostanze intervenienti che ne possano deviare l’applicazione. Viceversa, la valutazione in questa diversa accezione propone disegni che non possono essere completamente definiti a priori perché si modellano su un evaluando che si definisce e letteralmente si scopre nell’atto stesso della valutazione.

Il coinvolgimento degli stakeholder, l’emergere dei loro costrutti mentali costruiscono il percorso e la conoscenza si accresce nel percorso stesso, attraverso l’emergere del costrutto ricercato. C’è un disegno che solo retrospettivamente appare chiaro.

6) La valutazione è un processo con esiti imprevedibili

Se l’evaluando è esso stesso non completamente evidente al momento dell’avvio della valutazione non si può nemmeno completamente prevedere quali saranno gli esiti della ricerca che su di esso si va ad intraprendere.

Non esistono esiti “giusti” o “oggettivi”. Anche quando sono state concluse, le valutazioni rappresentano al massimo costruzioni, valori e convinzioni in un dato momento nel tempo (GUBA, LINCOLN 2007:142)

²³ Illuminante a questo proposito la brillante Lecture tenuta da Alessandro Baricco, in occasione del Festival della Letteratura di Mantova nel 2016 dal titolo *Sulla Narrazione Alessandro Magno*, dove il tema del nesso inscindibile tra fatti e storytelling è ciò che crea il reale e lo rende efficace. La conferenza è visibile online <https://www.youtube.com/watch?v=H94h9Ja5niQ>.

7) La valutazione è un processo collaborativo

Il valutatore non è un giudice autocratico. I giudizi che emette sull'evaluando, e sul percorso effettuato, si combinano e si confrontano con tutti i soggetti esterni ed interni alla valutazione stessa, inevitabilmente, perché è così che sono stati costruiti. La negoziazione dei punti di vista non può essere evitata, sia perché, come si è detto, il confronto tra i valori espressi è inevitabile ed escluderne qualcuno dall'indagine significherebbe inficiarne completamente il senso stesso, sia perché è propriamente nell'arena dialogica che la valutazione scopre e costruisce il suo terreno stesso di indagine.

Gli stakeholder e il valutatore devono avere congiuntamente - collaborativamente - il controllo dell'intero processo (GUBA, LINCOLN 2007:142)

a differenza di quanto prevede il paradigma positivista che assegna il ruolo di osservatore neutrale ed esterno al ricercatore come condizione di indagine rigorosa.

8) La valutazione privilegia lo studio di caso

L'agenda per la negoziazione viene esemplificata al meglio nella forma dello studio di caso, in cui gli item che richiedono negoziazione vengono esposti in dettaglio in relazione alle peculiarità del caso.

Lo studio di caso presenta le caratteristiche dello "squarcio di vita", della effettiva emergenza di uno spaccato concreto di quanto ricercato nel processo valutativo. La sua non replicabilità non si configura come una debolezza, ma al contrario testimonia l'esigenza dell'emersione nelle situazioni concrete di ognuno degli aspetti che la rendono peculiare.

4.3 La figura del valutatore

A partire dalle caratteristiche enunciate si delinea così, all'interno del filone costruzionista, un ruolo specifico per il valutatore, che appare particolarmente rilevante nella costruzione stessa della ricerca.

Ai fini del lavoro presentato questo aspetto è ancor più urgente e significativo, trattandosi di una ricerca svolta in buona parte all'interno di un campo nel quale io stesso insceno più parti nella stessa commedia.

Il ritratto del valutatore proposto da GUBA e LINCOLN (2007:146) mette in evidenza alcuni aspetti che hanno guidato in effetti il mio comportamento e le mie proposte rivolte agli stakeholder interpellati, di cui è fondamentale dare conto anche in termini di metodo di indagine.

Gli autori sottolineano come il valutatore che sposa l'approccio costruzionista

apprezza le differenze, rispetta il diritto degli individui ad avere valori diversi e a fare costruzioni, e coglie l'opportunità di esprimere e chiarire queste differenze...

Deve possedere le qualità dell'onestà, del rispetto e della cortesia...la sua integrità deve essere al di sopra di ogni sospetto. Senza di essa il valutatore perde l'ingrediente in assenza del quale non è possibile condurre con successo una valutazione di quarta generazione: la fiducia.

Si tratta di caratteristiche personali che si fanno immediatamente pubbliche e in un certo senso politiche, nel senso più nobile del termine.

Al valutatore si chiede inoltre la capacità di sostenere situazioni di conflitto e frustrazione, soprattutto nei casi di controversia tra gli stakeholder e di scontro tra valori contrapposti.

Inoltre, deve essere preparato al cambiamento anche personale perché il processo stesso della valutazione ha inevitabilmente effetti sul valutatore stesso.

Il valutatore deve perciò essere disposto

a rivedere le proprie costruzioni come risultato di un'accresciuta comprensione e conoscenza. Essere disposti al cambiamento non implica una perdita di oggettività, bensì un aumento di correttezza.

Il valutatore non è soltanto un osservatore neutrale, né il notaio di un disegno di ricerca che lo supera e lo trascende, e del quale si limita a mettere in atto le procedure definite, ma assume invece un ruolo centrale, di cui è necessario sia consapevole in ogni momento del percorso di ricerca e del quale devono essere coscienti anche tutti i soggetti implicati.

Il valutatore è infatti centrale nel percorso di valutazione, non solo come architetto del disegno della ricerca, ma perché, attraverso la sua azione, la ricerca stessa si sostanzia di contenuto e la realtà evaluanda si costruisce e si rende evidente.

La responsabilità del valutatore non è solo legata all'applicazione di un codice deontologico di neutralità e impassibilità, ma si sostanzia di elementi valoriali e politici, che devono essere esplicitati, perché entrano comunque a far parte dei costrutti mentali utilizzati.

La funzione tecnica della valutazione non viene meno nell'approccio, ma si sostanzia di capacità di interazione umana e di confronto.

Gli aspetti di competenza tecnica, legati all'uso di strumenti di misurazione non possono naturalmente essere trascurati, ma se l'attenzione della valutazione si è spostata a quelli che vengono definiti *claims, concerns and issues*, ovvero richieste, interessi e problemi posti dagli stakeholder come si può pensare che il compito si risolva attuando procedure predefinite e strumenti studiati a priori?

Il valutatore piuttosto si predispose per assumere un ruolo che molto efficacemente viene definito *illuminativo* (PARLETT, HAMILTON 1975): si tratta infatti di descrivere la scena della ricerca, mettendo in luce, illuminando le parti in causa e permettendo a tutti gli attori di riconoscersi reciprocamente. La costruzione comune può nascere solo in un ambiente aperto e ben illuminato.

In questa arena di confronto, inoltre, il valutatore assume poi la funzione del mediatore tra valori contrastanti e giudizi che ne derivano, per dare modo a tutti di apportare il proprio contributo, che è essenziale non tanto per motivi di tipo etico, ma proprio per garantire la piena riconoscibilità dell'azione valutativa da parte di tutti i partecipanti e salvaguardarne così la migliore utilizzabilità pratica.

L'assunzione di questo ruolo implica una rinuncia al controllo totale del processo.

La rinuncia al controllo sembra andare contro i principi convenzionali di un disegno rigoroso: E ciononostante se il controllo non viene condiviso con gli altri stakeholder la valutazione resta un contenitore politico vuoto. (GUBA, LINCOLN 2007:145)

Questa rinuncia al controllo appare come la più paradossale delle richieste fatte al valutatore: è a lui come esperto che ci si affida, ma è anche da lui che ci si aspetta un passo indietro rispetto al costrutto emergente dal gruppo degli attori in gioco.

Tuttavia, il paradosso si soglie da sé nel momento in cui si comprende a fondo il guadagno in termini di efficacia politico-pratica di una valutazione che abbia saputo ricomprendere le voci di tutti i partecipanti e non si sia posta su un piedistallo di inattaccabilità e di presunta oggettività.

È proprio questo infatti che rende spesso inutilizzate le raccomandazioni e i giudizi dei valutatori o che rende sospetta la loro azione ai protagonisti stessi, inficiando non solo il lavoro effettuato, ma anche il cambiamento sociale che può produrre.

4.4 Le tappe di un disegno valutativo costruttivista

Seguiamo ancora GUBA e LINCOLN nella ricostruzione degli steps che ricostruiscono il percorso della valutazione costruttivista, consapevoli che si tratta di una ricostruzione ideale e che come tale si deve confrontare con gli ostacoli e le inevitabili difficoltà della sua realizzazione pratica. (BEZZI, 2010).

Gli step sono presentati in forma di lista (GUBA, LINCOLN 2001), quasi una sorta di *check list* che permetta di effettuare il necessario lavoro metavalutativo di ricostruzione e analisi dei diversi passaggi. Nella realtà ogni passaggio è agganciato con il seguente o con altri secondo logiche che si adattano alla materia stessa della ricerca. Inoltre, è possibile che non tutti i passaggi siano allo stesso modo approfonditi e completati, pur mantenendo il percorso intero una sua riconoscibilità e compattezza.

1) Organizzare la valutazione. Scegliere l'eventuale team di valutatori, individuare il campo di azione e i fattori di influenza politica e culturale presenti. Individuare fin dall'inizio i possibili scopi della ricerca valutativa legati alla dimensione formativa o sommativa e all'individuazione del valore intrinseco o estrinseco dell'evaluando.

- 2) Identificare gli stakeholder. Tra questi coloro che svolgono un ruolo di agenti nel processo oggetto di valutazione, coloro che ne sono i beneficiari, diretti o indiretti, o coloro che ne possano subire eventuali contraccolpi. Con gli stakeholder va stretto un accordo di collaborazione ed esplicitato il percorso che si sta facendo fin da subito.
- 3) Sviluppare la costruzione di gruppi ermeneutici all'interno degli stakeholder. Dal confronto arrivare alla descrizione dell'evaluando e alla definizione delle richieste, interessi e problemi che emergono, tendendo il più possibile ad accordi negoziali tra le parti identificate.
- 4) Allargare le costruzioni prodotte dal gruppo con le costruzioni apportate dal lavoro preliminare del valutatore, da informazioni documentali e interpolare i dati provenienti dalle interviste con dati osservativi o provenienti dalla letteratura rilevante.
- 5) Organizzare gli elementi emersi come possibili componenti di un caso studio da affrontare.
- 6) Elaborare una strategia ricorsiva, coinvolgendo gli stakeholder e recuperando il più possibile gli elementi non risolti attraverso un condiviso sistema di priorità.
- 7) Raccogliere tutte le informazioni addizionali che possono arricchire il percorso di ulteriori elementi sfuggiti al confronto tra gli stakeholder.
- 8) Definire l'agenda della negoziazione mettendo a fuoco i punti nodali su cui stabilire il confronto tra gli stakeholder.
- 9) Sviluppare costrutti attraverso il confronto tra gruppi diversi di stakeholder. Si tratta di una fase ricapitolativa che apre un nuovo ciclo ermeneutico.
- 10) Costruire un report dei risultati conseguiti nei diversi cicli di confronto. Potrebbero esserci diversi report specifici per i diversi gruppi di stakeholder. Il report dovrebbe essere pensato in funzione dei diversi possibili scopi della valutazione.

Questi dieci punti possono essere considerati infine come una tappa a loro volta di un percorso ricorsivo di cui ogni tappa è a sua volta un elemento che riapre verso ulteriori approfondimenti.

Il report finale, che rappresenta l'esito del percorso non si pone mai come conclusione definitiva, ma appunto come conclusione provvisoria, in attesa di ulteriori elementi da esplorare e confrontare.

In a sense, a case study is never finished, it is merely due. There may be multiple reports, targeted to specific stakeholder audiences; and they may take many forms, possibly not including what might normally be termed a "technical" report... The report does not culminate in judgements, conclusions or recommendations except insofar as these are concurred on by relevant respondent stakeholders (GUBA; LINCOLN 2001:13)

L'aspetto della negozialità del processo valutativo appare come l'elemento centrale. È in questo senso che Bezzi sostiene che

La negozialità nella valutazione è riflessione sul processo decisionale, è un esercizio di significazione, di attribuzione di senso alle componenti del processo decisionale e realizzativo (stakeholder e loro azioni) e questa riflessione porta a definizioni operative specifiche che devono certamente comprendere il coinvolgimento di gruppi di attori sociali rilevanti. Quest'apertura agli attori sociali non è il frutto di una scelta etica; è una necessità metodologica, una condizione sine qua non, un dato di fatto. Escluderla significa non poter valutare. (BEZZI 2010:41, sottolineatura mia)

4.5 Elementi critici del metodo costruttivista

La caratteristica che il metodo costruttivista rivendica come elemento di forza del proprio approccio è precisamente ciò che la rende debole agli occhi dei suoi critici. Per la valutazione costruttivista "di quarta generazione" è sostanzialmente impossibile, e addirittura controproducente, impostare un disegno di ricerca valutativa preliminare alla ricerca stessa.

I disegni emergono, e si dispiegano in primo luogo solo dopo che le rivendicazioni, gli interessi e i problemi sono stati identificati e in secondo luogo quando l'informazione relativa ai più rilevanti fra questi è stata raccolta (GUBA, LINCOLN 2007:149)

I modelli cosiddetti oggettivisti (BEZZI 2010) leggono questo aspetto come un segno di debolezza e sottolineano il rischio di scarsa incisività dei risultati valutativi mostrati.

La critica portata dal filone oggettivista all'approccio della valutazione realista (PAWSON, TILLEY 2007) rimane valido anche nei confronti del costruzionismo.

Apprezzamento per gli obiettivi cognitivi... per l'abilità argomentativa...

(Scetticismo) sulla possibilità di ottenere risultati così convincenti da essere in grado di soppiantare completamente la logica controfattuale. Non basta farsi domande ambiziose, bisogna fornire risposte plausibili. (MARTINI 2009:11)

Come si è visto si tratta di due approcci che rimandano ad altrettanti paradigmi divergenti, di cui tuttavia molti autori hanno tentato di individuare una sintesi, soprattutto dal lato dei risultati finali e della loro utilizzabilità (BEZZI 2010).

Un altro elemento di possibile debolezza dell'approccio proposto sta nella stessa utilizzabilità sul campo. L'approccio individuato presuppone infatti una disponibilità alla collaborazione e alla condivisione da parte dei diversi stakeholder che non può essere data per scontata, né assunta aprioristicamente, ma che riflette invece le posizioni di potere presenti nel contesto indagato.

La valutazione irrompe nei contesti e inevitabilmente incide sulle posizioni esistenti. Il contraccolpo che ne deriva deve essere messo in conto, perché può essere potenzialmente distruttivo dell'azione valutativa stessa.

Infine, l'elemento risorse.

Il processo costruttivista è, come si è detto, costituzionalmente aperto e potenzialmente "infinito". Ciò non può che scontrarsi inevitabilmente con i vincoli imposti dalle risorse esistenti, sia in termini di tempi sia in termini di costi finanziari e umani.

Non tener conto di questi vincoli è estremamente rischioso perché la valutazione rischia di doversi interrompere per mancanza di risorse senza aver raggiunto un risultato. Si tratta di un elemento che può costituire frustrazione nel ricercatore, ma anche e forse più significativamente nel committente, che ha comunque una necessità pratica da espletare.

4.6 Dal metodo alle tecniche

La scelta metodologica riverbera naturalmente le sue conseguenze sugli strumenti utilizzati per la ricerca. La ricerca qualitativa è stata utilizzata come approccio al complesso quadro dell'indagine. (CORBETTA 2015; PALUMBO, GARBARINO 2004). Lo strumento illustrato del IAD Framework ha fornito l'intelaiatura concettuale per orientare la raccolta dei dati necessari. L'approccio costruttivista si sposa infatti in maniera molto pertinente con lo strumento descritto, che si prefigge precisamente di orientare la ricerca empirica a partire da analisi contestuali molto puntuali. Lo studio di caso, che presenterò più avanti, è lo strumento adatto ad affrontare la complessità del campo di ricerca partendo da un concreto punto di attacco, rinunciando a priori all'idea della completezza della visione di insieme, ma nella fiducia che un'analisi in profondità consenta di ricavare elementi e temi che possono rivelarsi utili anche su scala più larga.

In prima battuta è stata effettuata un'analisi della documentazione testuale relativa agli strumenti di governance su cui ha centrato il suo focus la ricerca. Sono stati analizzati i documenti ufficiali (Delibere e atti pubblici), ma anche i verbali degli incontri dei gruppi ristretti di coordinamento e dei tavoli tematici di lavoro.

Si tratta di documentazione molto diversa che utilizza anche formule linguistiche e vocabolario molto specifico di volta in volta.

L'analisi è stata effettuata riordinando e codificando il materiale linguistico anche attraverso l'uso di N-Vivo 11, un programma di analisi qualitativa *computer assisted* tra i più utilizzati (COPPOLA 2011). Il programma permette e facilita la codifica dei testi e il raggruppamento per nodi concettuali e per categorie, tali da permettere di ritrovare le ricorrenze semantiche e comprenderne la struttura logica e gli ordini di priorità.

In seconda battuta sono state utilizzate interviste semistrutturate e in profondità con testimoni privilegiati, scelti come rappresentativi delle diverse tipologie di stakeholder individuati (Politici, Dirigenti scolastici, Insegnanti, Funzionari comunali). Le interviste sono state registrate e sbobinate e sottoposte a loro volta all'analisi attraverso N-Vivo o utilizzate per estrapolarne le parti individuate come particolarmente significative all'interno del percorso di ricostruzione della governance cittadina.

L'Osservazione diretta è infine lo strumento che ha legato il percorso di ricerca permettendo di raccogliere in forma etnografica elementi che tendenzialmente sfuggono alla raccolta più rigorosa e procedurata. Si tratta di elementi relativi ai rapporti fiduciari e alle componenti emotive che spesso non è possibile chiedere direttamente agli attori, ma ai quali ci si può avvicinare, con estrema delicatezza e riservatezza, solo attraverso un'immersione diretta nei contesti.

In questo senso la valutazione ha assunto una connotazione anche autovalutativa, coinvolgendo me stesso sia in quanto ricercatore, sia in quanto funzionario responsabile di processi inerenti al campo di indagine. Si tratta di una delle parti più delicate e fragili del lavoro, che tuttavia hanno anche permesso di arrivare ad alcuni elementi di confidenzialità con gli stakeholder che non sempre è possibile raggiungere a partire da una posizione completamente distaccata.

Capitolo 5

Uno studio di caso: la Conferenza Cittadina delle Autonomie Scolastiche

La presentazione dell'esperienza genovese della Conferenza Cittadina delle Autonomie scolastiche seguirà pertanto, nella rilettura dei dati raccolti, il percorso proposto dal IAD Framework. In particolare, dopo aver ricostruito il panorama contestuale del Sistema Scolastico genovese, ci si concentrerà sull'analisi della cosiddetta Arena d'azione, cercando di coglierne le specificità in termini di interazioni fra gli attori coinvolti, le modalità e le regole di funzionamento, gli esiti, in costante confronto tra dichiarato e agito.

A partire dall'analisi degli esiti di questa esperienza di *governance* locale del sistema scolastico si tenterà un confronto valutativo con alcuni indicatori di “buona *governance*”, che riprendono alcune delle caratteristiche studiate nella prima parte.

5.1 Il contesto: caratteristiche fisiche e sociali del Sistema scolastico genovese

Il Sistema scolastico cittadino è leggibile e descrivibile a partire da differenti punti di vista che ne mettono in risalto diversi aspetti, a loro volta continuamente intersecati.

Come in ogni sistema complesso la lettura stessa che se ne dà influisce sulle azioni che ne conseguono e così anche la descrizione del sistema fa parte del sistema stesso e non può essere considerata una semplice fotografia oggettiva ed esterna al sistema stesso.

La metafora guida della scuola come pianta, che ho provato a introdurre come elemento esplicativo divergente rispetto alle più diffuse metafore in uso, non solo nel linguaggio quotidiano, ma anche in quello tecnico-organizzativo può, anche in questo caso, offrire alcuni elementi di approccio utili a proporre un approccio differente anche alla dimensione regolativa del sistema su cui tanto ho insistito in questo lavoro.

Mi soffermo in questo breve capitolo solo su alcuni aspetti descrittivi essenziali per ricostruire il quadro d'insieme, senza dettagliare ogni elemento, cosa che potrebbe meritare un lavoro specifico.

5.1.1 Il contesto cittadino

Se la scuola è una pianta, è dal terreno di coltura che iniziamo la descrizione: la città e i suoi differenti contesti.

Genova è una città fatta di molte diverse città, talvolta fra di loro difficilmente commensurabili.

La storia della città ha visto l'accorpamento in un unico agglomerato amministrativo di una serie di piccole realtà amministrative locali molto coese e fiere della propria identità comunitaria. Ancora oggi è difficile parlare per Genova di un centro contrapposto a una o più periferie; appare più convincente descrivere la città in termini di policentrismo e di rapporti di forza e potere tra i diversi centri che la compongono. È ancor oggi usuale, per chi abita nel ponente genovese, o nell'alta Valpolcevera, per esempio, dire "andiamo a Genova" per parlare di uno spostamento verso il centro cittadino, così come è facile incontrare, non solo nelle generazioni più giovani, cittadini che non hanno pressoché mai frequentato altre zone della città, che sentono estranee quasi come un'altra città.

La città è così non solo policentrica, ma addirittura "divisa"²⁴, secondo una definizione di B. Gabrielli, che, da protagonista politico, ha vissuto in prima persona una parte significativa delle trasformazioni urbane recenti della città.

Questa divisione è ben visibile in termini sociali ed economici e sembra essersi ulteriormente accentuata negli ultimi vent'anni, che hanno visto un'ultima imponente trasformazione della città, in relazione ai tre grandi eventi che hanno caratterizzato questo ultimo periodo: l'Esposizione internazionale del 1992, il G8 del 2001, "Genova, capitale europea della cultura-2004".

Questi eventi hanno profondamente cambiato il volto della città e hanno fortemente contribuito a caratterizzare la città come meta turistica.

La città industriale che nel dopoguerra aveva vissuto un forte periodo espansivo, caratterizzato anche da un processo di urbanizzazione forzata di alcuni territori, oggi ha definitivamente ceduto il passo a una città fortemente ridimensionata dal

²⁴ La città operaia a ponente ed in Valpolcevera. La città della vecchia borghesia commerciale al centro, con la "sacca" del Centro Storico, la "nuova" borghesia a levante, mentre la piccola borghesia di impiegati, ferrovieri, insegnanti, è concentrata fra il centro e la Valbisagno. (Gabrielli 2013)

punto di vista demografico, la cui economia tradizionalmente commerciale e industriale si rivolge oggi sempre più al turismo internazionale.

Il processo di progressiva deindustrializzazione delle aree del ponente cittadino e delle valli interne ha messo ancor più in evidenza quanto in questi ultimi vent'anni si sia accentuato l'investimento di risorse e attenzione nei confronti del centro cittadino a discapito delle altre realtà cittadine che si sono progressivamente sempre più periferizzate.

Questo processo ha importanti riverberazioni sul panorama complessivo del Sistema Scolastico cittadino, di cui mostrerò più avanti alcuni aspetti significativi. La città non ha ancora completamente assorbito questo cambio di paradigma sociale ed economico e sta vivendo una fase di transizione i cui esiti non appaiono completamente chiari.

Da un lato si sta imponendo un'idea di città turistica, con una forte spinta all'attrattività di un turismo di medio-alto livello, richiamato dalle bellezze naturalistiche e paesaggistiche e dalle ricchezze storiche e artistiche presenti peraltro soprattutto in centro storico.

Nell'ultimo periodo si sta assistendo a un progressivo processo di "gentrificazione" di numerose aree del centro storico, dove compaiono sempre più frequentemente fenomeni, già rilevati in altre città europee simili, di espulsione di elementi di disturbo sociale e di autorappresentazione in chiave celebrativa.

Anche per i residenti questo ha significato un certo miglioramento del tessuto abitativo, commerciale e dei servizi, e la presenza crescente di un'economia fatta di servizi al turismo fino a pochi anni fa quasi totalmente assente²⁵.

Contemporaneamente altre zone della città hanno accentuato una difficoltà economica già presente e che si fa oggi drammatica. In particolare, le zone interne

²⁵ Non semplice reperire dati sul volume di attività presente nel campo dell'alloggiamento dei turisti in transito. I circuiti dell'economia circolare, quasi interamente autogestiti, sono infatti difficili da mappare. Tuttavia, i dati dell'ufficio Statistico del Comune di Genova rilevano come uno dei pochi settori in crescita nell'economia cittadina sia quello delle attività di alloggio e ristorazione, insieme a quello delle agenzie di viaggio e servizi al turismo (Cruscotto dell'economia II semestre 2016-Comune di Genova-Ufficio statistico)

e alcune aree a forte connotato abitativo popolare sembrano aver risentito più pesantemente di altre l'onda della lunga crisi economica.²⁶

A fronte di ciò alcuni dati generali emergono come particolarmente rilevanti per dipingere lo stato attuale della città.

L'andamento demografico generale vede un calo sensibile e costante della popolazione, che ha perso, in quindici anni quasi 25.000 unità, corrispondenti a circa il 4% complessivamente. Si tratta di un andamento che, pur nell'ambito di una tendenza nazionale che ha visto un calo complessivo della popolazione, si caratterizza per intensità, rispetto ad altre città italiane di analoghe dimensioni nello stesso periodo. Anche il fenomeno dell'immigrazione non è più sufficiente negli ultimi anni a contrastare il saldo naturale negativo.

Caratteristica peculiare della città è inoltre uno squilibrio, che si sta accentuando in questi ultimi anni, tra giovani e anziani: l'indice di vecchiaia, uno dei più alti d'Italia, si attesta nel 2016 a 246. Anche gli altri indici demografici dipingono un quadro cittadino che, anche rispetto alle altre città italiane di analoghe dimensioni, presenta un andamento fortemente squilibrato nel rapporto tra le generazioni.

In questo contesto la scuola si trova di fronte a una grande sfida: la carenza relativa di bambini e giovani, da un lato, la relega in un ruolo di minor rilevanza sociale, a fronte soprattutto di altre istituzioni pubbliche verso le quali maggiormente sembra rivolgersi l'attenzione dei cittadini (la sanità, l'assistenza domiciliare per es.), dall'altro conduce a una urgente necessità di promozione di percorsi anche innovativi, che sappiano rendere attrattiva l'offerta educativa per le giovani generazioni e per le famiglie con bambini piccoli.

5.1.2 Gli stakeholder

I soggetti chiamati a svolgere ruoli rilevanti nell'ambito del Sistema scolastico cittadino hanno caratteristiche tali per cui funzioni e ruoli spesso si sovrappongono. Il sistema non può essere ricostruito in maniera lineare, ma vanno piuttosto messi in evidenza gli aspetti di ricorsività che compaiono evidenti e che rendono ogni fotografia del sistema orientata dal punto di vista della ricerca che si sta effettuando.

²⁶ Su questi aspetti segnalo il lodevole lavoro di ricerca e analisi di dati proposto dal Centro Studi di Genova che Osa, che ha raccolto e mappato un notevole quantitativo di dati disponibili, ma ancora non restituiti in una dimensione di lettura complessiva. Cfr. www.genovacheosa.org

Gli stessi stakeholder individuali (bambini, insegnanti, personale scolastico, Dirigenti scolastici, insegnanti in distacco, operatori sociali, addetti ai servizi, genitori) ricoprono contemporaneamente più ruoli e si trovano, nello stesso sistema, a comparire sotto molteplici aspetti e a svolgere ruoli talvolta contrastanti come rappresentanti di stakeholder istituzionali. Le confusioni tra la percezione individuale della scuola e quella rappresentata dal proprio ruolo nell'istituzione è più forte che in altri ambienti: il genitore scontento dell'insegnante è anche Dirigente scolastico in un'altra scuola, dove si trova a gestire relazioni di tipo sindacale con lo stesso insegnante che svolge una funzione di rappresentanza per i colleghi; lo stesso insegnante è a sua volta genitore e rappresentante per altri genitori e così via.

Gli stakeholder istituzionali non sono pertanto mai perfettamente trasparenti rispetto al sistema stesso. Uno delle difficoltà maggiori nella ricerca di una governance che sappia includere il più possibile i soggetti protagonisti e nello stesso tempo individui forme di regolamentazione trasparente e condivisa, nasce proprio da questa vischiosità del sistema intero.

Un'analisi degli stakeholder del Sistema scolastico, anche a livello locale, fa emergere ancora una volta la caratteristica di complessità e ricorsività che si è descritta già in altra parte del lavoro.

La metafora vegetale che è stata adottata come strumento euristico sembra qui mostrare tutte le sue potenzialità descrittive.

Se si assume la singola scuola come unità base del sistema si evidenzia facilmente la sua struttura multidimensionale.

La singola scuola infatti è innanzitutto popolata da una comunità di individui, che a vario titolo la rendono una "colonia", dove ognuno svolge ruoli e funzioni intrecciate e interdipendenti.

Lo schema gerarchico spesso utilizzato per la definizione degli organigrammi delle istituzioni pubbliche non sembra adeguato pertanto a descrivere la situazione interna del sistema scuola, né, a maggior ragione, quella del Sistema scolastico in generale.

L'articolazione delle funzioni non descrive tanto un sistema di relazioni di tipo verticale, quanto una raggiera di possibili ramificazioni e intersezioni.

5.1.3 L'offerta formativa in città

Per gli scopi della presente ricerca, indirizzata a studiare gli aspetti di governance scolastica che riguardano l'ente locale di prossimità, ovvero il Comune, ci si è limitati a un'analisi delle scuole del primo ciclo di istruzione, verso cui il Comune ha compiti istituzionali specifici, e non si è preso in considerazione la scuola secondaria di secondo grado, pur consapevoli che questo riduce molto dello sguardo complessivo sul sistema, né dall'altro lato il sistema educativo della fascia 03 anni, che ancora non è pienamente inserita nel segmento dell'istruzione. La stessa Conferenza Cittadina delle Autonomie Scolastiche si riferisce in prima battuta alle scuole del primo ciclo, pur prevedendo possibili connessioni con altri segmenti educativi e di istruzione.

Il settore dei servizi educativi e scolastici 06 anni mostra ancora una tenuta di livelli di qualità importanti, anche come onda lunga di una tradizione di servizi pubblici e privati diffusi e di alta qualità. Il D.Lgs. 65/2017, che introduce il sistema integrato dell'istruzione 06 anni, riconoscendo al nido un ruolo nuovo di tipo non più assistenziale, introduce un elemento di novità che dovrà portare a riconsiderare tutta l'offerta pubblica e privata in città, anche a fronte dei bisogni delle famiglie, non più paragonabili alla stagione dell'avvio delle scuole materne in Italia.

Il ruolo di regia della Governance locale da parte Comune in questo settore si fa particolarmente significativo, anche rispetto all'offerta statale del segmento della scuola infanzia, che sconta un lungo periodo di scarsa attenzione istituzionale.

La scuola primaria rimane ovunque in città caratterizzata da una forte attenzione all'inclusività e all'offerta formativa potenziata, con numerose esperienze di tempo pieno e di proposte di arricchimento del tempo scuola con accordi con il terzo settore, per attività extrascolastiche di qualità.

Più in difficoltà, come ovunque, appare la scuola secondaria di primo grado, dove è difficile trovare una diffusa offerta di tempo prolungato e che fatica a mantenere vivo il rapporto con le famiglie. Tuttavia, sono presenti numerose esperienze di attenzione ai bisogni di potenziamento del tempo scuola, soprattutto in quartieri ad alta complessità socioeconomica.

L'offerta di servizi alla scuola da parte del Comune risente da tempo delle difficoltà finanziarie degli enti locali, ma sono rimaste solide le risposte dell'Ente locale ai bisogni emergenti.

I servizi educativi e le scuole infanzia a gestione comunale sono diffusi su tutto il territorio cittadino, anche se in alcune zone presentano delle difformità nella distribuzione.

Laddove non sono presenti i servizi comunali l'offerta è sempre coperta da analogo servizio statale, per quanto riguarda le scuole infanzia o privato convenzionato per i nidi d'infanzia.

Una storia a sé rivestono i CPIA, Centri Provinciali di istruzione degli Adulti, che nonostante il nome fuorviante rientrano in pieno nelle competenze funzionali del Comune. SU questo segmento, di recente istituzione, non si è ancora effettuata la necessaria riflessione e non sono state prese tutte le misure necessarie a farne esprimere in pieno le potenzialità. Ad oggi i CPIA sono stretti tra l'offerta replicante i vecchi CTP e la necessità di fronteggiare nuove domande di alfabetizzazione, in particolare dei migranti, che in questo settore dell'istruzione hanno trovato particolare attenzione.

Le scuole infanzia

Le scuole dell'infanzia in città sono complessivamente 179 di cui 75 statali, 49 comunali, 55 private.²⁷ I posti offerti complessivamente sono 13699, pari al 107% della domanda potenziale.

In un quadro di considerevole e costante calo demografico, ciò porta a un'inevitabile riconsiderazione del dimensionamento generale dell'offerta in città. Non tutta la città è ugualmente coperta dall'offerta e in particolare dall'offerta pubblica.

Complessivamente l'offerta pubblica è pari a circa il 78% del totale (45% statale e 33 % comunale), con circa il 22% di offerta privata. La distribuzione tra offerta statale e comunale è più equilibrata che in altre città di analoghe dimensioni, dove

²⁷ I dati sono riferiti all'anno scolastico 2016/17. Fonte Comune di Genova Direzione Politiche dell'Istruzione per le Nuove Generazioni

appare fortemente caratterizzata in un senso o nell'altro²⁸. In Liguria peraltro l'offerta formativa comunale è presente quasi esclusivamente a Genova: la storia e la conformazione della regione ha visto il netto prevalere dell'offerta paritaria privata nelle altre città capoluogo o nei piccoli centri, dove l'offerta pubblica appare ancora deficitaria. Poiché la città di Genova da sola conta circa un terzo di tutta la popolazione regionale si può facilmente comprendere come la rilevanza del capoluogo anche nelle scelte programmatiche regionali porti a forti tensioni nei confronti dei soggetti più piccoli e più isolati.

In ambito cittadino l'offerta non è equamente distribuita: in alcuni municipi è pressoché assente l'offerta statale, in altri quella comunale; allo stesso modo l'offerta privata non sembra sussidiare l'offerta pubblica, ma spesso appare piuttosto in competizione sugli stessi bacini di utenza, mentre appare più carente in altri. In quest'ultimo caso appare con maggiore evidenza come il sistema non sia in grado di autoregolarsi secondo le logiche del mercato, o di un quasi-mercato, rischiando di proporre una sovraofferta in territori già ampiamente serviti e di risultare invece scarsamente presente in territori già socialmente ed economicamente deprivati.

I bambini iscritti nell'anno scolastico 2016/17 sono stati complessivamente 12674. Le scuole comunali sono le più scelte dalle famiglie: i posti offerti sono infatti coperti al 94% a fronte di una copertura del 92% delle statali e dell'89% nelle private.

La scelta della scuola da parte delle famiglie sembra dettata prevalentemente da motivi di prossimità, ma sembra rilevante anche la tipologia di offerta: su questo è importante indagare ancora anche in vista di una maggiore integrazione dell'offerta complessiva, secondo quanto disposto anche dal recente D. Lgs. 65/2017.

La composizione degli iscritti vede una percentuale di bambini di cittadinanza straniera pari a circa il 19% del totale nelle scuole pubbliche, molto più bassa in quelle private (inferiore al 4%).

²⁸ A Torino la netta prevalenza della scuola infanzia comunale su quella statale ha portato in questi ultimi anni a un processo di progressiva statizzazione, a Milano l'offerta statale è residuale rispetto a quella comunale, così come a Bologna, con notevoli tensioni create dalla crescente difficoltà degli enti locali nella gestione di questo comparto di istruzione.

Nelle scuole infanzia il fenomeno è presente in percentuali molto superiori a quelle della cittadinanza complessiva, che si attesta intorno al 9%. Si tratta di bambini nati per circa il 95% in Italia: la scuola ancora una volta evidenzia per prima un fenomeno destinato a rendersi sempre più palese a livello complessivo.

Gli Istituti comprensivi

Dal 2012 in tutta la Liguria è stato adottato come unico modello organizzativo quello dell'Istituto Comprensivo. Si è trattato di un passaggio brusco, perché avvenuto a seguito di un improvviso provvedimento del governo centrale²⁹, ma che in parte coglieva anche una tendenza in atto già da alcuni anni sul territorio.

Gli Istituti Comprensivi a Genova sono attualmente 38³⁰ a cui si aggiunge un Istituto Onnicomprensivo che comprende anche una Scuola secondaria di secondo grado. Un solo IC è attualmente sottodimensionato e pertanto in reggenza, ma il calo demografico, anche in questo caso, sta mettendo in evidenza alcune criticità presenti sui diversi territori.

Molto importante è sottolineare la costante carenze di personale in organico nelle scuole di tutta la città. Non si tratta soltanto di posti di docenza, tra i quali appare particolarmente critica la situazione degli insegnanti di sostegno, ma anche di personale amministrativo e degli stessi Dirigenti scolastici, che si trovano di anno in anno ad avere quasi costantemente un altro istituto in reggenza, talvolta con moli chilometri di distanza e gradi diversi di istruzione.

Questa situazione non appare ancora in fase di risoluzione nonostante l'avvio di numerosi processi di stabilizzazione del personale a partire dall'approvazione della L. 107/2015.

Ancora nel presente anno scolastico ben 12 Istituti Comprensivi su 39 sono in regime di reggenza, pur senza essere sottodimensionati.

La conformazione della città ha portato alla costituzione di IC molto diversi fra di loro, alcuni dislocati su numerosi plessi, talvolta dislocati nelle alture o in frazioni molto isolate, altri, al contrario, in uno solo o al massimo due plessi. È difficile associare in maniera chiara e definitiva questa differenza organizzativa con

²⁹ Su questo passaggio discuto in altra parte del presente lavoro.

³⁰ L'ultimo dimensionamento della rete scolastica è del dicembre 2017, approvato DCR 25 del 22/12/2017

l'andamento dei dati valutativi delle diverse istituzioni scolastiche, tuttavia la Dirigenza scolastica ha segnalato in molti di questi casi una particolare difficoltà, sia per la gestione quotidiana delle strutture, sia per la costruzione di collegi docenti compatti e coordinati. All'interno degli Istituti Comprensivi si riflettono ancora molte delle disuguaglianze presenti sui rispettivi territori di appartenenza. La distribuzione dei bambini e ragazzi stranieri per esempio risente molto di forme di separazione, per non dire di segregazione, territoriale che la scuola rischia di riproporre. Scuole appartenenti allo stesso Istituto hanno così composizioni sociali e situazioni economiche molto sperequate con notevoli rischi di ulteriore frammentazione sociale.

La diseguale distribuzione delle scuole infanzia in città, di cui sopra si è accennato, vede la presenza di Istituti Comprensivi privi di questo segmento scolastico, con la presenza sullo stesso territorio della sola scuola comunale, oltre a quelle private.

Il quadro attuale di calo demografico preoccupa per la tenuta nel tempo dell'offerta formativa e per la sua capacità di distribuzione capillare: in alcune scuole nelle alture della città, dove i piccoli borghi si sono andati progressivamente svuotando, si trovano situazioni di classi formate solo in deroga al numero minimo di iscritti o addirittura di pluriclassi.

Inoltre, è emersa con sempre maggiore pressione la carenza di risorse umane, soprattutto per il presidio delle strutture così isolate.

5.1.4 I servizi alla scuola

L'edilizia e il funzionamento

L'ultima analisi sull'edilizia scolastica più puntuale a livello nazionale, effettuata ogni anno da Lega Ambiente³¹, colloca Genova in posizione piuttosto arretrata a livello nazionale (69° posto). I dati sono raccolti su dimensione regionale, ma la forte preponderanza del Comune di Genova sugli altri comuni della Regione rende realistico pensare che i dati presentati siano prevalentemente rispecchianti la situazione cittadina.

³¹ Lega Ambiente Rapporto Ecosistema scuola 2018.

Le scuole genovesi sono di costruzione piuttosto vecchia: meno del 20% sono state costruite dopo il 1975. Alto è anche il numero di strutture adattate all'uso scolastico, a partire da una originaria destinazione di tipo abitativo.

Le ville storiche rappresentano un caso in questo senso interessante perché vi sono numerosi casi di scuole situate in immobili di alto pregio artistico, che tuttavia si trovano a dover affrontare i disagi dell'adattamento a una funzione per cui non erano stati pensati: problemi nella realizzazione dei servizi igienici, difficoltà di accesso per i disabili, difficoltà di realizzazione di vie di fuga adeguate, anche per i numerosi vincoli di tipo artistico, aule dimensionate in maniera diseguale e talvolta non adatta e così via.

A queste problematiche si somma la difficoltà nella manutenzione ordinaria di edifici storici su cui è molto costoso intervenire e che d'altronde presentano spesso evidenti segni di usura.

Molto rari sono stati, dall'altra parte, i progetti di nuova edilizia scolastica degli ultimi anni.

Le stesse difficoltà si sono riscontrate in questi anni nella gestione delle spese di funzionamento della scuola, che comprendono sia il mantenimento, la sostituzione e l'acquisto di arredi e attrezzature, sia la gestione delle segreterie e dell'ordinaria amministrazione.

Su questi aspetti la compartecipazione del Comune alle spese si è fatta via via più difficoltosa e le scuole hanno sempre più dovuto fare ricorso a forme di autofinanziamento attraverso il contributo volontario delle famiglie.

Si tratta di una pratica assai diffusa, che tuttavia rischia di acuire aspetti di diseguità del sistema, favorendo tutte le situazioni a più alto potenziale socioeconomico.

Negli ultimi anni l'Amministrazione ha ripreso, dopo alcuni anni di rallentamento, una certa attenzione nei confronti dell'arredo scolastico, che senza essere completamente esaustiva dei bisogni ha tuttavia contribuito a un qualche miglioramento complessivo.

Le scuole stesse sembrano tuttavia in difficoltà nei confronti della definizione dei fabbisogni di arredi e attrezzature: in molti casi ci si è limitati a riproporre modelli di utilizzo degli spazi estremamente tradizionali.

Questo tema, che a partire da una considerazione meramente gestionale, scopre invece il potenziale impatto sulla vita della scuola e sulla sua offerta formativa, sembra importante e forse urgente riconsiderare i modelli pedagogici e didattici per orientare scelte di spesa, sempre più faticose, verso ambiti più efficaci e innovativi.

La Ristorazione scolastica

La ristorazione scolastica raggiunge oltre 25.000 bambini e ragazzi al giorno.

Il servizio è erogato attraverso l'affidamento in appalto ad aziende specializzate.

Il servizio è certificato ISO 9001 da molti anni, a garanzia di un costante monitoraggio della qualità erogata.

Tuttavia, la grande complessità del sistema di erogazione del pasto a scuola ha portato in questo periodo a forti tensioni tra genitori, scuola e Comune, tensioni che riflettono una generale tendenza a individualizzare il rapporto con i servizi.

La vigilanza e la necessaria attenzione da parte delle famiglie nei confronti di un servizio ritenuto essenziale portano tuttavia a introdurre un elemento di potenziale disgregazione dell'uniformità e uguaglianza del servizio nei confronti dell'utenza intera.

L'attenzione nei confronti delle problematiche della ristorazione mi pare sintomatico di una certa mancanza di fiducia istituzionale nei confronti sia della scuola pubblica, come garante di un'offerta non discriminante, sia dell'ente locale, percepito come attento solo agli aspetti di efficienza burocratica, ma non dei bisogni dei singoli.

Le rivendicazioni relative al cosiddetto "pasto domestico", che si sono introdotte nella scuola italiana a partire dallo scorso anno scolastico con sempre maggiore diffusione, rappresentano un segnale di preoccupante debolezza dell'apparato istituzionale a fronte delle tensioni individualistiche che si presentano come sempre più preponderanti nelle società contemporanee.

Diritto allo studio: accessibilità, inclusione, mobilità

Il Comune ha compiti centrali riguardo alla garanzia del diritto allo studio, con un'attenzione particolare all'accessibilità e all'inclusività della scuola.

La fornitura di libri di testo alle famiglie è operazione sempre più onerosa per l'Ente Locale.

Spesso ci si è interrogati, anche insieme ai Dirigenti scolastici, sull'opportunità di rivedere, non solo organizzativamente, ma anche dal punto di vista dei contenuti didattici, l'intero sistema.

Non è operazione facile, perché oltre a interrogare il corpo docente, ha forte impatto sulle famiglie e sul tessuto commerciale che ruota intorno alla scuola.

Il sistema di erogazione delle cedole librarie è stato tuttavia il punto di partenza per una complessa operazione di scambio informativo tra Comune e scuole, che ha consentito di intraprendere una nuova e più efficiente modalità di erogazione della cedola e di impostare l'avvio di un "Osservatorio scuola" cittadino, che a partire dai dati amministrativi riesca a restituire alla scuola e al decisore politico fotografie puntuali dello stato del sistema.

A partire dai dati raccolti è stato possibile impostare anche un progetto di redistribuzione dei fondi destinati alle borse di studio per le scuole secondarie di primo grado attraverso forme di comodato d'uso, che tenga conto dei bisogni delle diverse zone della città.

Un'attenzione particolare è rivolta a Genova al tema dell'inclusione dei bambini e dei ragazzi disabili. Oltre ai servizi di Operatore Socioeducativo previsti per legge il Comune sostiene con particolare attenzione il percorso delle cosiddette Sezioni a Risorse Educative Speciali. Si tratta di sezioni scolastiche che accolgono bambini e ragazzi in situazione di estrema compromissione e con multidisabilità, che non potrebbero essere inseriti nelle classi normali: l'obiettivo è quello di garantire l'accesso a scuola e l'inclusione anche di persone che difficilmente possono accedere e che spesso rimangono escluse da scuola pur essendone formalmente iscritte.

L'esperienza dei Poli a RES è un'esperienza unica in Italia ed è al centro dell'attenzione dello stesso MIUR.

Un ulteriore problema è dato dalla mobilità casa-scuola per la quale non sono previsti trasporti scolastici specifici (scuolabus) in nessuna parte della città, né è facile realizzare progetti di pedibus per la quasi totale assenza di scuole situate in zone a traffico limitato.

La situazione della mobilità scolastica ha avuto un particolare aggravamento in seguito alla caduta del Ponte Morandi e alla conseguente spaccatura della città nella zona della Valpolcevera. Per bambini e ragazzi che facevano poche decine di metri per recarsi a scuola, si tratta oggi di effettuare percorsi che arrivano anche all'ora, con un evidente disagio individuale e un aggravio sul traffico cittadino.

5.2 Le regole: Enti locali e autonomia scolastica

La storia dell'autonomia scolastica ha ormai vent'anni di vita se si prende come momento di avvio la L. 59 del 1997, cosiddetta prima legge Bassanini, che aveva lo scopo di riformare la Pubblica Amministrazione e ridefinirne il quadro delle competenze in funzione di un decentramento amministrativo che prefigurava quella che sarebbe poi stata riforma costituzionale negli anni seguenti.

Il sistema scolastico italiano è così riorganizzato in una rete di istituzioni scolastiche dotate di autonomia funzionale a cui sono attribuite

“le funzioni dell'Amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio di istruzione, fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato, (...), attuando a tal fine anche l'estensione ai circoli didattici, alle scuole medie, alle scuole e agli istituti di istruzione secondaria, della personalità giuridica degli istituti tecnici e professionali e degli istituti d'arte ed ampliando l'autonomia per tutte le tipologie degli istituti di istruzione, anche in deroga alle norme vigenti in materia di contabilità dello Stato.(L.59/97 Art. 21 c. 1)

La portata culturale dell'innovazione introdotta dalla legge Bassanini non è stata immediatamente colta né dall'apparato istituzionale, né, a maggior ragione, dal semplice cittadino.

Si trattava di passare da un'idea di scuola a impronta centralista e di derivazione cavouriana, se non napoleonica, a un'altra, centrata sulla massima flessibilizzazione e radicamento territoriale, nonché sulla lettura dei bisogni dell'utenza.

Il percorso trova poi pieno compimento negli anni successivi, con l'emanazione dei Decreti previsti dalla L. 59/97.

Il Decreto Legislativo 112/1998 inserisce, nel quadro generale delle nuove competenze e funzioni degli enti locali, una particolare attenzione ai compiti previsti nell'ambito dell'Istruzione, indicando i compiti degli enti locali territoriali. A distanza di vent'anni ormai non si sente più la portata innovativa di quanto previsto dal decreto, che portava in evidenza per la prima volta un ruolo decisivo degli enti locali nelle politiche di indirizzo dell'istruzione in Italia e apriva la strada per la definizione di nuove politiche di governance locale.

Gli enti locali territoriali si trovavano, per la prima volta, da una parte a dover fronteggiare nuove responsabilità di tipo gestionale e amministrativo, ma anche a poter cogliere l'opportunità di partecipare da attori protagonisti alla progettazione dell'offerta formativa sul proprio territorio.

Si trattava di un cambiamento culturale la cui portata non è stata completamente metabolizzata.

Se dal lato della gestione amministrativa gli enti locali si sono attrezzati per rispondere alle nuove responsabilità richieste, dal lato politico si è vista una certa resistenza a superare gli aspetti centralistici tradizionali e riuscire davvero dare fiducia alle potenzialità dei territori.

Ancora oggi, la scuola rimane, nella percezione generale, un grande organismo burocratico centrale, che detta norme e indirizzi, a cui le singole scuole devono adeguarsi e rispondere.

Tuttavia, il dettato del Decreto 112/98 contiene elementi che hanno permesso l'avvio di innovative esperienze di condivisione e di concertazione locale, talvolta dettate dall'urgenza pratica di trovare un luogo di mediazione dei conflitti, ma in molti casi anche spinte dalla genuina ricerca di un miglioramento dell'efficacia dell'offerta formativa.

Le competenze dei Comuni prevedono azioni relative all'educazione degli adulti, all'orientamento scolastico e professionale, alla realizzazione delle pari opportunità di istruzione, a promuovere e sostenere la coerenza e la continuità in verticale e orizzontale tra i diversi gradi e ordini di scuola, a garantire l'equità, a prevenire la dispersione scolastica e promuovere l'educazione alla salute.³²

32 D.Lgs. 112/98 art. 139, c.2

Si tratta di aree di intervento che prevedono una stretta collaborazione tra istituzioni scolastiche e ente locale e che prefigurano un di regia locale da parte del Comune e una lettura del sistema di istruzione in chiave sistemica.

L'anno seguente il DPR 275/99, con il Regolamento attuativo, dà piena attuazione al dettato della L. 59/97 e sancisce l'avvio, non solo formale, ma anche operativo dell'autonomia scolastica.

Fin dalla definizione preliminare dell'autonomia scolastica si sottolinea il collegamento con il territorio e gli enti che lo rappresentano.³³

Gli elementi di raccordo, di sintesi, di collaborazione tra istituzioni scolastiche e con le istituzioni sul territorio sono visti come essenziali per migliorare l'efficacia di un'offerta formativa, la cui responsabilità è adesso tutta dell'Istituzione scolastica, ma che si rivolge a rispondere a bisogni espressi da un'utenza particolare e determinata, non generica e astratta.

Lo scopo dichiarato dell'autonomia scolastica è quello di potenziare la capacità della scuola di rispondere ai bisogni di un'utenza sempre diversa, in contesti sempre diversi, per i quali non è riproponibile un'unica offerta centrale e indifferenziata, centralizzata e lontana.

Si assume che l'offerta formativa sia più efficace se costruita a partire da un'analisi dei bisogni espressi dai territori e si assume inoltre che sia proprio l'Ente locale sul territorio l'Istituzione più vicina ai cittadini e capace di dare lettura adeguata delle esigenze e delle domande formative espresse.

Non sempre è andata così negli anni: le dichiarazioni legislative hanno faticato a diventare azioni, così come le attese create non sempre si sono potute leggere nelle percezioni dell'utenza.

Gli anni immediatamente seguenti all'avvio dell'autonomia sono stati caratterizzati, in molti Comuni italiani, da esperienze più o meno formalizzate di potenziamento del rapporto con le scuole sul territorio.

Si è trattato di una fase storica di gran fermento, in cui si percepivano le potenzialità dell'autonomia e del decentramento amministrativo e contemporaneamente iniziavano a manifestarsi anche i rischi che questa comportava.

33 DPR 275/99 Art. 1 (Natura e scopi dell'autonomia scolastica)

L'autonomia scolastica è infatti partita in una situazione di grande fragilità, con ottime intenzioni e dichiarazioni, ma scarsissime risorse, in termini finanziari e di risorse umane.

Chi ha patito di più questo passaggio sono state le scuole "periferiche", da intendere naturalmente non tanto come lontananza dai centri cittadini, quanto come appartenenti a contesti privi di risorse proprie, già sofferenti per disagi sociali ed economici ambientali, impossibilitate a trovare dal proprio territorio di riferimento linfa vitale per la propria sopravvivenza.

L'altra faccia dell'autonomia si è così fin da subito resa manifesta: un isolamento e un impoverimento ulteriore delle scuole già povere e parallelamente un arricchimento delle scuole già ricche, che viceversa hanno subito potuto cogliere i vantaggi di un'azione liberata dai lacci centralisti.

È importante notare come queste dinamiche siano molto più chiare oggi a distanza di quasi vent'anni di quanto non fossero in quel periodo, in cui la spinta culturale era quella di una progressiva liberazione da quei "lacci e laccioli" che sembravano rendere bloccato il nostro sistema pubblico. Il processo di autonomia si inseriva ideologicamente più nell'alveo di un liberismo dominante, che non in quello, pur possibile, di una valorizzazione delle risorse locali.

È un fatto che fin da subito il processo provocò una frammentazione del sistema dell'offerta scolastica, con un aumento della competizione fra scuole, particolarmente evidente nelle scuole secondarie di secondo grado, ma presente anche nelle scuole del primo ciclo.³⁴

In questo frangente sono emerse per la prima volta in maniera evidente le diverse visioni possibili di regolazione del sistema che il panorama dell'autonomia presentava.

Da un lato un'idea dell'autonomia che mutuava la sua regolazione dalle logiche del mercato: meno regolazione uguale miglior regolazione. Le scuole, come le aziende, stanno sul mercato, e si misurano con la loro capacità di attrarre clienti e di

34 Questa deriva sembra presente oggi in maniera nuovamente accentuata, parallelamente al venir meno del riconoscimento degli organismi intermedi di rappresentanza e al crescere di un individualismo nella richiesta del servizio scolastico. Siamo di fronte a un momento di massima sfiducia nelle istituzioni, di rifiuto delle intermediazioni istituzionali, di caduta della solidarietà sociale che porta a chiedere alla scuola risposte individualizzate e puntuali, quasi di fronte a un fornitore privato di servizi a pagamento.

rispondere all'utenza attraverso meccanismi di *accountability* misurati sulle proprie performance.

La competizione tra le scuole, considerata un sano meccanismo di efficientazione, porta a migliorare il sistema nel suo complesso, perché la competizione obbliga alla ricerca della migliore performance possibile anche da parte delle scuole più deboli e innesca circuiti virtuosi di miglioramento.

Questo modello di regolazione, se guadagna in termini di efficienza (performance vs costi), presenta il grosso rischio di provocare un tendenziale aumento delle disuguaglianze tra le scuole con conseguente maggiore iniquità complessiva del sistema.

Le scuole infatti tendono a limitare lo scambio informativo, a concentrare tutte le proprie attenzioni al proprio bacino di riferimento senza preoccuparsi di quanto il risultato ottenuto da una scuola possa essere frutto di un problema aperto in un'altra. Un tema chiave come quello dell'inclusione dei soggetti più fragili (si pensi al fenomeno emergente in quegli anni della presenza sempre crescente di bambini di origine immigrata) metteva ancor più in risalto il rischio di una spaccatura del sistema.³⁵

Un diverso sistema di regolazione emerge laddove si tenta una governance condivisa e nei quali il Comune decide di assumere un ruolo di rappresentanza delle istanze della comunità cittadina nel suo complesso.³⁶

Un modello regolativo nel quale l'ente locale assume un ruolo di regia e invita alla partecipazione tutte le scuole della città.

L'obiettivo è mettere in comune i saperi, condividere le scelte, far circolare le informazioni, mediare i conflitti per le risorse, attraverso la condivisione trasparente delle priorità e dei criteri scelta.

Il Comune esce da un ruolo puramente funzionale all'erogazione di servizi per assumersi una funzione di sintesi delle istanze del sistema; contemporaneamente le

³⁵ L. Queirolo Palmas, *Classi meticce*, Carocci, Roma 2003

³⁶ È evidente che questo ruolo è stato svolto dai Comuni di medie e grandi dimensioni, nei quali il rapporto con l'Istituzione scolastica è necessariamente mediato e meno diretto, senza essere tuttavia così lontano da non riuscire a cogliere i singoli problemi locali. La frammentazione dei Comuni italiani rende di difficile confrontabilità esperienze molto diverse tra loro (Genova e Torino sono ancora confrontabili con Ravenna o Modena, più difficilmente con Capannori o Carpi).

scuole rinunciano a muoversi isolatamente e riconoscono al Comune una voce importante nella costruzione della propria offerta formativa.

La scelta di questo modello regolativo è pertanto una scelta fortemente connotata politicamente e carica di elementi valoriali fin da subito, nonostante si presenti come uno strumento tecnico di gestione.

Viene introdotto così in molte esperienze locali introdotti il cosiddetto Patto per la Scuola, attraverso i quali si sperimentavano le prime forme di governance condivisa dei nuovi assetti dei sistemi scolastici a livello locale.

I Patti avevano un duplice obiettivo: da un lato regolare le controversie sempre più frequenti sui servizi alla scuola, che, in situazione di scarsità di risorse, vedevano contrapposizioni tra scuole e Comune e fra le scuole stesse, dall'altro tentare di promuovere percorsi coordinati di potenziamento dell'offerta formativa.

Si trattava di uno strumento giuridico di tipo "privatistico", sorta di *gentlemen's agreement* fra soggetti istituzionali che si impegnavano a raccordarsi per la migliore riuscita dei rispettivi compiti istituzionali, attraverso la firma di protocolli di intesa dal valore solo moderatamente vincolante.

In un momento nel quale, tra l'altro, anche i vecchi provveditorati allo studio, tradizionale cinghia di trasmissione sul territorio delle indicazioni ministeriali si trasformavano in Uffici Scolastici regionali e perdevano il ruolo sovraordinato rispetto alle scuole, si apriva un vuoto di riferimenti istituzionali nel quale l'ente locale si inseriva talvolta in maniera più forte, in altri casi con cautela e imbarazzo. Il peso politico e la ricaduta operativa dei diversi Patti per la Scuola messi in campo in quella stagione sono stati fortemente correlati con il peso che le diverse amministrazioni hanno attribuito a un possibile ruolo di regia da parte dell'Ente Locale.

Anche a Genova inizia a formarsi in quegli anni la consapevolezza dell'importanza di un protagonismo più accentuato dell'Ente Locale nei confronti della politica scolastica ed educativa cittadina.

La fase politica che caratterizza questa stagione porta alcuni elementi di priorità che si ritrovano anche in altre, contemporanee, azioni della pubblica amministrazione, in una logica di promozione da parte dell'Ente locale delle politiche di sussidiarietà.

Innanzitutto un tentativo di lettura della città attraverso strumenti di sistema, come evidenziato dalle esperienze portate avanti in quegli anni di regolazione delle politiche educative, culturali e sociali rivolte alla città: si pensi all'adesione al sistema delle città educative, che portò a Genova il Congresso Internazionale delle città educative nell'anno 2004, o al Piano Regolatore sociale, che operò in quegli anni per costruire una governance delle politiche sociali cittadine, o ancora al Piano Infanzia e Adolescenza, che si prefiggeva di regolare le azioni rivolte ai minori, in raccordo con le politiche nazionali sui diritti dell'infanzia.

È una stagione di alto impegno istituzionale e di costruzione, anche all'interno della struttura organizzativa comunale, di uffici preposti a seguire tematiche ai tradizionali settori gestionali.

Il Comune di Genova avvia così, già nell'anno 2000 l'esperienza del Patto per la scuola, impostando protocolli di intesa specifici con le scuole autonome della città. Già nelle premesse del Patto dell'anno 2000³⁷ si sottolinea” che

Il Sindaco del Comune di Genova e i Dirigenti Scolastici delle Scuole genovesi, intendono realizzare un progetto di collaborazione finalizzato a migliorare la qualità del sistema formativo locale

Il patto si configura come uno strumento a tempo, rinnovabile, ma ancorato a un preciso obiettivo temporale, a cui, nella loro autonomia aderiscono liberamente i singoli Dirigenti Scolastici. Fin dal 2003, al primo rinnovo, si riconosce l'importanza di una dimensione il più possibile territoriale dei lavori, per raggiungere le specificità scolastiche proprio laddove si incontrano i problemi della quotidianità educativa.

I Municipi, anch'essi da poco avviati come organi del decentramento amministrativo, avevano un ruolo di grande importanza nel definire le priorità e le strategie di intervento locale, con un ruolo particolarmente significativo di sensore e rappresentante dei bisogni dell'utenza.

Il rapporto tra scuola e ente locale si svolgeva nelle scelte concrete da operare fin nel dettaglio dell'operatività scolastica.

³⁷ Documentazione d'archivio presente presso gli Uffici del Comune di Genova, Direzione Scuola e Politiche giovanili.

Un Dirigente Scolastico, da me intervistato sulla sua esperienza relativa ai rapporti tra Scuola e Ente locale, che aveva vissuto in prima persona da protagonista quella stagione ricorda

TESTIMONE 1 - Avendo vissuto l'inizio, ti posso dire che l'occasione fornita dal comune era formidabile perché fino a quel momento perceivamo l'amministrazione semplicemente come rapporti con il centralino dell'assessorato, che raccoglieva le segnalazioni di tutti gli istituti della città rispetto alle manutenzioni e ti puoi immaginare che cosa succedeva, con l'impiegata che ogni tanto mandava a quel paese le persone che chiamavano perché era assediata. Quindi siamo passati da quella situazione lì a una nella quale intanto si cominciava a conoscere la struttura e rapportarsi, perché oggettivamente prima c'era un muro.

La versione del patto proposta nel 2003 risente fortemente dell'esperienza, in atto in quegli anni a Genova, della Città educativa³⁸.

Si sottolinea che

l'individuazione e la condivisione di strumenti di raccordo Scuole-Comune costituisca un momento significativo e qualificante per l'arricchimento dell'architettura interistituzionale a sostegno del sistema educativo e scolastico locale;

e in funzione di questi obiettivi

il Comune in raccordo con le Scuole si pone come soggetto promotore di percorsi interistituzionali e di coinvolgimento delle realtà sociali ed economiche della città.³⁹

Il percorso del Patto scuola negli anni successivi al fermento iniziale, che aveva davvero inaugurato una stagione nuova di collaborazione e di fiducia tra Comune di Genova e istituzioni scolastiche, subisce poi un rallentamento e un'involuzione

³⁸ L'esperienza di Città educativa ha caratterizzato fortemente quella fase politica, culminata con l'organizzazione, nel Novembre 2004, anno di Genova Capitale europea della cultura, del Convegno Mondiale dell'AICE Associazione Internazionale delle Città Educative. L'idea guida dell'esperienza è quella del coinvolgimento di tutte le forze cittadine in una tensione educativa che trasversalmente contribuisce al benessere sociale ed economico della città e al suo sviluppo. La scuola è vista al centro di un rilevante campo di forze volte a sostenere lo sforzo educativo, non isolata nel portare avanti il compito di istruzione. La forza dell'esperienza di Città educativa si è progressivamente ridotta, non più sostenuta dalle forze politiche. Gli aspetti valoriali che la guidano rimangono al centro di numerose scelte evidenti nei documenti sia del Patto scuola, sia della futura Conferenza Cittadina

³⁹ Documentazione d'archivio presente presso gli Uffici del Comune di Genova, Direzione Scuola e Politiche giovanili.

le cui cause si possono leggere principalmente nel succedersi di diverse figure di responsabilità politica e nella conseguente instabilità anche nella dimensione organizzativa interna alle Direzioni comunali coinvolte.

È indubbio che strumenti di questo genere traggano la loro forza da alcuni elementi chiave e che, in mancanza di questi elementi, la loro efficacia rischi di affievolirsi. Innanzitutto, il rapporto fiduciario tra i firmatari: si tratta di un patto e come tale prevede impegni da entrambe le parti. L'affievolirsi dell'impegno di una parte porta anche l'altra a sentire sempre meno cogente l'impegno preso.

Le frequenti riorganizzazioni interne del Comune, a loro volta conseguenza di un non breve periodo di assestamento a fronte delle nuove normative sulla Pubblica amministrazione, portano a un'oggettiva difficoltà nel riconoscere gli uffici di riferimento per tutte le diverse esigenze delle scuole.

La spinta propulsiva originaria che aveva dato vita all'esperienza del Patto per la scuola sembra affievolirsi in quegli anni: si ritorna in un breve periodo di tempo a un rapporto meramente procedurale tra Scuole e Comune, che si limita a mettere in atto, in modo talvolta routinizzato, le azioni di erogazione di servizi previsti per legge.

È in questo quadro che si inserisce l'approvazione da parte della Regione Liguria della Legge Regionale 18/2009 "Sistema Educativo regionale di Istruzione, formazione e orientamento" che apre una nuova stagione per le politiche educative in Liguria⁴⁰, inserendo una specifica attenzione agli strumenti di programmazione e di governance e prevedendo un nuovo protagonismo per gli enti locali nell'ambito dell'Istruzione.

Per la prima volta, almeno in Liguria, è prevista una Conferenza Regionale del Sistema educativo regionale, quale sede di confronto e di raccordo sulle politiche e sulla programmazione.

⁴⁰ Prima della Liguria, su queste tematiche avevano legiferato altre regioni italiane. Si pensi per es. alla L. R. Toscana n.32/2002 "Testo unico della normativa della Regione Toscana in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro, alla L.R. Campania n.4/2005 "Norme regionali per l'esercizio del diritto all'istruzione e alla formazione", alla L.R. Lombardia n.19/2007 "Norme sul sistema educativo di istruzione e formazione della Regione Lombardia, alla L.R. 28/2007 Piemonte Norme sull'istruzione, il diritto allo studio e la libera scelta educativa. Non è tuttavia frequente incontrare disposizioni relative alla costituzione di organismi formalizzati intermedi di governance, se non per la presenza di Conferenze o comitati di consultazione, che vedono la presenza di rappresentanti degli enti di categoria.

In questo contesto si inserisce il lavoro promosso dal Comune di Genova che promuove, primo in Italia, e seguito a distanza di pochi anni dal Comune di Torino, la formalizzazione della Conferenza Cittadina delle Autonomie scolastiche.

5.3 L'arena locale: la CCAS, Conferenza Cittadina delle Autonomie Scolastiche

5.3.1 La CCAS – atti costitutivi

La CCAS è operativa dal 2010, in seguito alla approvazione in Consiglio Comunale (D.C.C. n. 70 del 29/07/2010) del suo Regolamento attuativo.

Si tratta di un organismo paritetico di confronto tra Comune di Genova e Istituzioni scolastiche autonome, pubbliche e paritarie del primo ciclo di istruzione, verso il quale il Comune ha un ruolo di competenza giuridicamente definito.

La Conferenza ha rappresentato in questi anni un punto di riferimento per le Istituzioni scolastiche per la composizione delle diverse istanze di politica scolastica sul territorio.

Il Comune di Genova si impegna attraverso la CCAS a confrontarsi con tutti i soggetti di volta in volta interessati nell'erogazione di servizi essenziali al funzionamento, così come trova nella platea delle scuole l'interlocutore di progettualità rivolte a tutto il Sistema Scolastico cittadino.

Le parole dello stesso Dirigente Scolastico aiutano a ricostruire il quadro complessivo del periodo di avvio della Conferenza Cittadina delle Autonomie Scolastiche

Domanda Che cosa differenzia la CCAS dal vecchio patto scuola?

TESTIMONE I Beh, per esempio, il fatto, che all'epoca ci era stato fatto notare, che mentre il Patto presupponeva un'adesione volontaria, oggi noi abbiamo uno strumento che anche se cambia l'assessore o cambia la giunta è diventato un Regolamento comunale, quindi è una garanzia maggiore che resti e non è più affidato all'intraprendenza del singolo assessore. Tanto è vero che alternandosi gli assessori ci sono state delle modalità molto diverse e anche di progressiva caduta del patto scuola. Qualcuno vedeva il patto come una prigionia in cui si era cacciato l'assessore. Meglio tornare allora alla logica pura dell'erogazione dei servizi.

Il primo aspetto che risulta evidente è quindi il tentativo di dare una stabilità, una continuità e una certezza al rapporto interistituzionale tra Civica Amministrazione e scuole autonome, non sempre garantite dallo strumento del Patto.

La logica con cui nasce la CCAS, a sentire le parole di un protagonista, è perciò quella della formalizzazione di una relazione che si era fondata in quegli anni quasi esclusivamente sulla relazione personale della parte politica con i singoli dirigenti scolastici, incapaci di organizzarsi in forme di rappresentanza collettiva.

Ancora le parole dello stesso Dirigente Scolastico.:

È il Comune che si assume un impegno. Prima era un accordo volontario con un assessore che ti chiamava perché vedeva le difficoltà, ma non è che noi DS avessimo la coscienza della necessità di costruire un rapporto. Noi ci barcamenavamo cercando di costruire rapporti singoli. Non ci siamo mai presentati come gruppo.

Il Comune di Genova con una decisione squisitamente politica assume dunque nel 2010 il ruolo di promotore formale di un organismo che a livello cittadino rappresenti in maniera regolamentata e trasparente le istanze del mondo della scuola, almeno per il livello di sua competenza, ma potenzialmente anche pronta ad aprirsi ad altri soggetti portatori di funzioni e istanze più allargate.

Le Istituzioni Scolastiche a loro volta sono tenute a considerare la dimensione di sistema dei bisogni emergenti dai diversi territori e a sentirsi parte di un Sistema integrato rivolto alla città nel suo insieme.

Comune e Scuole non sono più controparti di processi burocratico-amministrativi, ma co-costruttori del Sistema formativo della città.

Protagonista di quella stagione, il Dirigente Comunale, proveniente a sua volta dal mondo della scuola, che seguì il percorso amministrativo necessario a costruire il percorso rafforza questi argomenti:

Domanda *Che cosa ha dato in più la Conferenza rispetto al vecchio patto scuola?*

TESTIMONE 2 - *In questa esigenza di governance, che poi è una forma di controllo per l'aiuto e la promozione, non è un problema tanto di garantire a chi governa le redini attraverso le quali tenere a freno le scuole dell'autonomia, perché l'autonomia o la si concede o non la si concede. Gli strumenti per fornire una qualche forma di governance che lasci quegli spazi di libertà indispensabili, ma anche quegli strumenti di conoscenza*

ai livelli superiori, in questo momento non esistono neanche a livello di base. Se ci pensi, gli strumenti di gestione che hanno a disposizione le scuole sono gli stessi che avevano prima dell'autonomia, dagli organi collegiali, ad altre forme e modalità di gestione delle risorse, insomma anche a quel livello i sistemi di governo di quelle entità territoriali più o meno ampie, che sono gli ISA, non sono al momento adeguati ai compiti che perfino la Costituzione ha assegnato, costituzionalizzando l'autonomia scolastica.

Anche a quel livello non c'è uno strumento adeguato di gestione anche delle relazioni istituzionali, strumenti di tipo legale oltre che di partecipazione. Se invece vogliamo interessarci di più del livello intermedio, quello che va ad abbracciare un ambito territoriale più ampio del singolo bacino di utenza di un ISA, lì addirittura non c'è neanche una tradizione. Non c'è una tradizione se non un sistema più o meno organico e partecipato di procedure amministrative condivise.

Esistevano, a Genova come in altri comuni, occasioni più o meno formali, per invitare le scuole a sottoscrivere, sulla base del modello pattizio, protocolli di intesa fra gentiluomini, per cercare di condividere alcuni passaggi prima di decidere; di questo si trattava.

La decisione poi spettava insindacabilmente a ciascuno dei livelli.

Noi per primi abbiamo tentato una via di tipo istituzionale, forzando e impegnando uno dei due contraenti e uno solo, in questo caso l'ente territoriale. Ci siamo impegnati come Comune a garantire che nei modelli di erogazione dei servizi di nostra competenza e comunque in tutte le iniziative destinate a coinvolgere dal punto di vista educativo, ma anche amministrativo, il soggetto ISA, ci siamo impegnati ad una forma di consultazione obbligatoria, ma non vincolante, perché manca lo strumento legale per farlo. Mancava lo strumento legale perché le scuole autonome fossero in qualche modo, o si considerassero, una volta aderenti, obbligate a ... intanto ad esserci.

Il tentativo dichiarato, come appare in maniera evidente, è da subito quello di superare la dicotomia tra un modello di regolazione di tipo centralistico-burocratico, con decisioni verticistiche applicate obbligatoriamente dalla base, e quello di un'assenza di regolazione, un affidamento completo alla presunta capacità di autoregolazione di un sistema letto con le caratteristiche del mercato dei beni. Preservare e anzi sostenere l'autonomia dei soggetti erogatori dei servizi e contemporaneamente indirizzarne le azioni: una sfida istituzionale nuova e ancora

non completamente metabolizzata, che non ha ancora completamente messo in evidenza le sue potenzialità e che tuttavia già si scontra con alcune debolezze, che cercheremo di far emergere.

TESTIMONE 2 - La sfida era quella di uscire dallo schema di un modello verticistico-burocratico dovunque sia collocato a livello nazionale o regionale, o perfino comunale se vogliamo, garantire l'autonomia, ma nello stesso tempo esercitare quelle forme di governo che non è solo governo di servizi, per una buona amministrazione efficiente, ma è anche capacità di essere cinghia di trasmissione delle volontà della politica scolastica. Gli enti autonomi territoriali, Comune, Provincia, Regione, interpretano una volontà politica, hanno un programma politico, mentre la scuola autonoma è un soggetto tecnico e quindi è un ente ausiliario, ente autonomo di diritto pubblico, che ha capacità legale di agire per perseguire i propri fini, ma quei fini non li può interpretare in maniera assolutamente autoreferenziale.

Il primo passaggio per rinforzare questa visione della governance cittadina era perciò dotare la nascente CCAS di un Regolamento approvato in sede di Consiglio Comunale, ribadendo così anche dal punto di vista della veste giuridica, l'impegno della Città verso il Sistema scolastico: non si tratta di un mero fatto formale, ma significa la volontà dell'amministrazione comunale di impegnarsi a una continuità d'azione di cui rispondere di fronte ai rappresentanti della città intera.

Il Regolamento della CCAS può essere annullato solo da un altro atto di Consiglio Comunale; possiamo da subito notare come questa maggiore stabilità dell'organismo lo renda anche nello stesso tempo più rigido ai cambiamenti, che pure si possono rendere necessari per adeguarlo ai cambiamenti politici e sociali.

Appare nello stesso tempo evidente, tuttavia, che l'approccio democratico-critico, che supporta tale scelta di governance, che sembra opporsi all'approccio neoliberista del (quasi)mercato scolastico, non si afferma con forza e non compare con la dovuta intensità.⁴¹

⁴¹ Riprendo qui la distinzione tra diversi "discorsi", ovvero retoriche, "regimi di verità" che delineano politiche di regolazione specifiche, che propone R. Serpieri (2008). Il discorso *burocratico*, centrato sul garantismo formale e sull'adempimento delle procedure e quello *professionale*, fondato sulle competenze professionali in atto, sembravano superati come modelli interpretativi della nuova realtà dell'autonomia. Nuovi discorsi si sono imposti come modelli alternativi: il discorso *manageriale*, che introduce logiche di mercato o almeno di quasi-mercato nell'orizzonte della gestione delle scuole, con un'attenzione prevalente sugli aspetti gestionali e sull'analisi costi-benefici delle azioni (attenzione all'efficienza) e il discorso

Piuttosto rimane, nel linguaggio utilizzato, una certa fatica a liberarsi da un tono burocratico, più adatto agli atti gestionali dell'amministrazione che all'inaugurazione di un nuovo strumento di partecipazione.

Anche nelle premesse che caratterizzano la Delibera di giunta Comunale non compare in forte evidenza la scelta politica di fondo che ha portato al regolamento. Ci si limita infatti a citare la rispondenza al nuovo dettato costituzionale in seguito alla riforma del 2001, da cui consegue una necessità di coordinare le azioni assumendosi le responsabilità del caso per le rispettive Istituzioni, e alla Legge regionale 18/2009, che auspica l'avvio di nuovi percorsi di governance locali.

Si pone attenzione parallelamente alla situazione di riduzione dei trasferimenti statali ai Comuni, sostenendo la necessità di

“un più forte e formale coinvolgimento della comunità e di tutte le istituzioni pubbliche nella tenuta e nella crescita del sistema educativo della Città”⁴².

Questo richiamo alle difficoltà economiche sembra particolarmente significativo: fin dall'inizio la Conferenza Cittadina nasce, anche nelle dichiarazioni di intenti, come uno strumento di regolazione dei conflitti nelle situazioni di risorse scarse e di facilitazione delle procedure dovute dal Comune verso la scuola, prima ancora che di programmazione e regolazione di ampio respiro. Questo aspetto nasconde in verità, anche da parte dell'Amministrazione comunale, un atteggiamento rischioso di opportunismo istituzionale: il Comune si fa scudo della CCAS per risolvere le proprie difficoltà nell'erogazione di servizi dovuti? Anche il solo sospetto di un'operazione di questo tipo poteva innescare una caduta del rapporto fiduciario che viceversa la CCAS si proponeva di instaurare con le ISA cittadine.

Questa impostazione appare come ancora fortemente legata a un'idea di Pubblica amministrazione tipica dell'epoca precedente all'autonomia e rivela una certa mancanza di coraggio nel ripensare a fondo le premesse politico- teoriche che tuttavia avevano la possibilità di dispiegarsi con questa operazione.⁴³

democratico-critico, volto a sviluppare dialogo con tutte le componenti presenti nei contesti locali per decisioni prevalentemente orientate a risolvere bisogni (attenzione all'efficacia).

42 Delibera di Consiglio Comunale n. 70/2010, premesse

43 Più articolata sembra l'analisi politica preliminare al documento istitutivo della CCAS da parte del Comune di Torino, che nel 2013 ha mutuato la stessa esperienza da Genova. Pur limitandosi a una Delibera di Giunta e non a una di Consiglio per l'approvazione del documento istitutivo della CCAS il Comune di Torino afferma infatti:

Il Regolamento si apre con la dichiarazione delle Finalità.

Non si tratta, anche in questo caso, di finalità di tipo valoriale. In nessun punto del regolamento vengono esplicitati presupposti politico-valoriali che hanno portato alla necessità della CCAS. Il documento si presenta da subito come uno strumento tecnico, nascondendone la portata e l'impegno politico.

Il Regolamento non sembra evidenziare una chiara consapevolezza della dimensione regolativa che si intende sistematizzare attraverso questo documento.

La formulazione delle finalità appare, in un certo senso, addirittura più timida di quanto espresso nei documenti di Patto per la scuola (2007) dove si esprimeva chiaramente che

con la sottoscrizione del Patto per la Scuola, il Comune di Genova e le Scuole, nel riconoscimento della parità e autonomia istituzionale, si impegnano a promuovere accordi e intese atte a garantire la qualità dell'insegnamento finalizzata al raggiungimento generalizzato del successo formativo, a potenziare il rapporto scuola - città, a promuovere i processi di inclusione.

Nello stesso documento si ribadiva inoltre che

finalità del Patto è il potenziamento del sistema educativo della città a sviluppo delle potenzialità degli alunni quale condizione strategica per lo sviluppo civile ed economico locale.⁴⁴

Oltre alle competenze assegnate dalle leggi che si sono succedute nelle varie materie attinenti all'assistenza scolastica ed il diritto allo studio, l'edilizia scolastica e l'organizzazione della rete scolastica, la Città di Torino negli anni ha sviluppato una propria peculiare politica finalizzata a favorire al massimo le opportunità di crescita delle proprie giovani cittadine e cittadini. Sono infatti consolidati da tempo i programmi di offerta formativa, culturale e di sperimentazione didattica forniti tramite le attività dell'Istituzione Torinese per una Educazione Responsabile, gli interventi coordinati in tema di lotta alla dispersione scolastica e promozione del successo formativo, le azioni a favore dell'inclusione di bambini con disabilità, gli interventi di promozione della valorizzazione delle diversità culturali e nazionali e di sostegno a percorsi di cittadinanza degli stranieri, oltre alla gestione diretta di servizi per l'infanzia.

Non ci soffermeremo a una comparazione puntuale tra i due documenti, che per molti versi sono analoghi, ma proseguiremo con l'analisi di maggior dettaglio dell'esperienza genovese che può essere assunto come caso paradigmatico

⁴⁴ Documenti originali agli atti della Direzione Scuola e politiche giovanili del Comune di Genova

Nel nuovo Regolamento non compare nessun cenno esplicito a questo impegno dell'Ente Locale nei confronti dello sviluppo del sistema educativo e di istruzione come elemento di crescita culturale e de economica della città.

Questa carenza apparirà più evidente nel momento in cui andremo ad analizzare le azioni, verificandone la congruenza a un dichiarato che continua a faticare ad uscire da una dimensione burocratica-amministrativa.

É comunque vero che all'art.1, c.1 si afferma

Il Comune di Genova promuove il potenziamento dell'autonomia scolastica attraverso la valorizzazione del contesto culturale e sociale nella pianificazione dei servizi educativi, in coerenza con il nuovo assetto costituzionale che ridefinisce i rapporti fra Stato, Regione, Enti Locali e Istituzioni Scolastiche Autonome (ISA) nelle forme della cooperazione responsabile, affermando una visione policentrica delle competenze in materia di istruzione.

Il Comune riconosce la piena autonomia delle singole istituzioni, enti locali e istituzioni scolastiche e si propone di stabilire tutte le interlocuzioni possibili con gli altri enti territoriali per sostenere l'efficacia dell'azione della scuola. La riaffermazione del policentrismo delle competenze sembra più una presa d'atto di un nuovo scenario che una consapevole e voluta presa di responsabilità.

La realizzazione di uno stabile coordinamento interistituzionale nell'ambito del sistema educativo integrato regionale, in coerenza con il modello di governance che prevede la costituzione di conferenze di servizio favorendo il confronto tra le scuole, il territorio, le famiglie e i diversi soggetti impegnati sul versante educativo (Art.1, c.3)

É un impegno che il Comune si assume in funzione di obiettivi di miglioramento dell'intero sistema educativo locale.

Sono individuate subito anche le aree tematiche su cui indirizzare gli interventi: il diritto allo studio, la riorganizzazione della rete, il piano delle attribuzioni delle risorse professionali, il disagio di alcuni specifici territori (Art.1, c.2).

Il Regolamento della Conferenza cittadina si sofferma molto più dettagliatamente sulla descrizione della governance interna della nuova istituzione e sui rapporti formali che si vanno a definire.

Se è vero che il Comune si impegna a non prendere decisioni sulla scuola senza un confronto preliminare, rimane non chiarito quale strumento di forza vincolante possa avere un atto della CCAS nei confronti dell'intero sistema.

Ritorna evidente, sotto un altro punto di vista, che la forza vincolante di atti e disposizioni fra soggetti autonomi e paritari si può dare solo all'instaurarsi di un forte rapporto fiduciario, spesso purtroppo ancorato alle persone che ne incarnano l'operatività, siano essi i responsabili politici o i funzionari interni all'istituzione.

Lo sforzo principale del Regolamento è dunque quello di definire la struttura e l'organizzazione della CCAS, indicandone in maniera dettagliati gli organismi con funzioni, partecipanti e compiti.

Nel definire compiti e funzioni della CCAS il regolamento all'art. 3.4 sembra riferirsi alla struttura di governance nel suo complesso. Si afferma infatti che la CCAS

1. *rafforza il partenariato in ambito scolastico;*
2. *integra compiti, prestazioni e servizi di competenza del Comune e delle ISA;*
3. *rende operante uno stabile coordinamento interistituzionale con Provincia di Genova e Regione Liguria;*
4. *stabilisce rapporti sistematici con l'Ufficio Scolastico Regionale e Provinciale del MIUR in materia di programmazione dell'offerta formativa;*
5. *svolge funzioni di implementazione delle politiche territoriali per il diritto all'istruzione e alla formazione;*
6. *favorisce la creazione di reti scolastiche tematiche o su base territoriale;*
7. *condivide le priorità nelle scelte di indirizzo e distribuzione delle risorse;*
8. *ricerca modelli efficienti di qualità amministrativa e di gestione dei servizi;*
9. *persegue la riduzione degli adempimenti burocratici, la semplificazione delle procedure e lo snellimento amministrativo.*

Si tratta di affermazioni che sembrano leggere lo strumento di *governance* come uno strumento effettivamente paritario e partecipato, nel quale confluiscono le diverse voci di tutti gli stakeholder.

Anche in questo caso prevalgono gli aspetti di tipo tecnico-amministrativo su quelli di indirizzo politico-valoriale.

Accanto alle funzioni della CCAS viene indicata la composizione e i compiti dell'Assemblea della CCAS, che non si apre alla partecipazione libera degli stakeholder, ma ha una sua ben determinata composizione.

L'Assemblea è presieduta dal Sindaco, o dall'Assessore delegato e viene convocata ordinariamente almeno tre volte l'anno. La presidenza è quindi tenuta in capo al Comune mentre la Vicepresidenza è data a un Dirigente Scolastico eletto dai colleghi. In questo rapporto si può notare un primo forte disequilibrio dei poteri di rappresentanza in gioco: da una parte l'organismo di rappresentanza per eccellenza della città, dall'altra un rappresentante scelto tra i pari, al quale il potere delegato può essere revocato o disconosciuto in qualunque momento.

Partecipano all'Assemblea i DS delle scuole statali e paritarie del primo ciclo, con una significativa novità nel riconoscimento pubblico del ruolo della scuola paritaria. Questo riconoscimento comporta anche una nuova assunzione di responsabilità da parte delle scuole paritarie, con garanzia di trasparenza di trattamento e superamento delle possibili logiche clientelari nei confronti dell'Amministrazione.

Sono inseriti poi gli assessori competenti per le materie all'ordine del giorno e i Presidenti di Municipio, rappresentanti delle comunità locali e dei territori di riferimento delle scuole.

Il Direttore generale dell'Ufficio Scolastico regionale è un partecipante effettivo, anche se in un contesto nel quale il rapporto si gioca tra istituzioni di pari livello sul territorio cittadino, la sua presenza sembra un retaggio di una sorpassata idea gerarchica della scuola.

Allo stesso modo sono inseriti un Dirigente della Regione Liguria e un Dirigente della Provincia di Genova, con ruoli e compiti non chiaramente definiti.

Il compito più rilevante dell'Assemblea sembra essere quello di approvare il Piano triennale per la scuola, a cui il regolamento dedica una parte corposa.

Non secondaria, anche se apparentemente marginale, la sottolineatura che viene fatta in questa parte del testo del ruolo della Direzione Scuola⁴⁵, che è chiamata a garantire le funzioni di supporto all'attività della Conferenza Cittadina, intesa chiaramente in questo contesto come l'organismo di governance nel suo complesso. Questo impegno vincola l'organizzazione interna degli uffici a dedicare risorse e personale al funzionamento della CCAS, anche in caso di cambio di amministrazione o di riorganizzazione interna degli uffici, cosa che è puntualmente avvenuta nel corso degli anni più volte.

Il Comitato di coordinamento cittadino è il primo organo della CCAS: esso rappresenta una sorta di giunta operativa della CCAS.

È nel Comitato che si gioca gran parte del senso dell'operazione CCAS perché ne rappresenta tutti gli elementi di forza e di debolezza.

Il Comitato è presieduto dall'Assessore o dal Vicepresidente e vede la partecipazione, oltre al Direttore della Direzione Scuola del Comune, di 9 DS referenti per i propri municipi e 3 rappresentanti delle scuole paritarie.

Anche qui è prevista la partecipazione del Dirigente dell'USP di Genova, che tuttavia, se non per particolari motivi all'odg, non sembra ricoprire un ruolo particolarmente significativo.

Il ruolo del Comitato di coordinamento è quello di operare per rendere effettive le decisioni assunte dalla Conferenza Cittadina.

Qui il rapporto rischia tuttavia di rovesciarsi, per la caratteristica oggettiva di maggior facilità di operatività del coordinamento rispetto alla Conferenza e si può intravedere la possibilità di decisioni prese nel gruppo ristretto del Comitato che poi non sono più discusse dall'assemblea, ma semplicemente ratificate e così rese vincolanti per tutto il sistema.

Si dice esplicitamente che il Comitato svolge funzioni di rappresentanza della Conferenza Cittadina, rappresentanza che può essere letta sia come rappresentanza interna al mondo della scuola, come rappresentanza dei diversi stakeholder e delle

⁴⁵ La Direzione comunale preposta ha nel corso degli anni subito numerose riorganizzazioni e cambi di nome che hanno sottolineato di volta in volta aspetti diversi del legame con la scuola con altre filiere educative. Oggi La Direzione si chiama Politiche dell'Istruzione per le nuove generazioni, con un accento particolare alle politiche per l'infanzia e ai servizi educativi della fascia d'età 06, anche nell'ambito del nuovo contesto legislativo introdotto dal D. Lgs. 65/2017

loro istanze (insegnanti, genitori, personale) sia come rappresentanza della scuola nel suo insieme all'esterno, verso il mass media e l'utenza generica.

Sulla nomina del Comitato di coordinamento il testo del regolamento presenta una contraddizione: all'art. 3.5 si afferma che la Conferenza Cittadina nomina i componenti del Comitato di Coordinamento, più avanti, all'art. 4.1 si dice che i 9 Dirigenti delle scuole statali sono nominati dai coordinamenti municipali. Non si tratta di una contraddizione irrilevante considerando che nel comitato si condensa il grosso del lavoro della Conferenza.

Non sono fissati calendari di convocazione del Comitato di Coordinamento, che sembrano lasciati all'andamento delle urgenze da affrontare o legati alla preparazione delle Conferenze cittadine.

Particolarità della Conferenza Cittadina è la sua articolazione a livello territoriale, fino a scendere nel dettaglio del territorio di riferimento delle scuole.

Si può dire che a livello dei singoli municipi sia prevista una vera e propria conferenza plenaria locale.

I Municipi, già al tempo del patto scuola, avevano un importante ruolo di governance sui territori, dove svolgono compiti di decentramento amministrativo, ma anche significative azioni di politica educativa. Si pensi per esempio ai temi del dimensionamento dell'offerta, al monitoraggio e al presidio delle strutture scolastiche, al raccordo con le realtà locali per il potenziamento dell'offerta formativa e così via.

Con la CCAS i Municipi sono investiti di un ruolo di regia a livello dei territori e di raccordo con le politiche centrali cittadine.

Ai Coordinamenti municipali è riconosciuta una rilevante quota di autonomia decisionale. Questo comporta naturalmente il rischio di una certa possibile disomogeneità di azione da parte del sistema Conferenza Cittadina nel suo complesso, con Municipi che possono essere più o meno attivi, più o meno partecipativi di altri, ai lavori comuni.

L'estensione della partecipazione ai lavori della Conferenza si piega in maniera diversa nel caso della Conferenza plenaria o dei Coordinamenti Municipali: la presenza di docenti per esempio è pensata solo nel caso dei territori, sostituiti, nel

caso della Conferenza plenaria da rappresentanti degli enti intermedi di rappresentanza come Sindacati o Associazioni di categoria.

L'allargamento della partecipazione è indicato come una possibilità sempre legata agli specifici temi da trattare, non come un auspicabile allargamento della base democratica.

Le stesse Scuole autonome secondarie di secondo grado non sono previste come partecipanti a pieno titolo, ma solo come portatrici di interessi o competenze specifiche su determinati temi.

Il Regolamento ribadisce, nei suoi non detti, che il pensiero di fondo che ha portato alla sua nascita è strumentalmente legato alla gestione e non completamente consapevole della portata sistemica che tale strumento può rivestire.

5.3.2 La CCAS: i primi anni. I Verbali e i documenti ufficiali

Proseguendo nell'analisi della documentazione ufficiale, che aiuta a ricostruire non solo le logiche amministrative, ma anche la portata politica delle azioni previste e messe in atto dalla CCAS, particolare importanza hanno i verbali di lavoro dei diversi livelli previsti dalla CCAAS.

È possibile infatti ricostruire un quadro delle operazioni messe in atto, che consenta un primo confronto valutativo tra la dimensione delle dichiarazioni iniziali e dell'agito.

I lavori della Conferenza Cittadina sono documentati in maniera puntuale dai verbali degli incontri, che si possono reperire anche pubblicamente sul sito del Comune di Genova.

È importante notare come la pubblicazione degli atti risponda un bisogno di trasparenza delle azioni e delle decisioni intraprese nei confronti di tutto il mondo della scuola e della cittadinanza. Tuttavia, questo processo non è stato condotto in maniera sempre lineare e talvolta la comunicazione pubblica ha subito rallentamenti. Sempre, nelle fasi di passaggio amministrativo, il processo ha subito un rallentamento, che se da un lato appare comprensibile, dall'altro segnala come questi meccanismi di *governance* risentano molto di aspetti legati alle caratteristiche personali dei responsabili.

Il tema della comunicazione degli esiti dei lavori è stato oggetto di numerose discussioni a più riprese nella CCAS. Spesso i Dirigenti hanno sentito una chiusura tra la dimensione del coordinamento centrale e i territori o il resto della platea dei dirigenti.

In occasione della Conferenza di apertura dell'anno scolastico 2013-14 è stata presentata la piattaforma di scambio informativo online tra i diversi soggetti della CCAS, che consenta l'interscambio di informazioni, il deposito dei materiali documentali, l'inserimento di materiali per il lavoro in remoto dei gruppi.⁴⁶

Una lettura più analitica dei verbali mostra come i lavori della CCAS si siano caratterizzati, il più delle volte, come prese d'atto di decisioni prese in occasione dei tavoli di lavoro tematici ristretti o in Comitato di Coordinamento.

L'assemblea è chiamata spesso a confrontarsi con le risultanze dei lavori effettuati, ma per ratificarne gli esiti piuttosto che per discuterne i contenuti.

Riemerge spesso il problema della effettiva coerenza delle decisioni prese e appare fragile il sistema delle connessioni che portano a una convinta adesione ai documenti presentati.

Nonostante questo, il sistema ha consentito di riportare in un contesto di arena istituzionale alcune tematiche che rischiavano di giocarsi in un rapporto uno a uno tra amministrazione comunale e scuole.

Il tema della sicurezza in situazioni di emergenza di protezione civile, per esempio, emerge come il tema centrale per un lungo periodo di tempo, in seguito ai tragici eventi del Novembre 2011, che per molti aspetti hanno visto le scuole al centro dell'attenzione, accompagnando i lavori come un motivo dominante.

Su questo aspetto il tono cambia nel tempo: dalla fase di freddezza reciproca che ben si intravede nella Conferenza del 12/12/2011, a pochi giorni dall'alluvione, dove il tono è quello della precisazione formale di specifici ruoli, si passa nel giro di un anno e mezzo, all'attivazione di tavoli di lavoro comuni per un'armonizzazione delle procedure, i cui lavori sono illustrati in plenaria direttamente da un Dirigente Scolastico ai suoi colleghi⁴⁷.

⁴⁶ La piattaforma consente l'accesso in modalità "ospite" anche da parte di soggetti interessati, ma non direttamente implicati nei diversi tavoli di lavoro.

⁴⁷ Verbale della Conferenza Cittadina del 8 aprile 2013

Il 2013 e il 2014 appaiono come gli anni in cui la CCAS ha visto il maggior coinvolgimento di figure istituzionali esterne o trasversali al mondo della scuola: sono intervenuti con relazioni specifiche diversi settori del Comune di Genova quali la Direzione Patrimonio, il Settore Protezione civile, la Direzione Organizzazione, consentendo di presentare alle scuole i diversi interlocutori utili nelle diverse situazioni da fronteggiare nella vita quotidiana della scuola.

Raramente sono intervenuti invece in tutti questi anni i rappresentanti dei genitori o insegnanti e solo in un caso hanno avuto un ruolo attivo e propositivo, riportando il lavoro svolto in un sottogruppo.

Un altro elemento che ritorna significativamente è una certa ripetitività di alcuni temi, che a distanza di anni ritornano senza trovare una efficace soluzione.

In più interviste dai dirigenti scolastici emerge come questa lentezza nelle decisioni sia vissuta come un appesantimento dei lavori complessivi e una possibile riprova di una certa burocratizzazione dell'azione da parte del Comune che porterebbe il Dirigente a un allontanamento dei tavoli operativi, valutati come inefficaci.

TESTIMONE 3 - Con rispetto dico che avendo avuto colloqui con altri dirigenti si è percepito, pur non avendo mai partecipato direttamente ai tavoli di lavoro ... l'impressione è stata quella di una certa farraginosità, lentezza, mancanza di concretezza.

Anche sulla questione dell'allerta c'è stato un aggiornamento anche quotidiano del documento condiviso, che è apprezzabile come ricerca di condivisione e intesa, ma essendo una questione molto tecnica dovrebbe essere molto tecnica anche la procedura di comunicazione alle scuole. Non è il caso di discutere troppo e la decisione tecnica presa si deve più rapidamente condividere e attuare.

Non si può costantemente correggere la singola virgola.

TESTIMONE 4 - Si verifica però il rischio di una lungaggine democraticistica, con incontri e discussioni sui vari tavoli tematici protratti troppo a lungo nel tempo, con la solita incapacità italica di riconoscere le competenze altrui, di recedere dalle proprie idee (o fissazioni...), di accettare una regola comune, di sapere stendere regole semplici e applicabili...

Alcune tematiche faticano effettivamente a trovare una soluzione, contribuendo a determinare una certa sensazione di ripetitività e stanchezza, molto rischiosa nei confronti di una tenuta della partecipazione reale.

In effetti, dopo un picco di interesse e partecipazione rilevato fino al 2014, si è visto come anche le presenze alla Conferenza stessa siano diminuite nell'arco dell'ultimo periodo, probabilmente anche a causa di una generale sensazione di scarsa capacità della Conferenza stessa di incidere su aspetti ritenuti di primaria importanza da parte dei Dirigenti.

Su tutti spicca il tema della manutenzione e della sicurezza degli edifici.

Nella generale difficoltà ad affrontare le questioni relative al tema dell'edilizia scolastica, per evidenti carenze di risorse, che nel lungo periodo di crisi si sono fatte sentire con particolare forza sugli enti locali, il tema della sicurezza resta uno dei temi più sentiti dai Dirigenti Scolastici, che ne accusano il peso in termini di responsabilità, pur non potendone completamente governare le azioni, che rimangono in capo all'ente locale.

Nelle interviste effettuate tutti i Dirigenti scolastici mettono la preoccupazione per la manutenzione e la sicurezza al ritmo posto delle loro priorità e segnalano una difficoltà nell'interlocuzione con il Comune; difficoltà che non sembra essere stata intaccata dal lavoro della CCAS.

Emerge, inoltre, dalla lettura dei verbali come la struttura fatichi a rappresentarsi come un organismo davvero paritario.

Molti interventi relativi in particolare a temi come quelli accennati, particolarmente sensibili e conflittuali, rimangono vissuti come frutto di una controparte in una trattativa, piuttosto che come partner di una stessa rete di lavoro.

La parte politica si presenta più come garante dell'istituzione stessa che come promotore di effettive arene decisionali condivise.

I Dirigenti lamentano una difficoltà costante nel comprendere la complessità interna della macchina comunale, e la CCAS non sembra incidere su questo aspetto nonostante la presentazione ufficiale dell'organizzazione fatta a più riprese⁴⁸.

⁴⁸ Conferenza cittadina del 13 novembre 2013, Conferenza cittadina del 29 maggio 2014

La frequente riorganizzazione della struttura comunale e la sua oggettiva grandezza e complessità non hanno favorito, in questi anni, la crescita di una cultura di governance condivisa dei problemi relativi alla scuola.

Certamente le azioni delle singole direzioni si sono rivolte a risolvere i diversi problemi che si presentavano (dalla sicurezza all'accessibilità, dal presidio sociale alla promozione culturale), ma quasi mai si è davvero riusciti a fare sistema e proporre linee d'azione coerenti e riconoscibili all'esterno. Tutto ciò si percepisce nella frammentazione degli interventi in Conferenza Cittadina e nella relativa passività con cui questi vengono accolti dai Dirigenti Scolastici.

Più attivi invece sono i momenti di restituzione dei lavori dei tavoli tematici nei quali si sono operativamente svolti i lavori della Conferenza Cittadina.

Il lavoro dei tavoli rappresenta forse il cuore stesso delle attività svolte dalla Conferenza Cittadina negli anni.

Attraverso la partecipazione volontaria di Dirigenti scolastici, insegnanti, esperti nei diversi settori trattati si sono potuti impostare documenti di linee guida che hanno permesso di riordinare procedure, diffondere buone pratiche e dare indicazioni di sistema alle scuole della città.

Questo lavoro è stato tra i più apprezzati dai Dirigenti, nonostante l'impegno richiesto.

Sono state realizzate e presentate in CCAS numerose Linee guida, di cui è stato colto il significato di strumento di sostegno alla tenuta complessiva del sistema scolastico.

TESTIMONE 5 - L'esperienza, pur faticosa, è l'unica praticabile: la gestione più trasparente della soluzione delle problematiche comuni ha dato al tavolo del confronto una significatività potente e l'individuazione di modalità di conduzione, anche delle singole ISA, più omogenee.

In un solo momento dei lavori della Conferenza Cittadina viene citato il Piano Triennale per la scuola previsto dal regolamento, e questo in occasione della prima Conferenza tenuta in avvio del ciclo amministrativo 2012-2017.

In nessun altro momento viene mai ripreso il tema del Piano Triennale, che pure era stato dichiarato come uno strumento fondamentale della programmazione.

5.4 Le interazioni tra gli stakeholder.

Dare voce agli attori del sistema è indispensabile per cercare di ricostruire dall'interno il complesso sistema di relazioni che fa di un'arena pubblica il luogo di definizione dei meccanismi regolativi del sistema.

Il sistema scolastico è complesso anche nella sua rete di stakeholder, che rivestono ruoli spesso intrecciati fra di loro e faticano, dal proprio osservatorio, a leggere il sistema nella sua totalità.

Certamente i Dirigenti Scolastici sono fra gli attori più significativi, sia per il loro ruolo istituzionale di rappresentanti di una comunità scolastica intera, sia per il ruolo tecnico che svolgono nell'implementazione delle politiche scolastiche locali. Accanto ai Dirigenti Scolastici, i politici locali hanno un ruolo molto rilevante nell'indirizzare aspetti sempre più trasversali del sistema: la caduta di riferimenti centrali esterni ha dato ai politici locali margini di azione che non rientravano tra le loro prerogative. Non sempre è stato facile individuare una piena consapevolezza delle opportunità, oltre che dei rischi che questo poteva comportare. La gestione politica dei sistemi educativi a livello locale si è spesso mantenuta rispettosamente in un alveo strettamente amministrativo-gestionale, replicando modelli di scuola più simili a quella frequentata nell'infanzia che non di quella attuale.

Lo stesso spiazzamento, anzi probabilmente anche più accentuato lo si vede nel posizionamento dell'Ufficio Scolastico regionale, che non avendo più un ruolo chiaro di indirizzo della vita delle scuole, si dibatte fra elementi di decisione centralista, in particolare sul delicato tema della gestione del personale, e una debolezza di approfondimenti sugli indirizzi pedagogici. Questo non necessariamente per cattiva volontà o insipienza delle persone che ne ricoprono i ruoli tecnici, ma per un'evidente incompletezza dell'apparato giuridico connesso con l'autonomia. Accanto a un crescente ruolo delle scuole, è andato calando il ruolo degli uffici ministeriali, ma non si è avuto il coraggio di rafforzare fino in fondo le scelte autonomistiche e gli elementi di regia locale. La legge 107/2015, pur con i limiti evidenti che ha manifestato, è stato un primo tentativo di rafforzare l'autonomia. Manca tuttavia ancora del tutto anche in questo caso la lettura dei livelli di regia intermedia e i diversi ruoli, funzioni e risorse da assegnare.

Uno stakeholder decisivo per ricostruire le dinamiche interazionali sono gli insegnanti, che rappresentano l'ossatura fondamentale delle azioni scolastiche. È difficilissimo per un insegnante alzare lo sguardo al di fuori dal proprio orizzonte quotidiano, fatto di rapporti diretti con i bambini e i genitori e di relazioni al più con i propri colleghi e con il Dirigente Scolastico. Per molti insegnanti ascoltati durante il lavoro di ricerca, una lettura a livello di sistema risulta difficilissima e si limita ad estrapolare elementi di visione personale a un livello stereotipato d'insieme. L'insegnante fatica a sollevarsi dalla microstoria vissuta personalmente per leggerla all'interno di una dimensione più ampia e condivisa con altri contesti magari lontani. Tra le persone ascoltate solo quelle che hanno ricoperto incarichi di tipo funzionale all'interno della propria scuola hanno manifestato una capacità di lettura che andasse oltre la propria esperienza personale. E tuttavia la voce degli insegnanti appare ricca di spunti particolarmente importanti, anche segnalando, per difetto, alcune carenze degli organismi di governance, che ci sono senza dubbio utili nella ricostruzione valutativa.

Più complesso è stato raccogliere la voce del personale non docente, che abbiamo incontrato in maniera più informale attraverso numerose occasioni di incontro diretto, durante i frequenti contatti con le scuole cittadine. Il personale di segreteria in particolare svolge un ruolo di grande importanza nella trasmissione delle decisioni e delle politiche individuate a livello generale, in operatività concrete. È a questo livello per esempio che si può misurare l'importanza del rapporto fiduciario personale tra i diversi operatori del sistema e in particolare tra uffici comunali e scuole. Senza un necessario scambio e confronto interpersonale, basato sulla fiducia reciproca personale e sull'assunzione di responsabilità che parte dal livello del rapporto faccia-a-faccia, le azioni non arrivano al livello dell'operatività e rischiano di incepparsi clamorosamente, nonostante i possibili sforzi e visioni complessive degli attori politico istituzionali.

Il lavoro fiduciario, la cura della relazione fra gli attori appare come la linfa che fa scorrere fra i diversi rami gli elementi nutrienti elaborati dalla pianta. Non sempre i livelli sovraordinati sono del tutto consapevoli di questo e talvolta le decisioni rischiano di rallentare, se non addirittura di fermarsi, a causa di frustrazioni personali di soggetti chiave nel sistema.

Infine, la componente dei genitori. Difficilissimo rendere conto delle diverse potenzialità di intervento dei genitori nelle decisioni collettive del sistema scuola.

Si assiste a un momento di generale sconfirma del ruolo della scuola in quanto istituzione per chiederle di essere il più possibile capace di rispondere a bisogni individuali che si esprimono a diversi livelli, più o meno consapevoli.

I recenti episodi, fortemente conflittuali, delle rivendicazioni genitoriali sui temi del pasto domestico o delle vaccinazioni, al di là del merito dei diversi temi, segnalano una difficoltà di autorappresentazione della scuola come ente istituzionale *super partes*, ma anche una crescente domanda di servizio individuale, che contrasta fortemente con l'idea della scuola come fondamento della collettività. In questo senso la scuola ancora una volta si trova a mettere in evidenza meccanismi regolativi sociali che si stanno estendendo anche ad altre istituzioni, provocandone il progressivo sfilacciamento e la difficoltà a rispondere in maniera equa e condivisa alle istanze di tutti.

Solo in casi molto episodici è stato possibile incontrare genitori che si sono resi disponibili a confrontarsi in maniera sistematica sia con il mondo della scuola sia con la pubblica amministrazione: si trattava tuttavia di persone che ricoprivano cariche politico-istituzionali, e come tali vivevano anche il loro ruolo genitoriale con un diverso senso di responsabilità pubblica, oppure di genitori rappresentanti nei Consigli di Istituto che, pur se indeboliti negli anni, rappresentano pur sempre l'unico presidio di partecipazione democratica regolata all'interno delle scuole.

5.4.1 CCAS: il passaggio dal dichiarato all'agito nella testimonianza di alcuni stakeholder significativi.

È stata sottoposta ai testimoni ascoltati una lista di temi trasversali al funzionamento del Sistema su cui è stato chiesto di esprimere un giudizio di priorità in termini di importanza e rilevanza generale.

Un tema che ha raccolto la quasi totale unanimità dell'interesse da parte dei Dirigenti scolastici intervistati è quello, annoso, degli spazi scolastici, della manutenzione, degli adempimenti relativi alla sicurezza. Il tema si è fatto via via sempre più urgente e pressante fino a diventare in assoluto il tema più dibattuto e rilevante dei lavori della CCAS. Su questo il vissuto espresso dai Dirigenti

scolastici riporta una certa delusione rispetto all'efficacia dello strumento stesso di confronto: ci si attende risposte più rapide, un impegno più efficace, ribadendo che il confronto non può essere elemento di rallentamento dei lavori, ma deve invece spronare a maggiore velocità d'azione.

Alla domanda su quale rilevanza danno al tema dell'edilizia e della cura degli spazi rispondono

TESTIMONE 6 - rilevanza ALTISSIMA per le responsabilità implicate, il tempo dedicato, le preoccupazioni, le spiegazioni ai genitori

TESTIMONE7 - notevole rilievo, anche al fine di migliorare il benessere della vita scolastica. Il problema è che la maggior parte delle richieste di miglioramento delle condizioni ambientali è disattesa

TESTIMONE 3 - si tratta di tematiche di estrema rilevanza per la scuola perché tutte essenziali alla sicurezza e alla mission formativa che ogni Istituto persegue. La prima condizione è comunque costituita dalla disponibilità di locali sicuri e adeguati rispetto alle necessità dell'offerta formativa. Questo aspetto rischia di condizionare le attenzioni dei Dirigenti scolastici sottraendo risorse e tempo a tutti gli altri aspetti che costituiscono l'essenza del fare scuola.

A questo tema è strettamente collegato quello dell'utilizzo degli spazi scolastici, della loro fruibilità anche da parte della comunità cittadina e delle attività extrascolastiche.

Su questo tema ci si è confrontati a lungo, sia a livello centrale, sia a livello municipale, dove si incontrano interessi locali specifici che talvolta rappresentano un notevole vincolo per le decisioni.

Per progettare e realizzare adeguate attività negli spazi scolastici si sente la necessità di interventi manutentivi e migliorativi sensibili, in generale nelle scuole della città.

I Dirigenti Scolastici non si mostrano particolarmente interessati, in generale, a un'apertura dello spazio scolastico all'esterno, anche se questo potrebbe essere promotore di miglioramenti strutturali, legati anche al volontariato.

Solo in un caso si pone l'accento sull'elemento della positività dell'apertura al territorio, da parte di un Dirigente scolastico che ne sottolinea l'aspetto politico-sociale

TESTIMONE 8 - la scuola DEVE essere una risorsa del territorio. L'apertura della scuola oltre l'orario è necessaria per rispondere ad una precisa esigenza delle famiglie di prolungare il tempo scuola attraverso LET, Gruppo Sportivo, attività di potenziamento/recupero e ampliamento dell'offerta formativa, ecc. Questo, tuttavia, comporta un notevole sforzo organizzativo.

Quasi nessuno, in verità, coglie la potenziale connessione del tema dell'apertura della scuola con le azioni di inclusione e di lotta alla dispersione scolastica che vengono, invece, indicate come le priorità da parte di tutti.

In questo si può cogliere una certa incapacità di fondo della scuola a cogliere gli aspetti trasversali e pluridimensionali di alcuni temi, che vengono trattati come specificamente scolastici.

La stessa autonomia scolastica avrebbe la potenzialità di fornire alla scuola strade di uscita dal proprio linguaggio autoreferenziale e di instaurare relazioni proficue con soggetti istituzionali e privati sul territorio che potrebbero utilmente intervenire a supportarla nelle proprie azioni. Tuttavia, questo aspetto non è ancora patrimonio comune e la frattura tra scuola, servizi sociali e culturali, sportivi e di volontariato presenti sui territori è ancora molto evidente a livello generale, nonostante in alcuni casi ci siano esperienze anche di grande innovatività.

Più dibattuto il tema della partecipazione delle famiglie.

Per alcuni si tratta di un tema scomparso dall'agenda e di cui non si sente il bisogno. Anzi in alcuni casi si sente piuttosto la necessità che le Istituzioni si mostrino più compatte nel confronto con e famiglie per non lasciare le scuole sole nella gestione di rapporti individualizzati che rischiano di sfaldare la tenuta del servizio.

Per altri, viceversa, si tratta di un elemento di snodo assolutamente prioritario, soprattutto nel primo ciclo di istruzione.

L'elemento della partecipazione alla governance complessiva del Sistema Scolastico da parte delle famiglie rappresenta effettivamente un nodo non risolto, ricco di ambiguità. Come si è visto in sede di analisi dei documenti costitutivi della

CCAS, lo stesso Regolamento non contiene elementi chiarificatori rispetto al possibile ruolo dei genitori.

Il quadro attuale tuttavia, anche da un punto di vista delle dinamiche politiche di partecipazione degli ultimi anni, hanno visto accentuarsi un rapporto di tipo quasi privatistico con le istituzioni, di cui la scuola risente in modo particolare e che non è stato adeguatamente tematizzato.

TESTIMONE 5 - L'ente locale ha la maggiore influenza su alcune quotidianità rilevanti (gestione e manutenzione spazi; ottimizzazione gestione servizi specifici): la difficoltà di risoluzione dei problemi o il ritardo della loro presa in carico genera talvolta senso d'impotenza e di inutilità dei propri sforzi. In alcuni casi per specifiche criticità (edilizia; problematiche legate ai servizi quali mensa; trasporto disabili ecc) ci si sente oppressi dal rischio di divenire ostaggio dei Comitati spontanei dei genitori: questi sorpassando il confronto istituzionale, sminuendone il valore democratico e addossando responsabilità esclusive al Dirigente, giocano la carta del peso elettorale. A questo punto, anche l'eventuale soluzione del problema specifico, diviene un boomerang per l'Istituzione Scuola che vede sminuito il suo valore al tavolo della concertazione con l'altro Soggetto Istituzionale, dotato di potere decisionale e risolutivo.

TESTIMONE 4 - Partecipazione è parola ambigua, comunque sì nel senso di comunicazione, informazione, condivisione di obiettivi e pratiche educative.

TESTIMONE 8 - Uno dei nodi focali del 1 ciclo d'Istruzione. Le famiglie sono scarsamente presenti nelle occasioni formali (consigli di classe, elezioni organi collegiali ecc.), ma disposte a collaborare per migliorare la scuola se si instaura il giusto rapporto. I genitori sono diventati una risorsa necessaria per alcuni interventi di manutenzione, pulizia ecc. Più difficile creare momenti di confronto sui temi legati all'educazione: la firma del patto di corresponsabilità è visto come un adempimento burocratico, fatta eccezione per una cerchia ristretta di genitori molto attenti ai bisogni educativi dei figli.

Infine, i temi pedagogici.

Si sente, nelle risposte, una grande necessità di riflessione sui temi dell'innovazione didattica, non necessariamente legata all'innovazione tecnologica, ma piuttosto guidata da un ripensamento complessivo del ruolo della scuola a fronte delle necessità del sapere contemporaneo e delle prossime generazioni.

Tutti i testimoni interpellati segnalano la lentezza della scuola nel ripensare le proprie pratiche didattiche, la necessità di nuove alleanze con la ricerca, un bisogno molto impellente di comprensione delle dinamiche sociali e culturali attuali.

Lo smarrimento della scuola rispetto al suo ruolo nella società di oggi e nella costruzione della generazione futura appare chiaro. Una più forte alleanza con l'Ente locale è richiesta in questo caso per proporre una visione della città futura condivisa, che serva da guida per la costruzione di un'offerta formativa davvero utile.

TESTIMONE 8 - L'innovazione didattica è fondamentale per perseguire gli obiettivi ai punti precedenti (inclusione, lotta alla dispersione). Gli insegnanti (soprattutto quelli della Scuola Secondaria) sono ancora legati ad una logica trasmissiva che non favorisce lo sviluppo delle competenze sociali. Abbiamo provato ad avviare un lavoro di diffusione di nuove strategie didattiche, in particolare cooperative learning e peer education.

TESTIMONE 4 - Se devo dare un punteggio dico: Innovazione didattica VOTO 10. la didattica è spesso ancora frontale, unidirezionale, trasmissiva, passivante, omologante e castrante...

TESTIMONE 7 - Di fondamentale importanza; la scuola si avvia a una didattica per competenze

La voce degli insegnanti intervistati segnala altri punti di interesse che risultano particolarmente significativi.

L'esigenza di una *governance* partecipata appare, in un caso, ancor più urgente della pura amministrazione e gestione dell'esistente.

È proprio a partire dalla vita quotidiana della scuola che emerge come l'assenza di regolazione può rischiare di portare a contrapposizioni tra scuole e polarizzazioni se non vere e proprie segregazioni, più o meno volute.

TESTIMONE 9 - Tu devi far conto che in una scuola come la mia io ho la scuola cablata, perché l'hanno cablata i genitori, mi arrivano le tende perché me le comprano i genitori, ho gli scaffali in classe perché me li comprano i genitori, abbiamo dato il bianco con i genitori. Il Comune non fa più niente per noi e siamo in situazione anche da un punto di vista strutturale, pesante. Il Comune non ha soldi, non fa niente, il contributo volontario

delle famiglie diventa in un bilancio della scuola estremamente significativo. I genitori sono una parte della ricchezza della scuola

DOMANDA - In una dimensione in cui il Comune ha molto arretrato l'impegno sulla gestione, che è quello che in teoria dovrebbe avere per legge, fa ancora più fatica ad avere un protagonismo a livello di indirizzo politico educativo.

TESTIMONE 9 - Certo! quello spazio l'han preso i genitori, sono loro che dettano l'indirizzo. Quando i genitori sono soddisfatti della scuola i contributi volontari ti arrivano. Ti possono arrivare anche in forme diverse: nella scuola secondaria di I grado ti danno i soldi, nella scuola primaria tendono più a costituire comitati di genitori che si interconnettono in maniera forte con i docenti e meno forte con la dirigenza per fare ciò che i docenti chiedono loro, scavalcando gli aspetti burocratici connessi alla scuola. Alla fine, il risultato non cambia: se mi finisce la cartuccia della stampante io ho la cartuccia nuova, se mi salta la lampadina del videoproiettore io ho la lampadina nuova, senza genitori non ce l'avrei. È brutale o te la compri tu docente o non ce l'hai. Questo rende ancora più forti alcune scuole e ancora più deboli altre. Va da sé.

DOMANDA - Il ruolo compensativo, equitativo del Comune che dovrebbe essere forte, manca molto

TESTIMONE 9 - Non c'è assolutamente. Se io faccio una gita di classe e ho delle famiglie che non possono pagare o ci pensano gli altri genitori o io non posso portare i ragazzi. Se c'è un buon lavoro e un buon clima di classe gli altri genitori pagano per tutti. Così funziona.

È questa insegnante a sottolineare più di altri il rischio di spaccatura del Sistema scolastico di fronte a scelte operate da parte di genitori spinti da ragioni di tipo individualistico, con esiti di pericolosa disequità complessiva del sistema.

Con estrema lucidità indica alcune priorità di azione e rischi da evitare:

TESTIMONE 9 - Sarebbe interessante se ci fosse una mente, una regia che governasse la distribuzione degli elementi di complessità, mentre ho la sensazione che in questi anni si sia andati sempre più verso la costruzione di sistemi di istruzione in competizione tra di loro che si giocano questa competizione creando alla fine scuole di serie A e scuole di serie B o quanto meno percepite come tali.

Questo determina necessariamente delle problematicità perché la scuola è in parte lo specchio del territorio, quindi se la scuola si trova in un territorio che comprende elementi di complessità si trova ad esprimerli al suo interno, però può essere anche un elemento di trasformazione delle dinamiche del territorio. Su questa cosa hanno abdicato tutti perché un sistema di mercato che mette in competizione le scuole non ragiona in questi termini, perché non è la mia convenienza.

In un altro caso un'insegnante segnala come la presenza della CCAS sarebbe di estremo interesse per la vita della scuola, ma come è troppo spesso percepita come un ennesimo luogo a parte dell'amministrazione burocratica della scuola.

TESTIMONE 10 - nella vita quotidiana della scuola la Conferenza Cittadina è sentita pochissimo; è una cosa che riguarda i dirigenti. Il vecchio patto scuola lo sentivamo più vicino. Nella mia scuola non sanno neanche dell'esistenza della CCAS.

È un'osservazione di una certa rilevanza, perché segnala la difficoltà di agire su più livelli, di far giungere la partecipazione fino ai livelli più operativi della scuola. Più volte questo elemento ritorna, visto sotto altro punto di vista da alcuni Dirigenti Scolastici, che viceversa ne segnalano alcuni elementi di opportunità.

A una specifica domanda riguardante la valutazione di una maggiore o minore apertura della Conferenza Cittadina alla partecipazione di altri stakeholder ci sono risposte contrastanti:

TESTIMONE 6 - Personalmente ritengo poco utile coinvolgere altri soggetti a livello sistemico per l'elevato rischio, a mio avviso, di creare confusione e dispersione degli argomenti. Viceversa, su tematiche ben specifiche, a livello di coordinamento o di tavoli di lavoro, la presenza di esperti, responsabili o professionisti dei settori interessati di altre istituzioni (medici per la somministrazione farmaci, vigili del fuoco, protezione civile per sicurezza ed emergenze, università o altri enti per integrazione, accoglienza stranieri, inclusione) innalzerebbe il livello tecnico necessario per l'analisi dei problemi e per l'assunzione delle decisioni.

TESTIMONE 11 Per il mio IC non ci sono altri soggetti che partecipano alla CCAS. Penso che per una maggior chiarezza e rapidità di lavoro sia sufficiente la presenza del DS.

TESTIMONE 8 - Di primo acchito direi che mi piacerebbe coinvolgere alcuni esperti che si occupano di formazione del personale (sui temi importanti del curricolo verticale, della

programmazione per competenze, dell'inclusione, dell'innovazione didattica e tecnologica). La CCAS deve essere uno strumento agile, non puoi coinvolgere nei dibattiti tutte le figure, ma puoi articolare i lavori per commissioni. In alcune situazioni secondo me aumentare il livello di partecipazione è positivo.

TESTIMONE 12 - il complesso e variegato mondo dei servizi sociosanitari rappresenta un riferimento fondamentale per le ISA. La varietà e frammentarietà di questo universo (dove il Comune esercita un ruolo fondamentale) potrebbe forse trarre beneficio da un coinvolgimento più diretto nella CCAS. Inoltre, la presenza solo saltuaria dei Municipi rende più fragile e disomogenea l'attività specifica sugli edifici e sulla loro sicurezza.

Dalle risposte raccolte si può ricostruire un quadro di una certa ritrosia all'apertura dell'arena pubblica di decisione a soggetti non tecnici. Tutti gli intervistati ribadiscono che una maggiore apertura potrebbe essere addirittura controproducente in termini di efficacia e di efficienza delle decisioni da assumere. Inoltre, sembra palesarsi una certa diffidenza a mettere in gioco fino in fondo i propri ruoli acquisiti, in un confronto con la comunità scolastica che viene vissuto con sospetto e una certa apprensione.

Questa relativa chiusura si riverbera, come abbiamo già visto nelle parole dell'insegnante, in una scarsa ricaduta dell'operato della CCAS nella vita quotidiana della scuola.

Gli stessi Dirigenti Scolastici dichiarano di riportare con poca continuità il lavoro della Conferenza all'interno degli organismi di governance interna della scuola.

TESTIMONE 3 - I materiali della CCAS sono strumenti utili alla definizione delle scelte che restano prerogativa dei singoli Istituti o, in qualche caso, vincoli per gli stessi. La CCAS può essere un luogo di mediazione e di confronto e di produzione di linee guida davvero condivise. Se poi questo dovessero cozzare con le necessità, gli interessi e i bisogni della singola scuola, siccome non esiste una gabbia giuridica impositiva, allora una qualche mediazione a livello di singola scuola deve essere fatta.

TESTIMONE 8 - Nelle scelte di governance interna dell'ISA, a mio modo di vedere, si tiene ancora poco conto della dimensione di sistema delle scuole cittadine, fatta eccezione per alcuni aspetti specifici. Fino ad ora ha inciso relativamente sulle scelte locali delle ISA, potrebbe incidere in maniera significativa creando una maggiore convergenza sui temi dell'inclusione, della dispersione scolastica, dell'innovazione didattica. Le linee guida su

alcuni di questi temi (vedi inclusione) hanno solo in parte avviato questo percorso. La percezione è che la CCAS sia uno strumento per i DS, puramente gestionale. La maggior parte del nostro tempo, e questo è il più grosso limite della governance della scuola, lo dedichiamo a risolvere questioni di burocrazia amministrativa.

In realtà, pur con queste limitazioni, tutti gli intervistati fanno notare come lo spazio di confronto creato dalla CCAS consentirebbe di inserire nella vita della scuola quello sguardo di sistema che troppo spesso manca, come abbiamo già visto sottolineare dall'insegnante precedente.

TESTIMONE 12 - Antidoto prezioso contro la malattia più frequente e pericolosa delle ISA (e dei relativi Dirigenti): l'autoreferenzialità e il senso di sentirsi "isolati". Come tutti gli antidoti, consente di evitare la malattia, ma la CCAS non rappresenta ancora un fattore fondamentale per la sana e robusta crescita delle ISA, come forse la CCAS potrebbe essere.

Si rileva in questa risposta, come in altre analoghe, una certa autocritica, da parte del Dirigente Scolastico intervistato, nel non aver saputo ancora cogliere fino in fondo le potenzialità di un organismo nato per includere e non per replicare logiche autoreferenziali. Un elemento che torna spesso nelle voci dei protagonisti è proprio questa difficoltà della scuola stessa nel sapersi leggere con occhiali differenti del passato, superando resistenze e routine gestionali, i cui limiti sono ben evidenti e che tuttavia rappresentano strade note e difficili da abbandonare.

Più robusto, invece, grazie all'introduzione della CCAS si è rivelato il rapporto con la struttura comunale, a tutti i suoi livelli, dagli uffici centrali a quelli periferici, dai livelli politici a quelli gestionali, con evidente soddisfazione di tutti i protagonisti.

TESTIMONE 5 - La macchina comunale viene giudicata spesso troppo lenta e vincolata ai tempi della politica rispetto alle urgenze delle ISA: tuttavia la gestione dei Funzionari dell'Assessorato impegnati nella gestione del CCAS ha reso questi vincoli meno pesanti. Lo spazio di discussione del CCAS e le linee di indirizzo individuate rappresentano un punto di riferimento per le decisioni ultime effettuate dalle singole ISA.

TESTIMONE 11 - Certamente la CCAS ha posto il Comune in stretto contatto con le ISA nell'adeguare le prassi a una linea condivisa e uguale per tutti. È di estremo aiuto ogni volta che sorgono in Collegio Docenti o nei momenti di confronto pareri diversi su procedure o contenuti: se sono stati oggetto di analisi da parte della CCAS, le ISA non

hanno problemi di dover discutere o trovare soluzioni che porterebbero ad avere atteggiamenti diversi e disorientanti nei confronti dell'utenza.

TESTIMONE 6 - L'elemento maggiormente rilevante è comunque a mio avviso la presenza di un interlocutore che offre un canale di comunicazione ben delineato.

TESTIMONE 7 – È migliorata la comunicazione e la percezione di una volontà di costruire insieme percorsi educativi fra la scuola e l'amministrazione comunale.

TESTIMONE 4 - Si è creato un clima di conoscenza e di rapporto più diretto e concreto. La CCAS fornisce un indirizzo concordato di affronto dei problemi che costituisce almeno un utilizzabile punto di riferimento in alcuni ambiti di intervento

TESTIMONE 12 - A livello municipale, la CCAS ha un ruolo sicuramente positivo nel rafforzare la rete tra Municipio e ISA afferenti al medesimo. I rapporti tra ISA e Amministrazione Comunale soffrono tuttora della disomogeneità di approccio tra municipi diversi su molte questioni di interesse rilevante per le scuole.

TESTIMONE 8 - La presenza della CCAS ha sicuramente modificato i rapporti tra l'ISA e l'Amministrazione comunale nell'ottica di avvicinare le singole scuole all'Istituzione comunale, non più vista come un centro di erogazione di servizi ma lo spazio in cui è possibile condividere alcune scelte, più che altro di carattere tecnico. Manca ancora la consapevolezza che il CCAS possa diventare uno spazio di condivisione di una determinata visione della scuola, radicata in un preciso territorio, che può elaborare scelte di carattere strategico in merito a grossi temi inerenti al successo formativo (dispersione scolastica, orientamento in uscita, ecc.) Questo è il grande punto debole e questo secondo me su un altro piano è quello che vive anche l'Ente Locale.

5.4.2 L'agito visibile e non visibile: esiti percepiti e dimensione fiduciaria

Fin dal primo anno dal suo avvio la CCAS è stata sottoposta ad alcuni importanti "stress test" sui quali è possibile iniziare a individuare alcuni elementi di tenuta o di sofferenza dell'impianto organizzativo complessivo.

La seconda metà dell'anno 2011 in particolare ha rappresentato un momento di significativo impegno nelle relazioni tra Comune di Genova e Scuole autonome in occasione di due eventi particolarmente rilevanti che hanno riverberato effetti

ancora fino ad oggi: la nascita degli Istituti Comprensivi e il nuovo piano di difensivamente cittadino e l'alluvione del Novembre 2011.

Nell'estate del 2011, al culmine di un momento davvero drammatico dell'intera storia nazionale, il D. L. 98/2011⁴⁹, poi convertito nella L. 111/2011, istituiva gli Istituti Comprensivi dall'accorpamento o fusione delle Direzioni Didattiche e delle Scuole medie, imponendo rigide norme sul dimensionamento dei nuovi Istituti.

Si trattava di un passaggio particolarmente drastico e inaspettato, che imponeva un rapido e complessivo ripensamento di tutto l'assetto del Sistema scolastico.

La Regione Liguria, ente deputato al governo del dimensionamento scolastico, pur ricorrendo per vizio di incostituzionalità della legge, decideva di assumerne comunque i contenuti fondamentali, chiamando così gli enti locali a una proposta di riorganizzazione sui propri territori.

Fu indubbiamente una stagione importante di test della capacità di un organismo di governance come la CCAS, pensato e studiato proprio per orientare e organizzare il confronto interistituzionale, nel saper affrontare elementi di forte complessità e conflittualità.

Gli stakeholder da tenere in considerazione erano portatori di differenti visioni del problema e i diversi interessi andavano portati all'interno di un'unica visione comune e condivisa: i Dirigenti Scolastici erano sicuramente preoccupati dell'impatto gestionale e amministrativo dei nuovi IC che si andavano a formare, oltre a temere di perdere posizioni di prestigio acquisite negli anni, i Docenti portavano la preoccupazione per la costruzione di Collegi docenti di ampia portata, dove si potevano acuire tensioni tra le scuole dei diversi ordini e diventava più difficile il raccordo progettuale e pedagogico, le segreterie scolastiche si trovavano di fronte a una riorganizzazione e razionalizzazione del personale e degli spazi, le parti sindacali portavano avanti l'attenzione verso i rischi di mobilità forzate di personale, docente e non docente, i genitori, o almeno una parte più coinvolta e informata, presente tra i rappresentanti nei Consigli di istituto, sottolineavano la necessità di una tenuta della continuità educativa.

A queste voci si aggiungevano quelle più squisitamente politiche provenienti dai Presidenti dei diversi Municipi che si trovavano a fronteggiare le esigenze e le

⁴⁹D.L. 98/2011 art. 19

tensioni presenti nei propri territori, dove la scuola rappresenta un presidio non solo per i bambini, ma per le famiglie e il tessuto sociale ed economico generale.

Si aprì così una stagione assai intensa, di cui ancora a distanza di alcuni anni si sente l'importanza, di confronti a livello locale, che videro la partecipazione più allargata che si sia verificata sulle questioni scolastiche in città negli ultimi anni.

Certo si aprì da subito un dibattito sulla legittimità delle decisioni assunte nei Comitati di coordinamento municipale, sui livelli di rappresentanza, sulle figure che apparivano meno presenti nel processo.

In ogni Municipio, al termine di un dibattito talvolta molto accanito e conflittuale, si arrivò a una deliberazione di Consiglio municipale che recepiva i lavori del tavolo di coordinamento permettendo così di dare voce alle diverse componenti.

Fu una decisione dell'amministrazione comunale impegnare tutte le realtà presenti nella Conferenza Cittadina prima di giungere a una Deliberazione di Giunta che raccogliesse tutto il lavoro territoriale⁵⁰.

Il lavoro finale fu sottoposto alle parti sindacali e ai presidenti dei Consigli di Istituto, in un lavoro di condivisione e concertazione che non si è più ripetuto negli anni seguenti.

Il lavoro fatto in questo periodo, confluito nella Delibera di Consiglio Regionale⁵¹, che ancora oggi è alla base dell'attuale assetto del Sistema scolastico genovese, ha aperto un rapporto fiduciario reale tra scuola e Civica Amministrazione: tutti gli stakeholder hanno potuto verificare come il Comune, che si era impegnato ad agire solo in regime di concertazione delle decisioni, aveva effettivamente attuato quanto dichiarato.

Il passaggio era effettivamente delicato e si è giocata, in questo frangente, tutta la credibilità di uno strumento che avrebbe potuto essere smentito immediatamente.

Nello stesso autunno del 2011 un altro avvenimento mise in forte stress il rapporto tra Comune e scuole, rischiando di rimettere in discussione il processo fiduciario appena instaurato: l'alluvione del 4 novembre 2011.

Si trattò come noto, di uno dei passaggi più tragici della storia genovese degli ultimi anni, al centro di un processo giudiziario non ancora terminato, che ha

⁵⁰ DGC 310/2011

⁵¹ Del. Consiglio Regione Liguria n. 1/2012

coinvolto il Comune fino ai suoi più alti vertici, in cui il rapporto con la scuola ha rappresentato uno dei temi più al centro dell'attenzione.

Il fatto che tra i morti causati da quell'alluvione ci fossero una mamma, con le sue due bambine e la sorella di un ragazzo appena uscito da scuola sollevò inevitabilmente il problema, enorme, delle rispettive responsabilità in merito alla sicurezza di bambini e famiglie in queste circostanze.

Il tema è ancora al centro di un dibattito processuale in sede giudiziaria, per cui non ci pare opportuno commentare gli aspetti relativi ai fatti accaduti.

In questa sede è invece rilevante osservare come il rapporto fiduciario tra istituzioni abbia rischiato in questo frangente di incrinarsi in modo duraturo.

I lavori della CCAS negli anni seguenti sono stati ampiamente influenzati da questo avvenimento fino a farne uno degli argomenti maggiormente al centro delle azioni progettuali intraprese.

Come si è visto in precedenza, il Piano per la scuola, che pure era stato inserito nel Regolamento proprio per dare un senso compiuto all'operazione di regolazione del sistema, non è mai stato attuato.

È possibile ipotizzare che la presenza di un Piano triennale avrebbe facilitato anche l'operatività delle diverse parti del sistema, Uffici comunali, scuole stesse, consentendo di mettere in evidenza le priorità e stabilire un'agenda formalizzata di interventi.

Le parole del Dirigente, che come abbiamo già citato, ha curato l'avvio della CCAS, sono molto significative a riguardo

TESTIMONE 2 - (Il Piano triennale rispondeva all'esigenza) ...che il Comune si ritrovasse una mappa che andava oltre il contingente, l'emergenza, perché il rischio è sempre quello di rincorrere il breve periodo.

Il piano triennale doveva individuare i macrotemi di sfondo da declinare ogni anno in azioni concrete, da tradurre in azioni visibili. Se vogliamo può essere definito l'impronta della politica scolastica nel rapporto tra scuole e Ente locale. Non era detto esplicitamente, ma d'altra parte l'assessore è il responsabile della politica di un territorio. Quello potrebbe essere lo strumento di un politico che se lo assume, che non lascia alla Conferenza solo un ruolo puramente tecnico gestito dai dirigenti e dai funzionari.

I tecnici non possono parlare di piano triennale. Ci vuole qualcuno che ogni volta venga e lasci la sua impronta politica, che individui e mostri dove vuole arrivare il Comune, dove vuole coinvolgere le scuole. Senza la politica scolastica l'istituzione rischia di essere appiattita sulle funzioni, sui compiti gestionali.

La parte politica però non è mai intervenuta a riguardo, né i Dirigenti hanno mai sollevato la questione.

Questa “timidezza istituzionale” dei Dirigenti Scolastici, che non hanno rivendicato mai l'importanza della redazione di un documento di sistema che riorganizzasse operativamente le azioni rivolte alle scuole, indica una certa difficoltà nel metabolizzare lo strumento della CCAS come davvero utile e condiviso. In un certo senso appare, dalle dichiarazioni dei testimoni ascoltati, la sensazione che la CCAS sia un fatto del Comune, non del sistema nel suo insieme: le scuole vengono invitate a farne parte, ma non si sentono protagoniste fino in fondo. In molti casi si preferisce il ricorso alle logiche del rapporto uno a uno con la struttura comunale o con l'Assessore, per affrontare problematiche puntuali, evidenziate solo in momenti di massima urgenza.

In verità un tentativo di stimolare l'azione è stato fatto da parte dello stesso Consiglio comunale che nel 2015 ha approvato una mozione di maggioranza dal titolo Piano triennale dell'Offerta formativa, che stimolava la Giunta a promuovere azioni di sistema per proporre alle scuole le domande formative necessarie alla predisposizione delle proprie offerte formative autonome, in una logica di sostegno complessivo ai bisogni dell'infanzia e dell'adolescenza.

Il tentativo tuttavia non ha ancora dato i risultati che si riproponeva e la discrepanza tra il dichiarato della CCAS e l'agito qui risulta così evidente che non può che sollevare alcune domande spinose.

La redazione di un Piano è apparsa fin dall'inizio troppo onerosa e quindi si è preferito soprassedere?

Quali elementi di preoccupazione hanno reso inapplicato uno strumento pensato per organizzare gli interventi in una logica di priorità condivise? Forse il timore di impegnarsi e esporsi troppo, da parte del Comune? Forse la difficoltà delle Scuole ad uscire da logiche autoreferenziali?

Si tratta di domande alle quali non si è potuto dare seguito.

Rimane la sensazione che questo aspetto rappresenti il più grande non detto di tutti questi anni di lavoro della CCAS e che se si potesse riprenderlo e affrontarlo con maggiore decisione potrebbe davvero contribuire a un miglioramento sensibile della qualità complessiva della governance.

L'assenza di un lavoro sui temi della pianificazione delle azioni ha avuto ricadute anche sulla capacità della CCAS di essere elemento propulsore di innovazione e progettualità pedagogica. La mancanza di una discussione e una condivisione sulle priorità e sui bisogni, non ha permesso di andare oltre la semplice risposta funzionale alle emergenze che si presentavano di volta in volta.

A più riprese compare la richiesta dei Dirigenti scolastici di costruire momenti di discussione cittadina sui temi pedagogici, che tuttavia rimangono difficili da individuare e da condividere. Non si riesce in sostanza a rendere efficace il ruolo di collettore e sistematizzatore che il Comune può avere nei confronti delle esigenze di territori e scuole molto diverse fra loro e incapaci oltre che impossibilitate a leggere la complessità globale del territorio.

Le recenti innovazioni introdotte nel sistema di valutazione delle scuole l'obbligo della redazione di piani dell'Offerta formativa triennali da parte delle scuole, fanno tuttavia pensare che a distanza di anni non è affatto diminuita l'importanza di un piano condiviso di azioni per la scuola a livello di sistema cittadino, e che forse potrebbe essere giunto il momento propizio per riproporne fattivamente la predisposizione.

Molti dei Dirigenti Scolastici intervistati segnalano l'opportunità che la CCAS ha rappresentato, in termini di riferimento complessivo del Sistema.

TESTIMONE 3 - Antidoto prezioso contro la malattia più frequente e pericolosa delle ISA (e dei relativi Dirigenti): l'autoreferenzialità e il senso di sentirsi "isolati". Come tutti gli antidoti, consente di evitare la malattia, ma la CCAS non rappresenta ancora un fattore fondamentale per la sana e robusta crescita delle ISA, come forse la CCAS potrebbe essere.

L'apertura di occasioni di confronto e scambio tra Dirigenti Scolastici è riconosciuta come uno degli aspetti più utili e significativi dell'esperienza, laddove invece non si riesce più a mettere insieme le forze, sempre più impiegate ad affrontare le problematiche, soprattutto gestionali, a livello interno.

Per i Dirigenti Scolastici la Conferenza rappresenta uno dei rarissimi momenti di incontro fisico con i propri colleghi e di confronto di buone pratiche, non solo di tipo gestionale e amministrativo, ma di indirizzo pedagogico.

Tuttavia, su quest'ultimo tema si lamenta una scarsa attenzione sia da parte delle scuole stesse sia da parte dell'Amministrazione locale verso le tematiche progettuali e pedagogiche trasversali: la scuola sembra essersi progressivamente ridotta alla mera gestione del funzionamento e il Comune sempre più appiattito sugli aspetti di erogazione dei servizi obbligatori.

La possibilità di dialogo e di proposta da parte dell'Ente Locale su temi quali, ad esempio, la dispersione scolastica, l'orientamento formativo, l'inclusione delle fasce deboli, sembra molto ricercata e vissuta come un'opportunità di grande valore nella costruzione dell'offerta formativa delle scuole, che talvolta rischia invece di avvitarsi in logiche di pura autoreferenzialità.

Non sempre la CCAS ha saputo mantenere viva questa attenzione, schiacciando l'attenzione sulle emergenze gestionali che si sono presentate di volta in volta.

TESTIMONE 8 - La percezione è che la CCAS sia vissuta come uno strumento puramente gestionale. Questa situazione in cui arriva in Conferenza il Dirigente comunale di turno per riepilogare quello che è stato fatto, e che peraltro gli compete, secondo me è da abbandonare, primo perché l'abbiamo sentita mille volte e sarebbe sufficiente una comunicazione alle scuole. È uno spreco dell'occasione di incontro. Abbiamo tutti bisogno di lavorare sugli aspetti educativi e didattici che non si riesce mai ad affrontare. La maggior parte del nostro tempo, e questo è il più grosso limite della governance della scuola, lo dedichiamo a risolvere questioni di burocrazia amministrativa.

Tra gli elementi di forza è più volte citato il lavoro dei tavoli tematici che hanno saputo costruire linee guida utili a indirizzare tutto il Sistema Scolastico verso comportamenti e procedure comuni.

La dolorosa esperienza dell'alluvione del 2011, che ha rischiato di incrinare in maniera irreversibile il rapporto fiduciario tra Scuole e Comune di Genova, ha insegnato come dalle situazioni conflittuali si può uscire attraverso un accurato e paziente lavoro di ricucitura delle relazioni, che passa inevitabilmente dalla stesura di procedure condivise che diventano così terreno di azioni comuni.

I tavoli di lavoro hanno contribuito a cementare in maniera molto più forte i rapporti tra Comune e scuole: si è trattato di arene di dibattito e di responsabilità pubblica dove si è potuto misurare con mano l'impegno del Comune nel condividere davvero con le scuole le regole dei comportamenti di tutti i soggetti.

Questo sforzo è stato riconosciuto unanimemente come un elemento di grande valore. A fronte di ciò serpeggia tuttavia una certa insofferenza per le tempistiche talvolta troppo lunghe per giungere alle stesure definitive dei documenti.

Quando i tempi si dilatano ciò è dovuto non solo a rallentamenti opportunistici voluti dai soggetti che devono prendere le decisioni finali per rinviarle sine die, ma anche alla difficoltà di dar voce realmente a tutte le istanze che nelle partite più complesse si presentano come portatrici di punti di vista non sempre facilmente convergenti.

A fronte degli impegni stilati tra Comune e Scuole, non sempre le pratiche dei soggetti chiamati ad agire sono state coerenti. La debolezza che abbiamo già segnalato in termini di effettiva apertura e partecipazione ha portato a rendere meno incisive nella pratica quotidiana della scuola quelle procedure condivise che hanno visto tanto lavoro da parte dei tavoli tematici: insegnanti, operatori scolastici, i genitori stessi hanno talvolta visto come aspetti lontani dal loro orizzonte concreto quelli che invece erano tentativi di riportare le azioni collettive entro linee definitorie comuni.

Per completare questa analisi delle percezioni riguardo agli esiti delle azioni messe in atto nell'ambito dei lavori della CCAS è importante sottolineare un aspetto che non è tuttavia facile da evidenziare, cioè una dimensione di agito non documentato ufficialmente né rilevato negli atti pubblici.

Si tratta di un insieme di elementi che hanno a che fare con gli aspetti relazionali e fiduciari che si creano nei tavoli di lavoro, nella condivisione di progetti, nella quotidiana pratica di ufficio.

È un tratto su cui è complesso individuare degli indicatori, ma che pure compare in molte dichiarazioni raccolte dai dirigenti scolastici come un elemento imprescindibile per la buona riuscita di qualunque azione.

Molti dirigenti hanno riconosciuto nella continuità dell'impegno degli uffici un elemento di grande sostegno alla scuola nel suo complesso e un sicuro punto di riferimento come interfaccia con la macchina comunale nel suo complesso.

TESTIMONE 5 - La macchina comunale viene giudicata spesso troppo lenta e vincolata ai tempi della politica rispetto alle urgenze delle ISA: tuttavia la gestione dei Funzionari dell'Assessorato impegnati nella gestione del CCAS ha reso questi vincoli meno pesanti.

TESTIMONE 6 - L'elemento maggiormente rilevante è comunque a mio avviso la presenza di un interlocutore che offre un canale di comunicazione ben delineato

TESTIMONE 1 - Certo è stato notato spesso questo atteggiamento del politico di partecipare all'inizio della riunione e poi andare via, avendo sempre impegni impellenti, però il fatto di sentirsi poco considerati non è positivo e i dirigenti lo hanno rilevato. Tutti soffrivamo questa situazione perché dicevamo "proprio adesso che c'è da discutere il problema fondamentale lui se ne va" ... che si può comprendere anche al di là degli aspetti personali con la difficoltà a poter dare delle risposte visto che non hai tutto il potere che vorresti avere o non ti interessa averlo perché lo vedi come una grana. Ma la relazione che funziona si crea se si promettono delle cose, anche piccole e si cerca il più possibile di metterle sempre in pratica, in trasparenza delle difficoltà incontrate. Ma è stato l'ufficio che ha tenuto la Conferenza in questi anni. È stato l'ufficio a tenere le fila di questo percorso, ma questo è un rischio, perché ... è comunque quella di un elemento di un ingranaggio che può cambiare in ogni momento

Come si intuisce da questa ultima dichiarazione l'elemento fiduciario è estremamente labile e rapidamente intaccato da atteggiamenti che rischiano di smentire le promesse fatte.

Una coerenza complessiva tra le dichiarazioni e le azioni crea una rete fiduciaria che consente a sua volta un potenziamento delle azioni dichiarate, in un circolo che diventa immediatamente virtuoso.

La coerenza delle azioni è tuttavia stata riconosciuta ai funzionari e agli operatori degli uffici molto di più che alla dimensione politica o dirigenziale; questa osservazione, se da un lato rafforza l'importanza della dimensione delle relazioni personali che creano il rapporto fiduciario, mette tuttavia in evidenza il rischio che l'eccessiva personalizzazione delle relazioni istituzionali possa rendere fragile l'intero apparato organizzativo.

Si gioca quindi in maniera evidente il difficile equilibrio tra una dimensione calda, accogliente, inclusiva, personale, indispensabile per il lavoro di rete e per la creazione di comunità, e una dimensione razionale, organizzativa, procedurale, necessaria per dare continuità e stabilità nel tempo alle relazioni istituzionali.

5.5 CCAS e “buona governance”: un tentativo di sintesi

Al termine della disamina delle testimonianze raccolte è possibile confrontare gli esiti segnalati dagli stakeholder ascoltati con un possibile modello di valutazione di “buona governance”, per cogliere gli elementi chiave del percorso genovese e individuarne i punti di forza e di debolezza, che lo caratterizzano.

I modelli di analisi presentati ci permettono di tentare una definizione di alcuni criteri guida per leggere la “bontà” della governance.

È del tutto evidente che la governance si può definire “buona” sotto molteplici punti di vista, a partire dagli obiettivi regolativi che si ritengono prioritari.⁵² La scelta degli obiettivi generali dell’azione regolativa della governance di un sistema dipendono naturalmente a loro volta, dalle posizioni di potere più o meno esplicitate, dei diversi attori in gioco e dalla conseguente capacità di indirizzo e scelta sulle azioni degli altri.

Definiamo, per gli scopi del presente lavoro, come “buona” la governance che risponde, in maniera ritenuta sufficientemente accettabile dai partecipanti, ad alcune caratteristiche che sembrano essere fondamentali per garantire un adattamento del sistema ed una sua tenuta nel tempo, condizioni che lo rendono sufficientemente stabile e abitabile (DIETZ, OSTROM, STERN 2003).

Seguendo i modelli teorici proposti in letteratura riprendiamo alcuni degli indicatori chiave della “buona” governance, che utilizzeremo per un confronto con quanto emerso dalla nostra indagine genovese.

⁵² vedi cap.1, p.12 schema Jessop

L’Institute on Governance⁵³, sulla base di documenti ufficiali dell’UNDP (United Nations Development Programme)⁵⁴, ha individuato cinque principali assi attraverso i quali individuare i livelli di “bontà” della governance. Questi assi si piegano ad essere utilizzati come dimensioni chiave su molti livelli e anche nei contesti locali mantengono un grado di significatività tale che ne rendono possibile e utile l’applicazione. (EDGAR, MARSHALL, BASSETT 2006).

I cinque assi individuati sono a loro volta connessi con alcune dimensioni che ne specificano l’applicazione, secondo la seguente tabella riassuntiva

ASSE	DIMENSIONI
LEGITTIMITÀ	Partecipazione Consenso
DIREZIONALITÀ	Capacità di visione Sostenibilità
PERFORMANCE	Sintonizzazione (Responsiveness) Efficacia Efficienza
RESPONSABILITÀ (Accountability)	Rendicontazione (Accountability) Trasparenza
GIUSTIZIA (Fairness)	Equità (Equity) Imparzialità (Rule of law)

⁵³ L’Institute on Governance è un’organizzazione no-profit canadese impegnata dal 1990 nello studio dei meccanismi della governance e nella diffusione di modelli di studio e analisi delle politiche locali

⁵⁴ Gli scopi di UNDP, e di conseguenza anche di IoG, sono evidentemente di ambito e portata differente, ma la logica sottostante a queste riflessioni sembra tale da poter offrire un punto di attacco corretto per la nostra analisi.

Il primo asse è quindi quello della **LEGITTIMITÀ**.

Le posizioni di potere assegnate a ciascun partecipante all'arena pubblica devono essere percepite come legittime da tutti i partecipanti. Secondo l'analisi ormai classica di HIRSCHMAN (1970) ogni partecipante a un'arena pubblica ha sempre la possibilità di alzare la sua protesta (*Voice*) di fronte a un potere di cui non riconosce la legittimità. In sistemi relativamente chiusi, come quelli che stiamo analizzando, l'opzione *Voice* è l'unica possibile, essendo preclusa quella cosiddetta di *Exit*, ovvero di abbandono dell'arena e di rifiuto della partecipazione.

La legittimità è quindi strettamente connessa con la possibilità di intervento, partecipazione, *voice* appunto, che è concessa a tutti i membri dell'interazione sociale.

La percezione della legittimità dei ruoli di potere è un requisito fondamentale per la costruzione delle necessarie relazioni fiduciarie tra i partner, che costituiscono una delle ossature invisibili, ma imprescindibili per la buona riuscita delle interazioni fra i partner.

La legittimità è pertanto strettamente connessa con le dimensioni della PARTECIPAZIONE e del CONSENSO.

Una governance si può definire buona se riesce a garantire la possibilità di partecipazione a tutti i soggetti legittimamente individuati. Ogni partecipante deve avere la possibilità di intervento nella difesa dei propri interessi e in vista degli interessi comuni. Importante l'attenzione costante verso la possibile presenza di free riders, che partecipano all'arena pubblica solo per motivi opportunistici, pur avendone legittimamente titolo. Si tratta di uno dei rischi più grandi dell'allargamento della partecipazione poiché anche solo la minaccia o il sospetto della presenza di comportamenti opportunistici mina alla radice qualsiasi tentativo di costruire delle arene di azione pubblica.

È sempre difficile l'individuazione del giusto equilibrio tra allargamento della partecipazione e difesa della tenuta complessiva del sistema di condivisione.

L'orientamento verso il consenso comune è inoltre un requisito necessario alla tenuta del sistema complessivo: la governance è buona nella misura in cui riesce a mediare le diverse voci e richieste degli attori in gioco in vista di un ottimo collettivo, non necessariamente coincidente con l'ottimo individuale.

In un sistema di governance condivisa è pertanto necessario tenere conto di come venga costruito e reso cogente il sistema delle regole, senza arrivare a forme di coercizione, che possono non essere riconosciute come legittime.

Abbiamo potuto notare come il sistema delle regole sia in parte esogeno ai sistemi, che assumono le regole esterne come elemento non negoziabile e accettato da tutte le parti. Tuttavia, le regole interne, formali e non formali, sono oggetto di continua ridefinizione e incidono fortemente con le azioni decise. Il riconoscimento condiviso delle regole del gioco si porta dietro un connesso sistema di sanzioni, non necessariamente di tipo formale, ma anche simbolico, che non sempre emergono chiaramente, ma che diviene sempre più importante esplicitare quanto più le regole stesse sono formali e le autorità legittimate ad imporle.

Il secondo asse preso in considerazione è quello della **DIREZIONALITÀ**.

Questo asse vuole sottolineare la necessità che la governance sia caratterizzata dall'individuazione di un senso della propria azione, di priorità e visione di futuro. Non è buona quella governance che si limita alla gestione dell'esistente, alla pura amministrazione di breve periodo: può essere forse utile e, in situazioni di emergenza, forse necessaria, ma non sufficientemente buona, secondo quanto stiamo tentando di proporre.

Si tratta infatti di situare le azioni di governance in una dimensione più ampia del breve periodo: ogni attore in gioco deve sentirsi parte di un disegno più ampio, di una direzione. La dimensione della VISIONE non è solo individuazione di obiettivi specifici, ma va oltre, proponendo un'idea di finalità dello sforzo collettivo.

La presenza di una visione collettiva rende le relazioni fra i partner molto più fluide ed efficaci, migliora i rapporti fiduciari e rende più accettabili gli inevitabili costi da pagare.

Naturalmente ciò è strettamente connesso con l'asse della Legittimità: una visione collettiva è accettabile solo da soggetti che si riconoscono reciprocamente legittimati a proporsi come protagonisti. Non solo i leader, ma tutti i soggetti della partnership necessitano una prospettiva di largo e lungo periodo. Intervengono in tutto ciò elementi riguardanti le culture in gioco, i portati storici, le tradizioni e i comportamenti consolidati.

La dimensione della Visione è strettamente collegata con la dimensione della SOSTENIBILITÀ, che traduce la visione strategica in azioni operative volte a rendere possibile la tenuta del sistema nel tempo.

La tenuta delle infrastrutture e il loro continuo monitoraggio e mantenimento, oltre che rinnovamento nel tempo è forse l'elemento che garantisce maggiormente la tenuta nel tempo dei sistemi. Gli stessi strumenti di governance messi in campo (si pensi alle reti tra scuole o alla stessa Conferenza cittadina genovese) sono infrastrutture immateriali che necessitano di cura, manutenzione e risorse per non degenerare e perdere incisività nei confronti dei partecipanti.

Infine, è necessario ricordare come la buona governance si caratterizzi per il fatto di saper gestire il cambiamento e far fronte a un ambiente ad alto livello di imprevedibilità. Cambiamento significa capacità di rapida revisione delle regole senza perdere la tenuta complessiva del sistema, rinegoziazione delle posizioni reciproche, definizione di nuove azioni.

Il terzo asse è quello della **PERFORMANCE**.

La Governance è buona se ottiene risultati e se li ottiene in funzione degli obiettivi che si è posta e del rapporto che i risultati hanno con i costi necessari per conseguirli.

Una buona performance si misura pertanto attraverso le tre dimensioni della SINTONIZZAZIONE, dell'EFFICACIA e dell'EFFICIENZA.

La SINTONIZZAZIONE (*responsiveness*), si riferisce alla capacità del sistema di governance di leggere i bisogni dei diversi stakeholder e riadattare gli obiettivi e le azioni conseguenti.

È una dimensione molto sfidante, soprattutto per gli organismi e le istituzioni fortemente burocratizzate, dove le procedure guidano i comportamenti e gli obiettivi sono fissati a priori. Per la scuola, in particolare, questa dimensione appare particolarmente importante, nel difficile equilibrio tra flessibilità dell'offerta formativa e uniformità dell'azione pedagogica generale.

L'esigenza di sensibilità e sintonizzazione sembra essere cresciuta in modo sempre più rapido nel contesto dell'autonomia scolastica e del federalismo amministrativo

e richiesta a gran voce da cittadini sempre più attenti ed esigenti rispetto alle performance della pubblica amministrazione.

Senza un'adeguata sintonizzazione anche la dimensione dell'EFFICACIA dell'azione di governance sembra averne possibili ripercussioni. L'EFFICACIA, ovvero la capacità di raggiungere gli obiettivi prefissati, infatti non può essere misurata solo in termini di adempimento, ma deve sempre tener conto della capacità di lettura dei contesti e dei bisogni. L'Efficacia educativa si può definire in molti modi diversi (SCHEERENS, BOSKER 1997), ma senza dubbio tutti riportano a un corretto utilizzo dei mezzi a disposizione e a una capacità di piegarne l'utilizzo al contesto.

L'EFFICIENZA, ovvero la capacità di utilizzare al meglio le risorse a disposizione, infine è la dimensione che mette a confronto la performance con i vincoli posti dall'esterno, solitamente di natura economica, ma anche di mezzi e risorse umane a disposizione. Il criterio dell'efficienza mutua dalle logiche aziendali la capacità del sistema di far fronte ai costi delle politiche, secondo un principio di realtà, che deve improntare l'azione di governo a pena di insignificanza delle proposte e delle idee messe in campo. È infatti abbastanza evidente che nessuna policy agisce nel vuoto astratto dei vincoli di risorse, e che l'oculata utilizzazione delle risorse non è solo utile in termini economicistici, ma permette di aprire ulteriori azioni a loro volta efficaci. Le tre dimensioni della Performance sono perciò strettamente interrelate e interdipendenti, anche se talvolta si tende a sottolinearne la mutua escludibilità, anziché le positive correlazioni.

L'asse della Performance è inoltre strettamente correlata con le precedenti, anzi ne rappresenta un necessario adempimento e corollario. Il Consenso, infatti, si consolida a fronte di pratiche sensibili ed efficaci, così come l'uso efficiente delle risorse a disposizione dà sostenibilità al sistema e ne rafforza la legittimità.

Il quarto asse da considerare è quello della **RESPONSABILITÀ** (Accountability). Il termine si riferisce al necessario confronto critico delle scelte pubbliche con il sistema democratico. È l'assunzione delle scelte effettuate e delle loro conseguenze. Si tratta di una dimensione di assoluta rilevanza: la governance si caratterizza infatti sia per la sua dimensione di scelta politica sia per la sua capacità operativa. In

entrambi i casi i soggetti legittimati a operare scelte politiche o amministrative devono essere in grado di assumerne e giustificarne le conseguenze, positive o negative che siano.

Il termine *accountability* si ritrova in inglese sia per designare la responsabilità in generale, sia le pratiche di RENDICONTAZIONE che questa comporta. La rendicontazione fa riferimento alla necessità di mostrare pubblicamente le azioni effettuate e i mezzi utilizzati. Si tratta di un'operazione che può essere di puro adempimento amministrativo oppure arricchirsi del significato valoriale delle scelte operate.

Ogni partecipante all'arena di azione è necessariamente coinvolto nella rendicontazione delle proprie azioni al resto del sistema, a tutti i livelli. In particolare, maggiori poteri saranno connessi a più stringenti esigenze rendicontative. Dovrebbe essere sempre possibile ricostruire i percorsi decisionali, il senso delle scelte operate, i costi e i benefici delle procedure attuate. La dimensione sottesa a queste pratiche è così evidentemente quella della TRASPARENZA, che porta a dare a evidenza di ogni passaggio effettuato. La trasparenza è strettamente connessa anche con la fluidità della circolazione delle informazioni nel sistema, condizione indispensabile per un buon funzionamento di una governance davvero condivisa. Informazioni che rimangono in possesso solo di alcuni attori del sistema e che vengono potenzialmente utilizzate per inferiorizzare altri soggetti o per operare scelte rilevanti rendono il sistema più opaco, con rilevanti conseguenze anche in termini di tenuta fiduciaria e di riconoscimento della legittimità.

Trasparenza e rendicontabilità hanno tuttavia costi elevati, in termini non solo economici, ma anche politici: laddove ci siano azioni in tal senso, bisogna considerarne le implicazioni legate alla comunicazione. C'è un possibile conflitto tra l'elemento della rendicontazione, che può appesantire le procedure, inserendo obblighi di azioni non direttamente riferite all'operatività, ma alla loro misurazione e tracciabilità, e l'elemento dell'efficacia, che si concentra sull'operatività e il raggiungimento dell'obiettivo.

Spesso nella scuola, così come nell'Ente locale, ovvero nelle Istituzioni pubbliche, governate da un forte apparato burocratico, la rendicontazione pubblica è

considerata, a più livelli, dal semplice operatore, al Dirigente, al politico, un appesantimento della capacità di intervento rapido e tempestivo e ne viene sottostimata l'importanza. La cultura valutativa che negli anni si è inserita anche nelle istituzioni pubbliche non ha ancora saputo intaccare la rigidità delle istituzioni, anche per numerose distorsioni presenti nelle metodologie valutative e rendicontative utilizzate in ambito pubblico, che ne hanno reso le modalità inutilmente farraginose. Se rendicontare si limita a compilare modulistica preconfezionata allora il rischio è che sia più controproducente che utile.

Tuttavia, la buona governance non può fare a meno di questa dimensione, che ne garantisce la tenuta politica democratica.

L'ultimo asse, ma non meno importante, asse è infine quello della **GIUSTIZIA**.

Secondo RAWLS (1982)

La giustizia è il primo requisito delle istituzioni sociali, così come la verità lo è dei sistemi di pensiero. Una teoria, per quanto semplice ed elegante, deve essere abbandonata o modificata se non è vera. Allo stesso modo, leggi e istituzioni, non importa quanto efficienti e ben congegnate, devono essere riformate o abolite se sono ingiuste.

Riprendiamo qui i costrutti proposti dalla teoria classica di Rawls di Giustizia come **EQUITÀ** e di **IMPARZIALITÀ**.

L'**EQUITÀ** si può definire come la capacità del sistema di rispondere ai diversi attori seguendo principi di contrasto alle differenze di posizionamento dovute a cause esogene al sistema. La governance allora si può definire buona se sa intervenire seguendo principi di giustizia sociale, indagando le cause delle iniquità, e promuovendo azioni positive di riequilibrio.

Le posizioni di partenza dei diversi attori del sistema non sono uguali e vanno continuamente riportati a principi di equità generale: le azioni di riequilibrio saranno oggetto di necessarie potenziali conflittualità nel sistema e di confronto tra posizioni di potere differenti. La giustizia complessiva può rendere necessarie azioni compensative che favoriscono alcune parti a discapito di altre, in nome di un ottimo di sistema che non coincide, come abbiamo più volte mostrato, con l'ottimo di ogni individuo.

La posizione di IMPARZIALITÀ di fronte alla legge garantisce tuttavia tutti i soggetti di fronte a operazioni arbitrarie. Anche le azioni compensative che possono avvantaggiare i soggetti più svantaggiati devono essere assunte all'interno del quadro normativo che garantisce tutti. Imparzialità non significa perciò uniformità di trattamento, ma uguaglianza di fronte alla legge.

Appare chiaro come quest'ultimo asse sia fortemente trasversale agli altri, e in un certo senso connoti in senso valoriale tutta l'azione di governance: azioni di promozione dell'equità contribuiscono a garantire una migliore partecipazione e ridurre conflitti interni e proteste, rinforzano il consenso condiviso verso l'obiettivo, migliorano le performance complessive.

L'equità e la certezza dell'imparzialità nell'applicazione delle regole garantiscono i soggetti che un eventuale risultato finale subottimale per i singoli è compensato dal risultato ottimale per la collettività, anche in vista della visione finale collettiva da raggiungere.

L'analisi di questi cinque assi mostra gli elementi di reciproca coesione, ma anche gli elementi di conflittualità tra di loro: una buona governance è quella che riesce a garantire una presenza di ognuna delle caratteristiche necessarie, in un continuo lavoro di equilibrio tra tutte le dimensioni.

Anche nel caso genovese le testimonianze raccolte mostrano come alcune azioni si presentino mutuamente escludentisi e non sempre facili da armonizzare.

Intorno a questi cinque assi e alle dimensioni che lo caratterizzano ho perciò raccolto gli elementi valutativi espressi dai diversi stakeholder condensando i punti di maggior forza e debolezza dell'esperienza di governance genovese.

Asse LEGITTIMITÀ

	Punti di forza percepiti	Elementi di debolezza individuati
Partecipazione	<p>La CCAS si è dimostrata capace di incentivare la partecipazione dei Dirigenti Scolastici a un'arena pubblica che hanno sentita come grande occasione di incontro, scambio e relazione non solo con l'Ente locale, ma fra di loro, in assenza di altre arene collettive di confronto;</p>	<p>La partecipazione è limitata ai soli Dirigenti scolastici. Non sono attivi altri stakeholder che tuttavia si sono proposti come interessati e non sono sufficientemente ascoltati. Se nel caso degli insegnanti l'adesione al ruolo istituzionale è sufficiente a tenere a freno le istanze di Voice emergenti, nel caso dei genitori si fa crescente la sollecitazione a trovare altri strumenti di coinvolgimento, a pena di una mancanza di riconoscimento dell'arena di confronto istituzionale.</p>
	<p>La partecipazione interna della struttura comunale è molto aumentata. Nel tempo la CCAS ha permesso di rafforzare l'idea di Sistema anche all'interno delle Direzioni comunali, poco abituate al lavoro coordinato.</p>	<p>Anche a livello delle altre istituzioni (USR, Regione, Città metropolitana) la partecipazione è risultata scarsa e troppo frequentemente legata al semplice adempimento di un ruolo istituzionale, raramente propositiva di visioni e linee programmatiche da portare in condivisione.</p>
	<p>Si è rafforzata la percezione del ruolo strategico del Sistema scolastico nella visione politica complessiva della città e dell'area vasta. La presenza della componente politica si è sempre mantenuta di alto livello</p>	<p>Richiesto l'allargamento della partecipazione agli altri livelli di scuola, con cui si sente l'esigenza di maggiore integrazione verticale.</p>

	Punti di forza percepiti	Elementi di debolezza individuati
Consenso	Aumento della chiarezza di ruoli rispettivi tra Ente Locale e Scuola	Il livello di rappresentatività dei soggetti partecipanti è ancora debole. Il Dirigente scolastico come rappresentante legale della propria istituzione riveste ancora un ruolo troppo formale per gli altri attori, che percepiscono le azioni svolte in Conferenza Cittadina come appannaggio dei soli Dirigenti e faticano a leggerne e accettarne le ricadute.
	I tavoli di lavoro partecipati hanno prodotto strumenti di lavoro in forma di Linee guida, che senza bisogno di ulteriori riconoscimenti amministrativi, sono stati riconosciuti da tutti i soggetti del sistema come strumenti regolativi consensuali, particolarmente efficaci nelle situazioni delicate e conflittuali, createsi in situazioni di grande difficoltà cittadina	La debolezza della rappresentatività dei soli Dirigenti rende l'adesione alle decisioni sempre fragile. Il rischio di comportamenti isolati e devianti dalle regole condivise è sempre presente e possibile. La minaccia di un'uscita dal sistema e la conseguente sfaldatura complessiva è un'arma spesso utilizzata per forzare il consenso verso direzioni sub ottimali per il sistema.
		La ricerca del consenso generale ha portato a forti rallentamenti nella presa delle decisioni. In alcuni casi si è sentita la necessità di un'assunzione, da parte delle figure politiche, di posizioni più definite e celeri.

Asse DIREZIONALITÀ

	Punti di forza percepiti	Elementi di debolezza individuati
Visione	Un'aumentata visibilità della Scuola come Sistema, a livello di comunicazione pubblica, ha permesso di dare forza ad azioni troppo spesso solo singolari.	La mancata approvazione del Piano Triennale della scuola, previsto dal Regolamento della CCAS è sintomo di una scarsa attenzione alle visioni di medio-lungo periodo.
	La presenza della CCAS a livello cittadino ha trainato una maggiore attivazione anche a livello di sistema di area vasta metropolitana e regionale. L'esperienza della CCAS è stata presentata anche a livello della Conferenza Regionale dell'istruzione che si è tenuta nel 2014, come pratica locale di particolare rilevanza.	È mancato un efficace raccordo tra la componente scolastica e la programmazione dell'offerta educativa in città, fatta di numerosi interventi, spesso frastagliati, sporadici e poco integrati. La coerenza tra scuola ed extrascuola sembra un elemento di cui si sente la mancanza a livello di sistema generale cittadino.
		Analogamente è fortemente richiesta una politica lungimirante e integrata sulle problematiche socioeducative, con cui da tempo la scuola non ha rapporti formalizzati e continui.
Sostenibilità	Rafforzamento della CCAS attraverso la Delibera di Consiglio che ne approva il Regolamento e ne garantisce la continuità nel tempo. Riconoscimento nell'organigramma comunale di un apposito ufficio competente.	Dopo un primo stanziamento di risorse destinate al funzionamento della CCAS, non sono più state dedicate risorse specifiche al funzionamento della macchina organizzativa.

Asse PERFORMANCE

	Punti di forza percepiti	Elementi di debolezza individuati
Sintonizzazione	L'Ufficio comunale preposto alla CCAS è un sentore importante dei bisogni delle scuole, con cui ha instaurato un rapporto continuativo ad alto livello fiduciario. I contatti sono frequenti sia a livello di Dirigenti scolastici, sia di personale di segreteria. L'Ufficio è in grado di raccogliere in tempo reale numerose istanze delle scuole, sia a livello di bisogni emergenti sia di prospettiva.	<p>Gli strumenti di rilevazione dei bisogni non sono mai stati messi in campo in maniera formalizzata e continua.</p> <p>Il monitoraggio dello stato del Sistema scolastico non ha strumenti di tipo informatico per la raccolta di dati.</p> <p>Gli stessi data base gestionali degli uffici comunali sono ancora a un basso livello di armonizzazione informatica, pur possedendo un numero di informazioni di alto livello e capillarità</p>
Efficacia	Linee guida molto apprezzate dai Dirigenti scolastici che ne riconoscono la portata generale facilitante rispetto alle decisioni da prendere in situazioni delicate, nelle quali è importante una coerenza collettiva delle decisioni.	La mancata predisposizione del Piano triennale rende difficile l'individuazione delle priorità degli obiettivi da perseguire, con conseguente minor efficacia delle azioni.
	Lo scambio di dati tra ISA e E.L. ha permesso di avviare, da parte della struttura comunale, un lavoro di osservatorio di sistema sulla scuola in città, che permette di indirizzare la programmazione dell'offerta verso aspetti emergenti o territori più sensibili.	Sono auspicate forme di intesa con altri soggetti istituzionali e non sui territori, in modo da potenziare l'offerta formativa e integrarla maggiormente con altre offerte.
		<p>Manca completamente ancora un'efficace ricaduta delle decisioni assunte in CCAS sulla governance interna della singola ISA.</p> <p>Le risorse umane dedicate sono scarse ed è difficile il turn over del personale in pensionamento. Questo rende gli interventi sempre più difficoltosi e lenti</p>

	Punti di forza percepiti	Elementi di debolezza individuati
Efficienza	Sono state realizzate numerose economie di scala utilizzando la CCAS come riferimento di rete, rispetto ad azioni gestionali di funzionamento delle ISA (fonia, spese di segreteria, acquisto di arredi, utilizzo di spazi)	Si può rendere meno frammentario il ricorso alla progettualità a valere su finanziamenti esterni, sia pubblici sia privati. Un ricorso alla CCAS come luogo di raccolta di progetti di sistema potrebbe migliorarne l'efficienza.

Asse **RESPONSABILITÀ**

	Punti di forza percepiti	Elementi di debolezza individuati
Rendicontazione e trasparenza	<p>Gli incontri plenari della CCAS rappresentano un momento non solo di autorappresentazione del Sistema Cittadino, ma di rendicontazione generale del lavoro fatto all'interno dei tavoli di lavoro ristretto.</p> <p>Si sono attivati numerosi strumenti per migliorare il flusso di comunicazioni all'interno del sistema, tra dirigenti e altri soggetti coinvolti nei lavori in corso. La piattaforma di lavoro condivisa http://ccas.comune.genova.it rappresenta un luogo virtuale di scambio di informazioni che ha molto facilitato la partecipazione anche di soggetti lontani dal centro delle azioni e migliorato la trasparenza.</p>	<p>Non c'è sufficiente restituzione pubblica dei lavori della CCAS, all'esterno del mondo degli addetti ai lavori</p> <p>I Dirigenti scolastici referenti nei diversi territori hanno oggettive difficoltà a riportare gli esiti dei lavori centrali presso il livello dei territori e all'interno delle singole ISA. Questo ha provocato un certo scollamento tra il gruppo di Coordinamento centrale e la conferenza plenaria. Il rischio è quello di minor legittimazione delle decisioni assunte a livello centrale.</p>

Asse **GIUSTIZIA**

	Punti di forza percepiti	Elementi di debolezza individuati
Equità	Il rapporto fiduciario con gli uffici comunali, rafforzato dalla condivisione dei percorsi, ha prodotto strumenti di ripartizione delle risorse che tengono conto di parametri di difficoltà delle scuole.	Si potrebbe rafforzare uno strumento di indagine sulle situazioni a rischio nel sistema, a partire da un'analisi dei dati amministrativi a disposizione, ma anche mettendo in campo specifiche ricerche.
Imparzialità	L'elemento di certezza del diritto e della normativa non è mai venuto meno, anche in situazioni di conflittualità e tensione non solo tra E.L. scuole, ma anche tra le scuole stesse, ponendo tutti di interventi sotto la garanzia della norma. Le situazioni più significative sono state quelle relative al dimensionamento scolastico, dove si è tenuto conto delle esigenze del territorio rispondendo nel contempo a normative stringenti	

Conclusioni (provvisorie)

*Non domandarci la formula che mondi possa aprirti,
sì qualche storta sillaba e secca come un ramo.
Codesto solo oggi possiamo dirti,
ciò che non siamo, ciò che non vogliamo.
(E. Montale, Ossi di seppia)*

In un panorama contemporaneo caratterizzato da crescente instabilità e complessità dei sistemi sociali (BECK 2000, BAUMAN 2003), anche la scuola ha affrontato, in un periodo relativamente breve, e comunque in straordinaria velocità, un cambiamento radicale che la porta ad affrontare sfide epocali anche dal punto di vista pedagogico.

Ci si sta interrogando sempre più affannosamente sul destino della scuola come sistema cardine della tenuta sociale e infrastruttura di continuità per le nostre società di massa (BOTTANI 2013).

La crisi economica mondiale degli ultimi dieci anni ha inoltre introdotto un ulteriore elemento di insicurezza e inquietudine nelle certezze, che sembravano acquisite, sul ruolo di traino dello sviluppo da parte dell'istruzione.

Ci si è trovati improvvisamente nella necessità di dover ripensare a fondo i modelli regolativi dei sistemi di istruzione che per un lungo periodo sono stati dominati dai paradigmi dell'economia dell'istruzione e delle logiche della razionalità economica.

La stessa autonomia scolastica non ha fatto in tempo, almeno in Italia, a consolidarsi che già ha dovuto affrontare difficoltà impreviste in contesti a complessità crescente.

In questo contesto è sembrato particolarmente rilevante riprendere un'analisi dei modelli regolativi dei sistemi complessi, cercando di individuare come tali modelli possano utilmente essere applicati nell'ambito della ricerca valutativa sui sistemi scolastici, considerati sotto l'ottica dell'epistemologia della complessità.

In questo senso si è tentato così di modellizzare alcuni aspetti chiave dei sistemi complessi per individuarne gli elementi esplicativi nei confronti dei sistemi scolastici.

Certamente gli elementi della ricorsività e della non linearità sono parsi centrali per rendere conto del funzionamento dei sistemi scolastici.

Ci troviamo di fronte a sistemi che replicano a livelli sempre differenti, in maniera ologrammatica, le stesse dinamiche chiave, a partire dalla dimensione micro della classe o della singola scuola, a quella più ampia di livello cittadino o più generalmente locale, a quella ancor più ampia di livello nazionale.

Nel sistema scuola sembrano rincorrersi le stesse relazioni tra i diversi soggetti in campo, i cui comportamenti non possono essere acquisiti in maniera prevedibile e razionale, ma che seguono andamenti fortemente imprevedibili e talvolta esageratamente divergenti dalle premesse.

Tutto ciò ha importanti conseguenze di politiche, senza che tuttavia ciò sempre individuato in maniera chiara e consapevole.

Il primo obiettivo di questa ricerca è stato così quello di mostrare alcuni paradigmi attraverso cui modellizzare diverse visioni del sistema scolastico e della sua complessità e come tali paradigmi possano essere utilizzati come strumenti di analisi delle azioni necessarie per una “buona” regolazione del sistema stesso.

Quello della Governance è in effetti un problema classico dell’analisi politica della postmodernità, dove i legami fra gli attori si sono svincolati da chiari rapporti gerarchici e i rapporti di forza sono costantemente soggetti a negoziazioni fra le parti. I modelli di governance presentati evidenziano le numerose aporie e i dilemmi che la governance ha introdotto nella pratica politica, sempre alla ricerca di equilibri costantemente precari.

Si sono così introdotti e analizzati diversi aspetti che orientano diverse scelte di governance, mostrando come la politica, in questo panorama, si caratterizzi per un costante lavoro di confronto e negoziazione tra i diversi soggetti in gioco e fra livelli diversi di potere, essendo venuto definitivamente meno l’idea di un potere di governo che possa imporre una posizione dominante indiscussa.

Anche la scuola risente di questo stesso panorama: si tratta di rinegoziare di volta in volta le posizioni in campo, a partire dal livello microsociale, dei rapporti genitori-insegnanti, che non a caso, risentono di uno sgretolarsi progressivo del ruolo di potere istituzionale della scuola, a quello più mesosociale della scuola, con i suoi soggetti deputati, che vedono il proprio ruolo messo in crisi da richieste di

competenze e funzioni sempre diverse, a quello macrosociale, che dovrebbe individuare gli indirizzi generali del sistema, ma non ne trova facilmente la direzione.

Le esigenze di negoziazione e la crescente domanda individuale di protagonismo dei diversi attori sociali in gioco richiedono un forte ripensamento dei meccanismi di condivisione democratica, che nel sistema scolastico mostrano tutta la loro attuale fragilità (CROUCH 2009).

Ragionare di governance del sistema scolastico significa ripensare a fondo le scelte politiche e mostrarne le motivazioni e le conseguenze, per tentare di darne una lettura valutativa, che orienti un sistema di miglioramento costante degli esiti che i sistemi stessi sono impegnati a fornire.

Questa crisi sembra aver definitivamente minato l'acritica fiducia nella capacità dei sistemi sociali, economici, culturali, di autoregolarsi, attraverso una sostanziale applicazione, più o meno consapevole, di una razionalità economica caratterizzata da un rapporto efficiente tra mezzi e fini.

Di fronte alla complessità e alla caoticità compaiono esiti impreveduti e imprevedibili e scelte operate in altri contesti non sembrano replicabili.

Il tentativo quindi non sarà quello di misurare la funzionalità del sistema, la sua capacità di rendere conto di scelte e di azioni di cui è possibile interpretare univocamente il percorso, ma di valutarne quante più sfaccettature possibili, consapevoli che ogni valutazione è solo una tappa, provvisoria e incompleta di un percorso inesauribile, e tuttavia non infruttuoso.

Ho tentato di mostrare che affrontare la complessità è possibile, ma che si tratta di un problema non lineare e che ogni risultato raggiunto apre altre piste forse altrettanto problematiche.

L'approccio metodologico scelto per la ricerca empirica è stato perciò di tipo costruttivista, consapevole della difficoltà di restituire dati robusti ed esportabili, a partire dai contesti analizzati.

L'analisi di un caso specifico di governance locale nasce propriamente dall'esigenza di affrontare la complessità descritta riducendone il campo senza ridurne la portata, secondo l'idea che il particolare e il generale ritrovano elementi

ricorsivamente comuni e che tuttavia ogni contesto deve essere affrontato e descritto con mezzi propri.

L'esperienza genovese della Conferenza Cittadina delle Autonomie Scolastiche ha rappresentato così un caso significativo di governance locale, indagato a partire dalla voce dei diversi attori.

Si è tentato di ricavare un quadro valutativo sulle scelte operate e gli esiti, utile a impostare ulteriori azioni migliorative, ma anche a fornire elementi più generali di riflessione sull'incidenza delle policies adottate sulla regolazione dei sistemi educativi.

La ricerca valutativa assume quindi un ruolo fortemente politico, mettendo in luce le zone d'ombra e i punti di forza di scelte operate a partire da paradigmi culturali, etici e metaforici fortemente caratterizzati.

Quanto si può dire "buona" una governance? E cosa significa buona governance in generale?

Queste domande sono ancora aperte e il modello presentato tenta di trovare una possibile risposta, il più possibile adeguata al contesto studiato e utile a proporre uno sguardo valutativo orientato al futuro e non al semplice giudizio dell'esistente. Gli assi individuati seguono proposte operative applicate in altri contesti, che devono essere piegati a esplorare un terreno non immediatamente sovrapponibile, e tuttavia i risultati sembrano poter corroborare un percorso che sembra aprire prospettive interessanti.

In particolare, mi pare importante sottolineare come l'esigenza di una regia condivisa e collettiva, ma anche di responsabilità chiare e individuate, di un sistema di responsabilità nel quale sia trasparente chi e come deve prendere le decisioni, sia fortemente sentito come necessario dai diversi attori.

Da un lato, infatti, la scuola lamenta un abbandono dei singoli alle proprie storie individuali, quasi che autonomia significasse isolamento, dall'altro uno sguardo troppo generale torna nuovamente a imporre decisioni generali che non riescono a cogliere le specificità di ognuno. Un livello intermedio, sufficientemente vicino alle scuole da poterle individuare una ad una nelle loro peculiarità e sufficientemente distaccato da non essere preponderante nelle scelte autonome sembra permettere una regia collettiva efficace, ma anche più efficiente e sostenibile.

L'analisi della governance a livello locale sembra così offrire non solo strumenti per la valutazione delle policies nell'ambito territoriale individuato, ma può aprire uno sguardo più generale che, secondo la logica di ricorsività sistemica adottata, si può applicare anche in contesti di più ampia portata.

Il confronto con i testimoni privilegiati ascoltati ha portato a evidenza alcuni elementi che rendono l'esperienza genovese paradigmatica in termini di condizioni necessarie per una buona governance dell'istruzione.

In tutte le aree individuate come particolarmente significative per una "buona" governance sono stati individuati elementi di positività dell'esperienza portata avanti in questi anni. In particolar modo tutti i testimoni hanno ravvisato l'utilità di un'arena pubblica di confronto fra soggetti istituzionali che non hanno altre occasioni di incontro e scambio. L'incontro formalizzato ha consentito inoltre di rafforzare le relazioni fiduciarie necessarie a portare a buon esito le azioni di miglioramento decise nel consesso comune: sembra essersi instaurato un circolo virtuoso di atteggiamenti e comportamenti di rinforzo reciproco tra la componente amministrativa e gestionale e quella progettuale. Questa potenzialità di sviluppo strategico del sistema intero non è sembrata tuttavia completamente sviluppata dalla parte politica, che non ha portato a compimento le premesse contenute negli atti costitutivi della Conferenza Cittadina, mancando precisamente questo aspetto di sostegno alla programmazione futura, come denunciato da molti in relazione alla mancanza di un Piano strategico triennale condiviso.

L'esperienza genovese sembra così segnalare come l'autonomia scolastica chiami a una responsabilità grande non solo la parte amministrativa del sistema scuola, ma richieda un'attenzione precisamente politica, che aiuti la scuola a indirizzare la propria visione nel futuro. La mancanza di visione e pertanto di capacità programmatica rende più debole la scuola stessa e meno efficace la sua incisività nel tessuto sociale di una città.

Questo elemento sembra incidere inoltre anche sulla vita stessa della microsocietà scolastica, fino al livello dell'azione degli insegnanti in classe. Pur non riuscendo a percepire il ruolo della Civica amministrazione a livello delle azioni puntuali rivolte ai propri alunni, le insegnanti interpellate hanno confermato come il contesto a cui si rivolgono, fatto non solo di bambini, ma di famiglie e colleghi, sia profondamente

influenzato da scelte di indirizzo operate, sui territori di riferimento, da parte della Civica Amministrazione. Operazioni di promozione dell'equità sociale portano infatti, se non nel breve, almeno nel medio periodo, importanti conseguenze nel tessuto sociale scolastico e, a loro volta, nella maggiore o minore difficoltà educativa che le scuole si trovano ad affrontare.

La partecipazione di altri stakeholder significativi nelle occasioni di scelta strategica di sistema sembra poter portare a un miglioramento dell'incisività delle scelte politico-istituzionali; tuttavia non è completamente chiaro quanto un allargamento della platea partecipativa possa portare a un rallentamento, o addirittura al blocco dell'apparato decisionale, con conseguente maggior perdita di beneficio complessivo.

Questo scambio tra efficienza delle decisioni ed esigenza di partecipazione democratica è stato segnalato e analizzato dalla filosofia politica (ZIZEK 2017) e sembra caratterizzare non solo i sistemi educativi, ma lo stato attuale della politica nel suo complesso.

Il buon "giardinaggio", che sa curare le piante e il terreno su cui crescono, attraverso operazioni accurate di monitoraggio e analisi dei segnali di disagio, di sostegno di elementi in difficoltà, ma ricchi di potenzialità, di coraggiose scelte di taglio di rami secchi e dannosi al sistema nel suo complesso, in una logica complessiva di sguardo sul giardino nel suo insieme, si caratterizza come un'operazione mai terminata e costantemente rinnovata, più un'opera di cura amorevole che di ingegneria gestionale, attenta non solo ai risultati e alle performance, ma anche ai percorsi di lungo periodo che li sostengono.

È per questo che una conclusione non può che essere provvisoria e i risultati sempre incompiuti, nella consapevolezza di abitare una dimensione temporale più ampia, aperta su un futuro, di cui ciò che oggi capiamo può essere l'inizio.

Appendice 1

Mappare la complessità: indicatori per orientare le politiche

L'analisi delle problematiche relative alla governance del Sistema scolastico cittadino ha messo in evidenza l'importanza di strumenti di approccio alla complessità che permettano di indirizzare azioni e politiche.

In vista della costruzione di un vero e proprio Osservatorio sulla Scuola cittadina si è tentato un primo lavoro di raccolta e analisi dei dati amministrativi a disposizione, individuando alcuni indicatori significativi a ricostruire una fotografia di alcuni aspetti particolarmente significativi del sistema.

Il miglioramento dello scambio informativo tra Comune e Scuole, frutto di una relazione interistituzionale molto rafforzata dal lavoro della CCCAS ha permesso un significativo passo avanti verso la costruzione dell'Osservatorio, il cui progetto è stato presentato pubblicamente come uno strumento a più facce:

- una raccolta e sistemazione dei dati amministrativi della scuola, in una logica di armonizzazione del flusso informativo tra Scuole Autonome e Comune;
- un punto di riferimento per l'intreccio del dato amministrativo con altri dati provenienti da altre Direzioni del Comune, dalla Città Metropolitana, dalla regione, dall'USR, dal mondo della ricerca;
- uno strumento di coordinamento della ricerca sul mondo della scuola in città;
- uno strumento di restituzione all'intero sistema scolastico di fotografie e analisi di sistema, che possano orientare le azioni dei diversi stakeholder interessati

Le aree tematiche su cui soffermare l'attenzione non riguardano solo gli esiti degli apprendimenti scolastici, ma interrogano più complessivamente lo stato delle precondizioni necessarie allo svolgersi del processo educativo.

Una tematica quale, per esempio, la demografia scolastica, con analisi sulla popolazione e la distribuzione nelle diverse zone della città, le provenienze familiari, le fasce d'età e i trend sull'andamento futuro rappresenta un punto di accesso fondamentale per definire gli assetti di un dimensionamento che sappia tener conto dei bisogni reali dei territori e non si risolva in una semplice redistribuzione numerica degli iscritti.

Un ulteriore tema di particolare rilevanza per una valutazione dello stato di salute del Sistema è la distribuzione dell'offerta sul territorio e la sua tipologia, con uno sguardo sui livelli di integrazione tra offerta statale e paritaria, e tra offerta pubblica e privata. In

particolare, nel segmento della scuola dell'infanzia ciò riveste interesse e importanza, a maggior ragione in periodi di risorse economiche ristrette. Oltre ai dati quantitativi sembra importante aggiungere rilevazioni qualitative sulla continuità educativa tra segmenti, sulla qualità percepita dei servizi, sulla formazione del personale.

Il tema della dispersione scolastica, al centro dell'attenzione delle politiche nazionali ed europee merita poi di essere affrontato non solo in termini numerici, come conteggio di casi di abbandono precoce, ma come analisi dei fattori di rischio, che possono essere individuati sia a partire da indicatori socioeconomici, sia a partire dalla raccolta della voce dei bambini e dei ragazzi stessi, nonché delle famiglie o degli insegnanti, a ricomporre un quadro multifaccettato.

Il quadro della rilevazione degli apprendimenti può essere arricchito così di dati di contesto che ne rendano più leggibili gli esiti e i confronti tra scuole e territori, e consentano anche di mettere in campo azioni di miglioramento più puntuali e più ancorate ai contesti di riferimento, su cui le scuole stesse non riescono, in solitudine, a raccogliere e maneggiare i dati descrittivi.

A fronte di queste considerazioni si è iniziato a impostare un lavoro di ricerca e analisi che, a partire dal dato amministrativo fosse in grado di restituire al sistema complessivo delle fotografie utili a valutarne lo stato di salute in termini di omogeneità, perequazione delle risorse, equità di opportunità: tutti elementi che fondano un'idea di regolazione condivisa del sistema.

La "difficoltà educativa": una misura della complessità

Come stanno le scuole? Quali difficoltà incontrano nel loro compito quotidiano? Di quali risorse interne ed esterne possono disporre per affrontare il proprio lavoro educativo?

Sono partito così dal tentativo di costruire uno strumento di indagine su quella che ho definito "difficoltà educativa" di una scuola, un concetto che sembra poter offrire un'utile sintesi di molti di questi aspetti.

Un primo chiarimento semantico del concetto è naturalmente necessario, sia per operativizzarlo attraverso indicatori adeguati, sia per verificarne la capacità euristica in termini di indicazioni per le politiche.

Agio e disagio sono utilizzati in numerosi documenti relativi alle politiche sociali e hanno guidato la programmazione degli interventi socioeducativi extrascolastici. I due termini sembrano definire un confine tra le politiche rivolte alla protezione dei soggetti fragili e

quelle rivolte alla promozione dei diritti: spesso tra i due ambiti si crea una paradossale disputa per la rivendicazione di un ruolo prioritario, laddove una visione sistemica più ampia permetterebbe una maggiore efficacia e stabilità dei risultati.

Gli interventi rivolti alla protezione si focalizzano sui bisogni emergenziali. A fronte di una crescente professionalizzazione della capacità di intervento, si può rischiare di trovarsi incapaci di rendere procedurabile e confrontabili le diverse azioni. L'emergenza compare sempre come caso singoli, ed è difficile, nell'urgenza dell'intervento, coglierne la caratteristica di "segnale" all'interno di un sistema più ampio. L'intervento risulta così sempre imprevedibile. Le richieste non programmabili e il rischio di una crescente difficoltà nella sostenibilità è molto presente, poiché le richieste non sono conoscibili.

Sull'altro fronte, gli interventi di promozione sono rivolti a un pubblico universalistico, che frequenta il mondo della scuola e dei servizi educativi. Gli interventi sono pensati come strumenti di crescita collettiva e sono replicati nel tempo e nelle diverse situazioni. In questo caso il rischio è quello di adagiarsi su procedure note e non riuscire a cogliere le differenze dei diversi contesti.

Su questa impostazione dicotomica si fonda una certa diffidenza reciproca degli operatori del sociale e della scuola, che si rimproverano rispettivamente di non saper cogliere l'urgenza del bisogno e di non saper dare continuità alle proprie azioni.

Il paradigma della complessità permette di individuare un'altra linea di indagine che dia conto in maniera più accurata dell'intreccio delle dimensioni in cui si svolge il lavoro educativo.

I diversi piani nei quali si svolge la concreta azione educativa sono costantemente intrecciati e la dicotomia sopra indicata appare così una semplificazione non utile a dare indicazioni adeguate.

Le domande guida di questo approccio sembrano essere orientate sull'efficacia delle performance messe in atto: "Quale intervento permette una riduzione del disagio?", "Quali interventi migliorano gli apprendimenti a scuola?".

La proposta è quella di rovesciare le domande e approcciare il problema in termini di Complessità sistemica: "Come affrontare il disagio mettendo in campo al meglio le risorse a disposizione?" "Quali sono gli elementi su cui far leva per rinforzare la relazione

educativa?”, “Come migliorare la capacità della scuola e del sistema educativo di promuovere bambini e ragazzi competenti e felici?”⁵⁵

Non si tratta di domande oziose, né astratte, ma anzi il tentativo è proprio quello di mostrarne la ricaduta in termini di pratiche e di politiche.

Difficoltà educativa è dunque concetto più ampio, che tenta di cogliere l’atto educativo nella sua complessa rete di intrecci e legami, e può essere affrontata a partire da diversi livelli di lettura: si tratta di un concetto che tenta di cogliere più dimensioni e non solo la componente lineare di trasmissione univoca tra insegnante e studente.

Con il concetto di difficoltà educativa si tenta di individuare elementi che consentano di oggettivare la complessità dell’azione educativa e le difficoltà pratiche che ne derivano.

A livello di microsistema l’atto educativo implica una relazione “faccia a faccia”: tra docente e studente, tra docente e gruppo classe, tra pari (studente/studente, studente/gruppo, docente/docente, docente/ collegio). L’azione educativa si rimodella ogni volta sul concreto confronto che si instaura nel qui e ora.

È a questo livello che si evidenziano le incomprensioni, le difficoltà culturali e i conflitti potenziali che ne derivano, le fragilità personali, che si possono trasformare in reazioni anche aggressive.

Il disagio educativo riguarda tutti i soggetti in gioco e può manifestarsi come una difficoltà dell’insegnante nel rapporto con la classe, ma anche in conflitti più o meno marcati tra studenti o tra insegnanti.

Ciò che accade a livello micro è strettamente correlato con altri livelli, che non sono solo più generalisti, ma che vanno letti come trasversali ad altri aspetti della relazione.

A livello di mesosistema si può leggere la governance interna alla singola istituzione scolastica.

Il punto di vista, come in uno zoom, inquadra l’azione educativa in modo differente, pur affrontando lo stesso problema. È a questo livello che si giocano le relazioni del docente con il Collegio e con il Consiglio di Istituto, la definizione del suo ruolo istituzionale e gli

⁵⁵ Una suggestione metodologica che deriva dalla lettura di Snyder, S. (2013), “The Simple, the Complicated, and the Complex: Educational Reform Through the Lens of Complexity Theory”, OECD Education Working Papers, No. 96, OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/5k3txnpt1lnr-en>

ambiti di manovra che si può permettere. Vengono allocate le risorse dell'Istituzione scolastica e risultano perciò decisivi i rapporti di forza e i valori in campo tra le diverse realtà. Si operano a questo livello le scelte riguardanti la formazione delle classi, l'assegnazione dei docenti, l'approvazione dei piani dell'offerta e dei progetti e così via. La qualità complessiva della governance interna ha ripercussioni sul clima generale della scuola e sull'azione educativa, di cui è difficile misurare l'entità, ma che indubbiamente sono segnalati da insegnanti e genitori come particolarmente significativi.

Ciò che accade al di fuori della scuola può essere collegato alla dimensione di esosistema. Qui si tratta di cogliere le risorse a cui la scuola attinge dal territorio di riferimento. La qualità e quantità di opportunità che le vengono dal territorio in termini di risorse economiche, materiali e umane, ma anche culturali e ricreative, sono un patrimonio che si riverbera sulla possibilità di un'azione educativa più efficace e duratura.

La scuola dialoga con il sistema esterno: è a sua volta parte dell'ecosistema di riferimento e contribuisce a crearne le caratteristiche e a riprodurre le risorse.

Anche solo rimanendo a una rapida disamina di questi tre livelli è immediato comprendere come le intersezioni non siano solo di tipo verticale, ma possano operare anche orizzontalmente e trasversalmente.

È ipotizzabile pensare per esempio che le risorse portate dai genitori operino a più livelli, dal coinvolgimento nel rapporto educativo in classe, all'impegno negli organi collegiali o in occasioni di partecipazione meno formalizzata, al contatto con realtà esterne di riferimento che possono contribuire ad arricchire l'attività della scuola.

A sua volta la scuola stessa opera come un promotore di occasioni di socialità e di scambio culturale per le famiglie stesse, ma anche per il territorio in cui opera.

L'azione educativa può quindi essere letta a partire da ognuno di questi piani, senza che nessuno di essi possa definirsi prioritario.

Il punto di attacco del problema sposta spesso la visuale e vizia le possibili risposte da dare ai problemi emergenti: è chiaro che non tutti i soggetti implicati abitano contemporaneamente tutti i livelli. È facile ipotizzare che l'insegnante si lamenti di essere "da solo" di fronte alla classe e possa sentire l'azione di chi opera a livello più alto come un'azione insensibile ai suoi bisogni, se non addirittura ostile. Viceversa, non è infrequente sentire Dirigenti scolastici lamentarsi dell'incapacità degli insegnanti di cogliere la difficoltà gestionale che richiede la scuola nel suo complesso e sapersi solo lamentare.

Contemporaneamente i genitori intervengono sia direttamente con le insegnanti sia con la dirigenza senza passare dalle forme adeguate di rappresentanza, lamentando l'incapacità della scuola di cogliere le istanze e i bisogni delle famiglie e la tendenza a comportarsi da organismo meramente burocratico.

A ogni livello l'azione educativa richiede una costante manutenzione delle relazioni e una capacità autoriflessiva che sappia cogliere la complessità dietro ogni singola azione semplice.

La difficoltà educativa si manifesta quindi laddove questa fluidità sembra interrompersi, dove i diversi livelli non riescono a cogliere le connessioni presenti e potenziali fra tutti i soggetti in campo.

La presenza di difficoltà educativa può provocare ricadute pesanti anche in termini di performance degli studenti, ma tuttavia questa correlazione non si può dare per scontata e automatica.

È possibile infatti che in situazioni di alta difficoltà la scuola, o i singoli insegnanti, o i genitori stessi, possano mettere in campo risorse inaspettate e non sempre facilmente evidenziabili (una competenza informale, una leadership carismatica...) che possono portare a ottenere risultati al di là delle aspettative.

Spesso però si tratta di risultati instabili e non è facile capire cosa la scuola sia davvero riuscita a promuovere nei bambini e nelle famiglie: se la difficoltà non viene affrontata per tempo, sul lungo periodo il rischio è quello di un'offerta scolastica vissuta da tutte le sue componenti come un adempimento doveroso, ma incapace di suscitare coinvolgimento personale.

Individuare indicatori utili a maneggiare la difficoltà educativa è quindi impresa estremamente difficoltosa: gli indicatori infatti devono essere sufficientemente rappresentativi e sintetici, senza perdere troppa informazione in termini di descrizione della realtà

L'Indice di Difficoltà Educativa (IDE)

"Making use of evidence seamlessly requires applying continuously a habit of mind which asks not 'what are the facts?' but 'what is the next question?'"⁵⁶

Misurare la difficoltà che le scuole si trovano ad affrontare nella loro pratica educativa quotidiana può dunque fornire uno strumento per dare ai decisori politici e amministrativi elementi di confronto e di oggettività per orientare le scelte e le azioni in maniera più consapevole e informata.

Il vantaggio derivante dalla costruzione di un Indice sembra poter essere superiore ai costi e alle debolezze che tale strumento porta con sé.

Come ogni indice, anche l'Indice di Difficoltà Educativa (IDE) risente infatti di debolezze ineliminabili: si tratta infatti di un valore sintetico, che riunisce i valori di alcuni indicatori, secondo pesi assegnati dal ricercatore; a loro volta gli indicatori, come tali, sono solo un segnale dei movimenti che sono chiamati a indicare e non ne esauriscono interamente il campo.

Un indice è, insomma, a sua volta, soltanto uno tra i diversi e possibili elementi di indagine utili ad arricchire l'informazione necessaria alla decisione. Non si tratta tuttavia di uno strumento banale: lo scopo forse principale della costruzione di un Indice di Difficoltà Educativa non è infatti quello di stilare classifiche tra le scuole, quanto quello di sollevare ulteriori domande, che necessitano di maggiori approfondimenti, aprire il campo per indagini qualitative, spingere l'attenzione verso zone ancora inesplorate, evitare che le scelte si adagino solo su percezioni non adeguatamente suffragate.

La costruzione dell'IDE si inserisce in un percorso di supporto alla governance del sistema scolastico cittadino e si prefigge da un lato di offrire, come detto, uno strumento di orientamento per l'azione politico-amministrativa, dall'altro di restituire alle scuole uno sguardo sulla complessità del Sistema che le singole istituzioni scolastiche non possono avere in solitudine.

In sostanza l'IDE può risultare strumento utile anche per orientare la valutazione e l'autovalutazione ed elementi di progettazione e miglioramento all'interno dei diversi Istituti Scolastici Autonomi.

⁵⁶ EPPEL E., TURNER D., WOLF, A. (2011), *Experimentation and Learning in Policy Implementation: Implications for Public Management*, Institute of Policy Studies, <http://hdl.handle.net/10063/2585>

IDE: cosa misura

Come si è visto, il concetto di difficoltà educativa è rivolto a esplorare le difficoltà della pratica pedagogica, difficoltà che a sua volta può essere letta da diversi punti di osservazione. Qui si è tentato di affrontare la questione intersecando due piani, solitamente non posti immediatamente in relazione e che tuttavia, nella logica della complessità che fa da sfondo epistemologico a questo lavoro, rappresentano due punti di osservazione di forte incidenza trasversale: il livello del microsistema, riferito ai singoli ambienti di insegnamento (la scuola, la classe) e il livello dell'esosistema, ovvero l'ambiente, il territorio di appartenenza, verso il quale la scuola si interfaccia. L'intreccio dei due piani offre uno spaccato della concreta pratica pedagogica situata nel suo ambiente di riferimento: è possibile così sia leggere i territori, i loro bisogni e difficoltà, sia le risposte che le scuole stanno offrendo e le difficoltà in cui si muovono.

L'IDE è composto così da un valore che tenta di restituire la dimensione della Difficoltà Interna alla Scuola, che abbiamo chiamato Indice di Difficoltà Interna (IDI) e da un Indice di Difficoltà Territoriale (IDT), che sintetizza gli elementi di disagio presenti nei territori e rappresenta la difficoltà esterna a cui la scuola si riferisce.

IDE è un valore finale che pesa i due sotto-indici in funzione della robustezza degli indicatori che, come vedremo, sono costruiti su dati secondari, non completamente organici fra di loro. Il valore euristico di IDE risiede prevalentemente nella possibilità di leggere la difficoltà delle singole scuole situandola nei diversi contesti di riferimento, di poter aprire domande significative sui movimenti dell'utenza cittadina, di porre questioni relative all'equità complessiva del sistema. IDE non è perciò un Indice di Qualità, non è in grado di misurare la qualità complessiva della scuola, né in termini di performance, né in termini di clima sociale: un utilizzo in tal senso si presenta come improprio e può essere fortemente fuorviante, soprattutto se comunicato in maniera impropria.

Scuole ad alto IDE non sono necessariamente scuole di bassa qualità: sono piuttosto scuole che fronteggiano problematiche impegnative, che possono tramutarsi in disagio educativo vero e proprio. È evidente che un utilizzo di IDE per classificare le scuole può provocare effetti paradossi anche importanti: a fronte di scuole ad alto IDE, per esempio, è possibile che si possano incentivare fenomeni di fuga degli insegnanti, delle famiglie, della dirigenza stessa, contribuendo così a rendere ancora più difficili situazioni in partenza già penalizzate.

Vedremo meglio nel dettaglio alcuni di questi effetti analizzando i dati.

IDE: gli indicatori

Secondo Palumbo (2010)

Indicatore è, innanzitutto, “qualcosa” di osservabile/rilevabile/misurabile che “sta per”, ossia viene utilizzato al posto di, “qualcos’altro” più difficilmente osservabile/rilevabile/misurabile in via diretta; in particolare, l’indicatore permette di operativizzare costrutti teorici che non sono in grado di rinviare direttamente a referenti empirici.

Il costrutto oggetto della nostra indagine è, come detto, quello di Difficoltà Educativa, a sua volta predittore di un possibile stato di disagio educativo, verso il quale si può ipotizzare di rivolgere le attenzioni dei decisori politico-amministrativi.

Seguendo la nomenclatura proposta da Palumbo, gli indicatori utilizzati sono del tipo “statistico”, ovvero utilizzano dati già disponibili.

L’approccio metodologico adottato segue lo schema proposto da Palumbo (2010):

- 1) Analisi dei dati a disposizione e delle potenzialità informative alla luce degli obiettivi conoscitivi.
- 2) Raccolta dei dati e acquisizione di quelli considerati pertinenti, attraverso un trattamento di aggregazione e di riparametrazione.
- 3) Costruzione degli indicatori attraverso semplici elaborazioni dei dati aggregati.
- 4) Ricostruzione dei concetti che si ritiene vengano indicati dagli indicatori, o, meglio, esplicitazione dell’obiettivo conoscitivo che sottende la scelta degli indicatori.
- 5) Costruzione dell’Indice, attraverso una ponderata e argomentata aggregazione finale degli indicatori.

Ripercorriamo così queste tappe dando conto delle operazioni effettuate.

- 1) Analisi dei dati a disposizione e delle potenzialità informative alla luce degli obiettivi conoscitivi.

I dati amministrativi utilizzati provengono dalla Direzione Politiche dell’Istruzione per le nuove generazioni del Comune di Genova, che raccoglie periodicamente dalle scuole stesse l’anagrafica completa del primo ciclo di Istruzione del Sistema Scolastico Cittadino. Per questo motivo il lavoro si concentra sulle scuole del primo ciclo (dalla scuola infanzia alla secondaria di primo grado) verso le quali il Comune intrattiene rapporti istituzionali

normati da obblighi di legge e con le quali pertanto intrattiene uno scambio informatico costante.

Lo scambio di dati tra istituzioni, pur guidato dalla norma, è stato in questi ultimi anni fortemente potenziato anche grazie al lavoro di costante relazione fiduciaria che si è instaurato tra la Civica Amministrazione e le scuole: si tratta di uno degli elementi più significativi del lavoro di governance locale operato dalla Conferenza Cittadina delle Autonomie Scolastiche.

A questi dati sono stati affiancati dati già elaborati dall'Ufficio Statistica del Comune di Genova relativi alla situazione sociale nei territori della città.

2) Raccolta dei dati e acquisizione di quelli considerati pertinenti attraverso un trattamento di aggregazione e di riparametrazione;

I dati utilizzati sono i seguenti:

- Anagrafica degli iscritti nelle scuole del primo ciclo per l'anno scolastico 2016/2017;
- Ulteriori dati aggregati relativi all'utenza raccolti dalla Direzione Scuola per scopi di gestione dei servizi;
- Anagrafica dei bambini in carico ai Servizi sociali territoriali provenienti dalla Direzione Politiche Sociali del Comune di Genova;
- Indice di Disagio Sociale (IDS) elaborato dall'Ufficio Statistica su base Unità urbanistica (ovvero l'unità minima amministrativa di riferimento cittadino).

3) Costruzione degli indicatori attraverso semplici elaborazioni dei dati aggregati.

A partire dall'anagrafica degli iscritti nelle scuole cittadine sono stati estrapolati i dati relativi a

- Numero totale degli iscritti per scuola
- Bambini e ragazzi di cittadinanza non italiana
- Bambini e ragazzi disabili, con dichiarazione ex L. 104/92

Incrociando il dato anagrafico presente nel Data base in uso presso la Direzione Politiche dell'Istruzione è stato possibile inoltre ricavare, per ogni scuola il dato relativo a

- Bambini e ragazzi in carico ai servizi sociali

Come indicatore del disagio dei territori è stato utilizzato l'Indice di Disagio Sociale prodotto dall'Ufficio Statistica del Comune di Genova. IDS è a sua volta costruito su base dell'Unità Urbanistica, (ovvero l'unità minima amministrativa di riferimento cittadino), secondo quanto previsto dal Bando sulle aree Urbane degradate (DPCM 21/10/2015).⁵⁷

L'IDS è stato associato ad ogni bambino, incrociando il dato di residenza.

È stato così individuato un IDS medio della scuola, non necessariamente coincidente con quello della zona in cui la scuola è situata, a partire dagli IDS assegnati a ogni singolo bambino.

In questo modo si è tentato di cogliere non solo il riferimento al territorio dove la scuola è situata, ma quello da cui provengono gli studenti, che, specie nella scuola secondaria di secondo grado, hanno livelli di mobilità anche significativi.

4) Ricostruzione dei concetti che si ritiene vengano indicati dagli indicatori, o meglio esplicitazione dell'obiettivo conoscitivo che sottende la scelta degli indicatori.

A partire dai dati descritti si proceduto a costruire l'**Indice di Difficoltà Interna (IDI)** della scuola sulla base di alcuni assunti chiave.

Il primo assunto è che la presenza di bambini di cittadinanza non italiana porti con sé un aumento delle possibili incomprensioni culturali e linguistiche. Ciò può aumentare i livelli di conflittualità, tra bambini, ma anche tra scuola e famiglie e tra famiglie, presenti nella scuola. La presenza di bambini non italiani, pur diventata ormai strutturale nelle scuole, non è ancora completamente metabolizzata, anche se spesso si tratta di bambini di seconda o addirittura di terza generazione di immigrazione.

⁵⁷ Il bando definisce "area urbana degradata" un territorio che presenti un Indice di Disagio Sociale pari o superiore all'unità. L'indice risulta dalla media ponderata degli scostamenti dei valori dei seguenti indicatori dai rispettivi valori medi nazionali, rilevati dal censimento ISTAT del 2011 secondo la formula:

$$IDS = 0,40*(DIS - DISNAZ)+ 0,30*(OCCNAZ - OCC)+ 0,15*(GIOV - GIOVNAZ)+ 0,15*(SCOLNAZ - SCOL)$$

Dove:

DIS = Tasso di disoccupazione

OCC = Tasso di occupazione

GIOV = Tasso di concentrazione giovanile

SCOL = Tasso di scolarizzazione

riferiti al semestre precedente a quello della rilevazione.

Laddove le componenti linguistiche non rappresentano più un problema, la presenza di bambini non italiani è tuttavia ancora fonte di tensioni e spinge alla necessaria revisione di atteggiamenti pedagogici non sempre adeguati ai tempi.

Il secondo assunto è che i bambini disabili rappresentino un impegno molto gravoso per le scuole: a fronte di un processo di integrazione ormai pluridecennale, le scuole si trovano a gestire casi anche molto difficili con scarse risorse e personale. Il valore culturale dell'integrazione si scontra con la difficoltà dell'inclusione reale e non solo formale, che implica un cambio di paradigma culturale profondo. Bambini disabili e bambini non italiani sono al centro spesso di situazioni di conflitto più o meno latente nei gruppi classe e nelle scuole. Si tratta di un fenomeno che indica una difficoltà reale e non può essere sottaciuto.

Un terzo assunto è che i bambini seguiti dai servizi sociali rappresentino un impegno educativo aggiuntivo per la scuola, che spesso si trova ad affrontare compiti che vanno molto al di là del solo compito di istruzione. Si tratta infatti di casi che hanno necessità di essere adeguatamente seguiti, anche con attenzioni particolari, e che spesso sono portatori di un disagio che manifestano all'interno dei gruppi e con i pari, con i quali agiscono la loro socializzazione più importante.

I dati relativi ai bambini non italiani e seguiti dai servizi sociali sono inoltre fortemente correlati positivamente con le domande di agevolazione tariffaria legate a ISEE inferiore a 5500 Euro, soglia che rappresenta il livello per ottenere l'esenzione: ciò significa chiaramente che questi dati forniscono un'informazione molto potente anche per rilevare il disagio economico delle famiglie.

L'Indice di Difficoltà Interna si propone quindi di restituire un valore sintetico della difficoltà che la scuola si trova a fronteggiare nella sua pratica pedagogica ed educativa quotidiana, nel confronto con la sua utenza interna.

Parallelamente si è costruito un **Indice di Difficoltà Territoriale (IDT)**, che restituisca in un valore sintetico il disagio manifesto presente sul territorio di riferimento della scuola, che non sempre coincide esattamente con il suo contesto geografico ristretto, ma prende in considerazione l'ambito più ampio di provenienza dei bambini e dei ragazzi.

Si è utilizzato come riferimento l'IDS medio della scuola come prima descritto.

5) Costruzione dell'Indice, attraverso una ponderata e argomentata aggregazione finale degli indicatori

L'*Indice di difficoltà interna (IDI)* riassume gli indicatori considerati secondo pesi assegnati dal ricercatore. Gli indicatori sono stati pesati in maniera sostanzialmente equilibrata con una leggera accentuazione sul dato dei bambini stranieri e socialmente in difficoltà, rispetto ai disabili, secondo l'ipotesi che questi dati siano più rappresentativi della difficoltà che le scuole devono affrontare.

Cod. ind.	Indicatore	Unità di misura	Fonte	Periodo
A 1	Iscritti complessivi	numero	Scuole	a.s. 2016-17
IDI - 1	Iscritti con cittadinanza non italiana	Percentuale sul totale degli iscritti	Scuole	a.s. 2016-17
IDI - 2	Domande di borse di studio presentate	Percentuale sul totale degli iscritti	Direzione Politiche dell'Istruzione	a.s. 2016-17
IDI - 3	Casi seguiti da Servizi sociali territoriali	Percentuale sul totale degli iscritti	Direzione Politiche Sociali	a.s. 2016-17
IDT	Indice medio di Disagio Sociale calcolato sugli iscritti totali	Punteggio numerico	Direzione Politiche dell'Istruzione su dati Direzione Statistica	a.s. 2016-17

L'IDS Medio di scuola, come già detto, è stato rinominato *Indice di Difficoltà Territoriale (IDT)* per connotare meglio la sua influenza sulla scuola più che il disagio dei cittadini.

Un valore crescente di tale indice segnala una crescente difficoltà della scuola ad individuare e ad accedere a risorse esterne. Talvolta la scuola si trova a fronteggiare vere e proprie difficoltà ambientali come nel caso di episodi di vandalismi, danneggiamenti, atti di violenza o bullismo. **L'Indice di Difficoltà Educativa (IDE)** finale è ottenuto ponderando i valori di IDI e di IDT. È stata operata una standardizzazione dei due Indici, portando la media a 0 e la deviazione standard a 1. Ciò permette di mettere i due valori in rapporto fra loro, con interessanti risultati in termini di descrizione della situazione delle scuole, come vedremo in seguito. Si è scelto di dare un peso del 70% a IDI e di 30% a IDT poiché IDI è costruito a partire da dati più recenti e robusti, perché censuari e non campionari e pertanto appare più controllato e affidabile. Inoltre, ai fini della misurazione della Difficoltà Educativa complessiva la difficoltà interna appare di molto maggiore rilevanza nella relazione pedagogica concreta.

Il valore finale permette di costruire un ranking delle scuole della città secondo una scala che permette di confrontarle.

Appendice 2

Mappe del Sistema Scolastico Cittadino genovese.

Il lavoro di analisi dei dati raccolti si è concentrato sulle scuole del primo ciclo di istruzione, ovvero quelle che dal punto di vista normativo ricadono sotto la responsabilità amministrativa del Comune di Genova per quanto riguarda il funzionamento complessivo. Si è partiti da un lavoro di dettaglio per ordini di scuola (scuola, infanzia, scuola primaria, scuola secondaria di primo grado), utile a determinare i relativi posizionamenti delle diverse scuole fra di loro e all'interno dei medesimi Istituti Comprensivi.

A partire dai valori individuati per le singole scuole sono state prodotte alcune "mappe" del sistema e una sintesi finale per Istituto Comprensivo.

Nella costruzione dell'Indice di complessità Educativa per IC, si è tenuto conto anche del numero degli iscritti, al cui crescere si può ipotizzare cresca anche la difficoltà educativa complessiva.

Il lavoro restituisce infine una mappa complessiva degli Istituti Comprensivi della città.

Non sono state prese in considerazione le scuole paritarie per le quali si possiedono dati incompleti e non completamente confrontabili con quelli relativi al sistema pubblico. Tuttavia, anche il settore della scuola paritaria meriterebbe adeguata attenzione, per capire in che modo e in quali direzione opera sul terreno della difficoltà pedagogica, trattandosi di scuole spesso separate e talvolta richieste dalle famiglie proprio per sfuggire a situazioni di disagio percepito.

Un allargamento alle scuole secondarie di secondo grado e in particolare al segmento riguardante la fascia dell'obbligo di istruzione pare auspicabile, ma è ancora di difficile attuazione per l'impossibilità al momento di recuperare dati amministrativi completi e omogenei con quelli in uso nel sistema comunale.

Le scuole dell'infanzia

Nel presentare la situazione delle scuole infanzia, sottolineo che sono state considerate nella ricerca anche le scuole comunali, che pur essendo formalmente paritarie rientrano nel sistema pubblico di istruzione.

Anche in vista del recente processo di integrazione del sistema 0-6 il confronto tra scuole comunali e statali appare rilevante.

Le scuole infanzia sono distribuite su tutto il territorio cittadino, tuttavia in maniera non sempre completamente equilibrata tra scuole comunali e statali. Sono presenti 75 scuole infanzia statali e 49 scuole infanzia comunali per un totale di 124 scuole.

Gli iscritti totali nell'anno scolastico 2016-17 sono stati 9854, di cui 5677 nelle scuole statali e 4177 nelle comunali. La scuola pubblica copre circa l'80% del totale dei bambini frequentanti la scuola infanzia in città.

Municipio	Comunali	Iscritti	Statali	Iscritti	totale scuole	totale iscritti
1-CENTRO EST	7	681	10	770	17	1451
2-CENTRO OVEST	6	511	7	673	13	1184
3-BASSA VALBISAGNO	7	426	7	660	14	1086
4-MEDIA VALBISAGNO	6	468	12	614	18	1082
5-VALPOLCEVERA	4	369	7	747	11	1116
6-MEDIO PONENTE	4	342	7	684	11	1026
7-PONENTE	3	281	12	730	15	1011
8-MEDIO LEVANTE	6	556	6	382	12	938
9-LEVANTE	6	543	7	417	13	960
Totale complessivo	49	4177	75	5677	124	9854

La complessiva distribuzione sul territorio cittadino nasconde alcune disomogeneità nella presenza delle diverse tipologie di scuola. Nel Ponente e in particolare nella zona di Pegli non sono presenti scuole comunali, ma solo statali, così come nel Medio Levante nella zona di della Foce e di Albaro sono presenti solo scuole comunali.

Tre Istituti comprensivi cittadini non hanno il segmento della scuola dell'infanzia.

28 scuole hanno più di 100 iscritti (4 sezioni), 6 più di 150 (6 sezioni).

30 scuole hanno fino a 50 iscritti, 6 meno di 25.

I bambini stranieri iscritti nelle scuole infanzia cittadine sono 1953, pari al 19,82% del totale, più del doppio della percentuale degli stranieri in città, segno di una forte incidenza della fascia d'età dei bambini piccoli nella popolazione straniera.

I bambini stranieri sono distribuiti in maniera fortemente disomogenea nelle scuole della città. Innanzitutto tra i Municipi: il 22% dei bambini stranieri presenti nelle scuole infanzia frequenta le scuole del centro Ovest, solo il 3% sono a Medio levante e Levante. Ciò corrisponde a una disomogenea presenza sul territorio cittadino delle famiglie.

La storica preminenza del Centro Est, che accoglie il 12% del totale dei bambini, è ormai superata da alcuni anni anche dalla Valpolcevera (14%), Bassa Valbisagno (14%) e Medio Ponente (13%).

Scendendo a livello di Ex Circostrizioni è interessante notare come anche all'interno dei municipi si creino delle forti disomogeneità nelle presenze degli stranieri nelle scuole.

Le due ex circostrizioni di Sampierdarena e Rivarolo insieme accolgono il 30% del totale dei bambini stranieri nelle scuole infanzia.

Questo quadro di distribuzione così fortemente disomogenea si riflette naturalmente nell'incidenza dei bambini stranieri sul totale degli iscritti nelle scuole delle diverse zone. 6 scuole vedono una presenza di bambini stranieri superiori al 50%, soglia che rappresenta il punto di rovesciamento della tradizionale situazione di accoglienza, pur trattandosi come abbiamo già rilevato, di bambini per la quasi totalità nati a Genova; altre 10 sono oltre il 40%. Complessivamente 39 scuole si trovano oltre la media cittadina del 19, 82%. Dall'altro lato in 7 scuole ancora non risultano esserci iscritti di cittadinanza non italiana; si tratta di piccole scuole prevalentemente situate in zone montane o periferiche.

La presenza dei bambini disabili attraversa la quasi totalità delle scuole infanzia cittadine. Nel caso dei bambini disabili si è considerato il numero delle presenze piuttosto che l'incidenza percentuale, per il rapporto individualizzato che richiede il processo di inclusione dei bambini disabili. Il rapporto educativo con il bambino disabile riverbera sulla scuola intera effetti di specifica difficoltà organizzativa, oltre a caratterizzare la capacità della scuola di ripensare la propria offerta formativa complessiva.

Negli ultimi anni inoltre si è particolarmente accentuata la presenza di bambini stranieri disabili, che in alcune scuole infanzia comunali sono in numero particolarmente rilevante. La percentuale cittadina di bambini seguiti dai servizi sociali sul territorio è di 7,70% (uno ogni 13 ovvero due per sezione in media).

L'incidenza è però molto più alta in Valpolcevera (oltre l'11% - uno su 9), in Centro Ovest e Medio Ponente (circa il 10%).

I dati inoltre mettono in evidenza una forte disomogeneità tra le zone della città, con i Municipi Valpolcevera e Centro Ovest che assommano insieme oltre il 33% dei casi complessivi

Scuole infanzia sul territorio del Comune di Genova, secondo l'Indice di Difficoltà Educativa.

direzione	categoria	scuola	IDI	IDT	IDE
Segreteria Scuole Comunali Centro Ovest	COMUNALE	FIRPO	3,94	0,31	2,85
Segreteria Scuole Comunali Medio Ponente	COMUNALE	GUIDO ROSSA	2,62	1,37	2,25
IC VOLTRI 2	STATALE	INF. NUOVA CANTINA	1,36	3,54	2,02
Segreteria Scuole Comunali Centro Ovest	COMUNALE	MAZZINI	2,72	-0,07	1,88
IC CERTOSA	STATALE	INF. VIA ARIOSTO	2,16	0,71	1,72
Segreteria Scuole Comunali Valpolcevera	COMUNALE	RIVAROLO	1,86	0,84	1,56
IC TEGLIA	STATALE	INF. OTTO MARZO	1,53	1,37	1,48
Segreteria Scuole Comunali Bassa Valbisagno	COMUNALE	SAN FRUTTUOSO	2,22	-0,34	1,45
IC CORNIGLIANO	STATALE	INF. JEAN PIAGET	1,53	1,27	1,45
IC BOLZANETO	STATALE	INF. BONFIENI JOLANDA	1,30	1,80	1,45
IC SAMPIERDARENA	STATALE	INF. BACIGALUPO	1,76	0,44	1,36
Segreteria Scuole Comunali Centro Ovest	COMUNALE	GOVI	1,56	0,74	1,31
Segreteria Scuole Comunali Medio Ponente	COMUNALE	VILLA SCIALLERO	1,46	0,51	1,18
Segreteria Scuole Comunali Ponente	COMUNALE	A'LANTERNA	0,37	2,79	1,10
IC SAN TEODORO	STATALE	INF. TORRE PILOTI MOLO GIANO	1,36	0,47	1,10
Segreteria Scuole Comunali Centro Est	COMUNALE	MONTICELLI	1,33	0,24	1,00
IC BARABINO	STATALE	INF. WALT DISNEY	1,30	0,11	0,94
IC MARASSI	STATALE	INF. PAPA GIOVANNI XXIII	1,30	0,07	0,93
IC RIVAROLO	STATALE	INF. FASCIOTTI	0,87	0,78	0,84
IC SAN TEODORO	STATALE	INF. EMANUELA LOI	1,10	0,04	0,78
IC PONTEDECIMO	STATALE	INF. FANTASIA	0,77	0,68	0,74
IC LAGACCIO	STATALE	INF. VIA LAGACCIO	0,90	0,35	0,74
Segreteria Scuole Comunali Medio Ponente	COMUNALE	VILLA DUFOUR	0,41	1,37	0,70
IC MARASSI	STATALE	INF. PIAZZA ROMAGNOSI	0,97	0,02	0,68
Segreteria Scuole Comunali Bassa Valbisagno	COMUNALE	AURORA	0,64	0,34	0,55
Segreteria Scuole Comunali Media Valbisagno	COMUNALE	IL SOLE DEL MIRTO	0,64	0,28	0,53
Segreteria Scuole Comunali Valpolcevera	COMUNALE	GARRONE	0,44	0,70	0,52
IC OREGINA	STATALE	INF. A. SPINOLA	0,77	-0,14	0,50
Segreteria Scuole Comunali Centro Est	COMUNALE	MADDALENA	1,30	-1,50	0,46
Segreteria Scuole Comunali Valpolcevera	COMUNALE	PRIMAVERA	0,14	1,15	0,44
IC SESTRI EST	STATALE	INF. VIA SANT'ELIA	0,37	0,59	0,44
IC TERRALBA	STATALE	INF. ALICE nel paese delle meraviglie	0,64	-0,20	0,39
IC MADDALENA - BERTANI	STATALE	INF. IL DELFINO	1,07	-1,26	0,37
IC TEGLIA	STATALE	INF. CAPITINI	-0,09	1,32	0,33
Segreteria Scuole Comunali Centro Ovest	COMUNALE	GARBARINO	0,37	0,10	0,29
Segreteria Scuole Comunali Centro Ovest	COMUNALE	FANTASIA	0,54	-0,32	0,28
IC SAN FRUTTUOSO	STATALE	INF. PICCOLO PRINCIPE	0,44	-0,10	0,28
Segreteria Scuole Comunali Media Valbisagno	COMUNALE	GABBIANO	0,04	0,72	0,25
IC SESTRI	STATALE	INF. PEZZANI	0,14	0,45	0,23
IC BURLANDO	STATALE	INF. VIA BURLANDO	0,17	0,33	0,22
Segreteria Scuole Comunali Media Valbisagno	COMUNALE	MIMOSA	-0,09	0,85	0,19
IC MONTALDO	STATALE	INF. L'ISOLA CHE NON C'E'	0,17	0,22	0,19
IC PRA'	STATALE	INF. VIA BRANEGA	-0,06	0,74	0,18
IC SAN GIOVANNI BATTISTA	STATALE	INF. XVI GIUGNO	0,08	0,42	0,18
Segreteria Scuole Comunali Levante	COMUNALE	CHIGHIZOLA	0,70	-1,08	0,17
IC SESTRI	STATALE	INF. VILLA PARODI	-0,02	0,47	0,13
Segreteria Scuole Comunali Levante	COMUNALE	COLOMBO	0,27	-0,23	0,12
Segreteria Scuole Comunali Bassa Valbisagno	COMUNALE	EMANUELE LUZZATI	0,17	-0,03	0,11
Segreteria Scuole Comunali Valpolcevera	COMUNALE	ARCOBALENO	-0,29	1,01	0,10
Segreteria Scuole Comunali Bassa Valbisagno	COMUNALE	QUARTIERE CAMOSCIO	0,14	-0,03	0,09
IC SESTRI	STATALE	INF. GIRASOLE	-0,06	0,43	0,09
IC SAN GOTTARDO	STATALE	INF. VIA PIACENZA	-0,25	0,87	0,08
IC VOLTRI 1	STATALE	INF. VIA DA CORTE	-0,29	0,94	0,08
Segreteria Scuole Comunali Ponente	COMUNALE	EMMA VALLE	-0,29	0,90	0,07
Segreteria Scuole Comunali Medio Ponente	COMUNALE	DON BOSCO	-0,52	1,41	0,06
Segreteria Scuole Comunali Centro Ovest	COMUNALE	TOLLOT OCCIDENTALE	-0,09	0,38	0,05
Segreteria Scuole Comunali Centro Est	COMUNALE	SANTA SOFIA	0,74	-1,63	0,03
IC MONTALDO	STATALE	INF. MARY POPPINS	-0,06	0,16	0,01
Segreteria Scuole Comunali Media Valbisagno	COMUNALE	PETER PAN	-0,29	0,62	-0,02
IC SAN FRANCESCO DA PAOLA	STATALE	INF. VIA BOLOGNA	-0,09	0,15	-0,02
IC LAGACCIO	STATALE	INF. DON ACCIAI	-0,09	0,08	-0,04

Segreteria Scuole Comunali Ponente	COMUNALE	VILLA LETIZIA	-0,49	0,78	-0,11
Segreteria Scuole Comunali Bassa Valbisagno	COMUNALE	MONTALE	-0,09	-0,18	-0,12
IC VOLTRI 2	STATALE	INF. VIA CALAMANDREI	-0,88	1,63	-0,13
IC SAN MARTINO-BORGORATTI	STATALE	INF. VIA SCRIBANTI	0,14	-0,79	-0,14
IC MOLASSANA	STATALE	INF. CA' DI VENTURA - STATO	-0,49	0,60	-0,16
IC PEGLI	STATALE	INF. VILLA BANFI	-0,29	-0,10	-0,23
Segreteria Scuole Comunali Bassa Valbisagno	COMUNALE	RODARI	-0,29	-0,18	-0,26
IC PEGLI	STATALE	INF. VIA OPISSO	-0,06	-0,78	-0,27
Segreteria Scuole Comunali Centro Est	COMUNALE	BERTONCINI	0,14	-1,26	-0,28
IC PEGLI	STATALE	INF. VIALE MODUGNO	-0,09	-0,74	-0,28
IC QUEZZI	STATALE	INF. VIA GINESTRATO	-0,65	0,57	-0,29
IC BORZOLI	STATALE	INF. XXV APRILE	-0,65	0,57	-0,29
IC STAGLIENO	STATALE	INF. VIA DELLA PIGNA	-0,65	0,57	-0,29
Segreteria Scuole Comunali Medio Levante	COMUNALE	FOCE	0,14	-1,42	-0,33
Segreteria Scuole Comunali Media Valbisagno	COMUNALE	CA' DI VENTURA	-0,72	0,53	-0,34
IC BORZOLI	STATALE	INF. VIA FRATELLI CORONATA	-0,88	0,85	-0,36
IC VOLTRI 1	STATALE	INF. VIA FABBRICHE	-0,88	0,71	-0,40
IC SAN FRANCESCO DA PAOLA	STATALE	INF. MONTEGRAPPA	-0,72	0,28	-0,42
IC SAN MARTINO-BORGORATTI	STATALE	INF. VIA SCRIBANTI (SUCCURSALE)	-0,25	-0,82	-0,42
IC BURLANDO	STATALE	INF. GIOVINE ITALIA	-0,52	-0,24	-0,44
IC PRATO	STATALE	INF. DORIA	-0,88	0,58	-0,44
Segreteria Scuole Comunali Bassa Valbisagno	COMUNALE	GLICINE	-0,88	0,53	-0,46
IC PRATO	STATALE	INF. S. SIRO DI STRUPPA	-0,88	0,50	-0,47
IC TERRALBA	STATALE	INF. PIAZZA SOLARI	-0,65	-0,08	-0,48
IC QUARTO	STATALE	INF. IL PRATONE	-0,32	-0,90	-0,49
Segreteria Scuole Comunali Centro Est	COMUNALE	SAN LUIGI	-0,06	-1,54	-0,50
Segreteria Scuole Comunali Levante	COMUNALE	TINA QUAGLIA	-0,32	-0,95	-0,51
IC SAN FRUTTUOSO	STATALE	INF. NUVOLA OLGA	-0,72	-0,04	-0,51
IC SAN GOTTARDO	STATALE	INF. VIA DE VINCENZI	-1,11	0,86	-0,52
Segreteria Scuole Comunali Levante	COMUNALE	VILLA STALDER	-0,25	-1,16	-0,53
Segreteria Scuole Comunali Levante	COMUNALE	GNECCO MASSA	-0,32	-1,06	-0,54
Segreteria Scuole Comunali Centro Est	COMUNALE	TOLLOT ORIENTALE	-0,32	-1,23	-0,59
Segreteria Scuole Comunali Medio Levante	COMUNALE	BORGO PILA	-0,32	-1,23	-0,59
IC CENTRO STORICO	STATALE	INF. PIAZZA S. MARIA VIA LATA	-0,09	-1,85	-0,62
IC SAMPIERDARENA	STATALE	INF. ANDERSEN	-0,95	0,15	-0,62
Segreteria Scuole Comunali Centro Est	COMUNALE	MARIA BONDI	-0,78	-0,27	-0,63
Segreteria Scuole Comunali Media Valbisagno	COMUNALE	COCCINELLA	-1,11	0,46	-0,64
IC PEGLI	STATALE	INF. LE PRATOLINE	-0,72	-0,48	-0,65
IC STAGLIENO	STATALE	INF. VIA TERPI	-1,35	0,90	-0,67
Segreteria Scuole Comunali Medio Levante	COMUNALE	VILLA BERNABO' BREA	-0,49	-1,18	-0,70
IC QUARTO	STATALE	INF. FABRIZI	-0,32	-1,67	-0,72
IC STURLA	STATALE	INF. CAVALLOTTI	-0,32	-1,76	-0,75
IC CENTRO STORICO	STATALE	INF. PIAZZA SARZANO	-0,42	-1,64	-0,79
IC QUARTO	STATALE	INF. D'ERAMO	-0,65	-1,14	-0,80
IC STURLA	STATALE	INF. VIA BOTTINI	-0,72	-1,03	-0,81
IC CASTELLETO	STATALE	INF. SAN PAOLO	-0,32	-1,97	-0,82
Segreteria Scuole Comunali Medio Levante	COMUNALE	BOCCADASSE	-0,49	-1,71	-0,85
IC VOLTRI 1	STATALE	INF. ACQUASANTA	-1,58	0,74	-0,88
IC QUINTO-NERVI	STATALE	INF. VIA SOMMA	-0,88	-0,94	-0,90
IC CASTELLETO	STATALE	INF. VIA BERTANI	-0,49	-1,87	-0,90
Segreteria Scuole Comunali Medio Levante	COMUNALE	ALBARO	-0,52	-1,82	-0,91
Segreteria Scuole Comunali Levante	COMUNALE	SAN DESIDERIO	-1,35	0,01	-0,94
IC STAGLIENO	STATALE	INF. S. EUSEBIO	-1,81	1,08	-0,94
IC STURLA	STATALE	INF. CAVALLOTTI (SUCCURSALE)	-0,88	-1,11	-0,95
IC SAN MARTINO-BORGORATTI	STATALE	INF. BAVARI	-1,35	-0,05	-0,96
IC LAGACCIO	STATALE	INF. FUMAGALLI	-1,41	-0,09	-1,01
IC PEGLI	STATALE	INF. NEMO	-1,11	-0,82	-1,03
IC VOLTRI 1	STATALE	INF. CREVARI	-1,81	0,45	-1,13
IC SAN MARTINO-BORGORATTI	STATALE	INF. VIA OLIVIERI	-1,41	-0,50	-1,14
Segreteria Scuole Comunali Medio Levante	COMUNALE	SAN PIETRO	-1,11	-1,72	-1,30
IC MADDALENA - BERTANI	STATALE	INF. LA VITA È BELLA	-1,11	-2,03	-1,39
IC QUINTO-NERVI	STATALE	INF. VIA DEL COMMERCIO	-1,58	-0,97	-1,40
IC SAN MARTINO-BORGORATTI	STATALE	INF. RADICE	-1,81	-0,52	-1,42

Le scuole primarie

Le scuole primarie statali sono complessivamente 106 con 19534 iscritti.

Tra questi 2904 sono i bambini di cittadinanza non italiana, pari a quasi il 15% del totale.

Fra questi poi oltre il 75% sono nati in Italia, a testimonianza di un profondo cambio di paradigma che è ormai avvenuto nei confronti del fenomeno migratorio, che ormai riguarda strutturalmente le seconde generazioni.

Le scuole hanno dimensioni molto differenti nelle diverse zone della città: si va da un massimo di 503 bambini alla scuola Maria Mazzini ai 40 bambini della scuola di Fabbriche o di Sant'Eusebio, aree montane interne dove si trovano ancora talvolta le pluriclassi.

Scuole primarie sul territorio del Comune di Genova, secondo l'Indice di Difficoltà Educativa.

direzione	scuola	IDI	IDT	IDE
IC TEGLIA	TEGLIA	3,43	1,25	2,77
IC VOLTRI 2	ALDO MORO	1,89	3,65	2,42
IC SAMPIERDARENA	CANTORE	2,67	0,38	1,99
IC BOLZANETO	ALIGHIERI	2,11	1,65	1,97
IC RIVAROLO	DE AMICIS	2,33	0,70	1,84
IC CERTOSA	ARIOSTO	2,33	0,67	1,83
IC CORNIGLIANO	FERRERO	2,01	1,22	1,77
IC CENTRO STORICO	GARAVENTA - DON A. GALLO	2,99	-1,55	1,63
IC LAGACCIO	DUCA DEGLI ABRUZZI	2,11	0,20	1,53
IC SAMPIERDARENA	CANTORE (ROLANDO)	1,73	0,37	1,32
IC BARABINO	MAZZINI	1,79	0,02	1,26
IC BARABINO	SAN BARTOLOMEO FOSSATO	1,70	-0,01	1,18
IC MARASSI	PAPA GIOVANNI XXIII	1,57	0,03	1,11
IC PONTEDECIMO	GALLINO	1,13	0,58	0,97
IC SAN FRANCESCO DA PAOLA	MAMELI	1,23	0,05	0,87
IC MONTALDO	ANNA FRANK	1,07	0,09	0,78
IC SAN TEODORO	CHIABRERA	1,07	0,03	0,76
IC VOLTRI 2	PAGANINI	-0,06	2,67	0,76
IC PRA'	THOUAR SEDE	0,47	0,94	0,61
IC VOLTRI 2	VOLTRI DUE	-0,03	2,00	0,58
IC MONTALDO	DA PASSANO	0,57	0,20	0,46
IC SESTRI	CARDUCCI	0,47	0,41	0,45
IC TEGLIA	MORANTE	0,13	1,17	0,44
IC SESTRI EST	FOGLIETTA	0,35	0,49	0,39
IC PRA'	THOUAR - VILLINI	0,16	0,88	0,38
IC SAN TEODORO	GARIBALDI	0,38	0,36	0,37
IC VOLTRI 1	DE AMICIS VOLTRI	0,09	1,00	0,36
IC CORNIGLIANO	DON BOSCO	-0,03	1,23	0,35
IC VOLTRI 2	FABBRICHE	0,19	0,66	0,33
IC SAN GIOVANNI BATTISTA	RODARI	0,25	0,36	0,28
IC OREGINA	SPINOLA	0,47	-0,26	0,25
IC SAN MARTINO-BORGORATTI	JESSIE MARIO	0,53	-0,43	0,24
IC SAN MARTINO-BORGORATTI	PERASSO	0,69	-0,92	0,21
IC BORZOLI	DUE GIUGNO	-0,09	0,91	0,21
IC CORNIGLIANO	SBARBARO	-0,28	1,31	0,19
IC SAN GIOVANNI BATTISTA	SAN GIOVANNI BATTISTA	0,09	0,38	0,18
IC SAN FRUTTUOSO	CESARE BATTISTI	0,35	-0,21	0,18
IC STAGLIENO	G. MAZZINI	-0,06	0,60	0,14
IC LAGACCIO	MARIO MAZZA	0,13	0,06	0,11
IC PRATO	DORIA	-0,06	0,50	0,11
IC PRA'	MONTANELLA	-0,09	0,57	0,11
IC QUEZZI	FONTANAROSSA	-0,06	0,46	0,09
IC MADDALENA - BERTANI	DANEO	0,75	-1,50	0,08
IC BARABINO	SALGARI	0,16	-0,22	0,04
IC BURLANDO	BURLANDO	-0,06	0,28	0,04

IC TERRALBA	MARCONI	0,16	-0,27	0,03
IC SAN FRUTTUOSO	DODICI OTTOBRE	0,09	-0,14	0,02
IC SAN GOTTARDO	SAN GOTTARDO	-0,28	0,74	0,02
IC VOLTRI 2	D'ALBERTIS	-0,47	1,14	0,01
IC SESTRI EST	TOMMASEO	-0,25	0,57	-0,01
IC TEGLIA	VILLA SANGUINETI	-0,50	1,10	-0,02
IC MOLASSANA	SANTULLO	-0,28	0,49	-0,05
IC BORZOLI	VENTICINQUE APRILE	-0,31	0,53	-0,06
IC BOLZANETO	DOGE DA MURTA	-0,91	1,84	-0,09
IC SAMPIERDARENA	TAVIANI	-0,03	-0,32	-0,12
IC SAMPIERDARENA	MONTALE	-0,28	0,14	-0,16
IC QUEZZI	BALL	-0,47	0,49	-0,18
IC STAGLIENO	ANDERSEN	-0,69	0,87	-0,22
IC SESTRI	PEZZANI	-0,47	0,35	-0,23
IC STAGLIENO	MONTESIGNANO	-0,69	0,83	-0,24
IC PEGLI	MARIO EMANUELLI	-0,28	-0,23	-0,27
IC LAGACCIO	DIECI DICEMBRE	-0,35	-0,18	-0,30
IC BURLANDO	GIOVINE ITALIA	-0,31	-0,31	-0,31
IC SAN TEODORO	CICALA	-0,53	0,19	-0,32
IC PRATO	SAN SIRO	-0,69	0,46	-0,35
IC VOLTRI 1	CANEPÀ	-0,72	0,40	-0,39
IC PRATO	PRATO	-0,72	0,38	-0,39
IC SAN FRANCESCO DA PAOLA	MONTEGRAPPA	-0,72	0,13	-0,47
IC QUEZZI	FANCIULLI	-0,69	0,05	-0,47
IC MADDALENA - BERTANI	DE SCALZI F.LLI POLACCO	-0,13	-1,35	-0,49
IC MOLASSANA	SAN GIACOMO	-0,94	0,52	-0,50
IC TERRALBA	SOLARI	-0,69	-0,13	-0,52
IC PEGLI	VILLA BANFI	-0,69	-0,19	-0,54
IC PEGLI	ADA NEGRI (EX VILLA ROSA)	-0,50	-0,71	-0,56
IC CONVITTO NAZ. COLOMBO	CONVITTO NAZ. COLOMBO - PRIMARIA	-0,25	-1,30	-0,57
IC MADDALENA - BERTANI	GIANO GRILLO	-0,09	-1,78	-0,60
IC MOLASSANA	PINO SOPRANO	-1,13	0,53	-0,63
IC QUARTO	PALLI	-0,53	-0,97	-0,66
IC QUARTO	D'ERAMO	-0,47	-1,12	-0,67
IC SAN MARTINO-BORGORATTI	RADICE	-0,72	-0,55	-0,67
IC PEGLI	ADA NEGRI	-0,69	-0,66	-0,68
IC QUEZZI	BORSI	-0,91	-0,19	-0,69
IC STURLA	VERNAZZA	-0,50	-1,14	-0,70
IC QUARTO	FABRIZI	-0,35	-1,52	-0,70
IC SESTRI	ALFIERI	-0,91	-0,31	-0,73
IC CASTELLETTO	MAZZINI MARIA	-0,35	-1,64	-0,73
IC SAN MARTINO-BORGORATTI	GIOIOSA	-1,13	0,03	-0,78
IC QUINTO-NERVI	FERMI	-0,72	-0,93	-0,78
IC STAGLIENO	SANT'EUSEBIO	-1,54	0,96	-0,79
IC SAN MARTINO-BORGORATTI	SAN DESIDERIO	-1,13	-0,02	-0,80
IC PEGLI	PASCOLI	-0,91	-0,70	-0,85
IC PEGLI	PASCOLI (PALLAVICINI)	-0,91	-0,76	-0,87
IC CENTRO STORICO	EMBRIACO	-0,47	-1,79	-0,87
IC ALBARO	BRIGNOLE SALE	-0,53	-1,69	-0,88
IC FOCE	BARRILI	-0,69	-1,34	-0,89
IC QUINTO-NERVI	MANFREDI	-0,91	-0,96	-0,93
IC STURLA	GIUSTINIANI	-0,91	-0,98	-0,93
IC ALBARO	SAURO	-0,72	-1,42	-0,93
IC QUARTO	SACRO CUORE	-0,94	-0,92	-0,94
IC QUINTO-NERVI	GIANELLI	-0,91	-1,06	-0,96
IC QUINTO-NERVI	DA VERAZZANO	-0,91	-1,07	-0,96
IC FOCE	DIAZ	-0,69	-1,69	-0,99
IC STURLA	GOVI	-0,72	-1,63	-1,00
IC ALBARO	RICHERI	-0,91	-1,56	-1,11
IC SAN MARTINO-BORGORATTI	NOVARO	-1,35	-0,54	-1,11
IC CASTELLETTO	SAN PAOLO	-1,13	-1,88	-1,36

Le scuole secondarie di primo grado

Le scuole secondarie di primo grado sono 63 con 13105 iscritti.

Gli studenti non italiani sono 1571, pari al 12%.

Anche in questo segmento gli stranieri nati in Italia rappresentano ormai oltre il 60% del totale degli stranieri.

Si trovano scuole molto grandi, come la scuola Parini Merello con 770 studenti e scuole davvero molto piccole come l'Aldo Moro con 30 studenti.

Le piccole realtà interne accolgono, come si è già visto negli altri ordini di scuola, forti presidi territoriali in aree della città molto lontane dal centro e con grandi problematiche di collegamento con il resto della città.

Gli indici individuati mostrano anche per questo segmento una forte polarizzazione delle problematiche in alcune zone della città, che sembrano raccogliere in maniera molto superiore alla popolazione residente le problematiche educative di cui abbiamo portato elementi di riflessione.

Talvolta la polarizzazione tra scuole avviene anche all'interno dello stesso territorio, cosa che in questo segmento appare più evidente, per la maggiore mobilità degli studenti.

Scuole secondarie di primo grado nel Comune di Genova, secondo l'Indice di Difficoltà Educativa.

direzione	scuola	IDI	IDT	IDE
IC TEGLIA	MEDIA TEGLIA - EX SUCC. FOSCOLO	2,12	1,22	1,85
IC BOLZANETO	GASLINI	1,66	1,68	1,67
IC LAGACCIO	MEDIA DUCA DEGLI ABRUZZI	2,19	0,04	1,54
IC VOLTRI 2	ALDO MORO EX QUASIMODO	0,99	2,80	1,53
IC SAMPIERDARENA	SAMPIERDARENA (ROLANDO)	1,91	0,39	1,45
IC SAN TEODORO	MEDIA S. TEODORO (GARIBALDI)	1,91	0,21	1,40
IC CORNIGLIANO	VOLTA	1,24	1,20	1,23
IC RIVAROLO	MEDIA RIVAROLO - EX FOSCOLO SEDE	1,06	0,65	0,94
IC SESTRI	DANTE ALIGHIERI	1,16	0,35	0,92
IC CENTRO STORICO	BALIANO	1,98	-1,57	0,91
IC CONVITTO NAZ. COLOMBO	CONVITTO NAZ. COLOMBO - SEC 1° GRADO	1,48	-0,59	0,86
IC CERTOSA	CAFFARO	0,88	0,63	0,80
IC TERRALBA	PARINI - MERELLO	1,16	-0,29	0,73
IC TEGLIA	GIUSEPPINA TOSCA BERCILLI (MARA)	0,42	1,17	0,65
IC MARASSI	LOMELLINI	0,81	-0,01	0,56
IC PONTEDECIMO	DON ORENGO	0,49	0,60	0,53
IC SESTRI EST	GRAMSCI	0,56	0,41	0,52
IC BARABINO	BARABINO (GOZZANO)	0,74	-0,01	0,51
IC VOLTRI 2	MEDIA VOLTRI 2	-0,29	2,29	0,49
IC SAMPIERDARENA	SAMPIERDARENA (MONASTERO)	0,42	0,13	0,33
IC BORZOLI	MEDIA BORZOLI - EX SUCC. CAFFARO	0,07	0,87	0,31
IC RIVAROLO	MEDIA RIVAROLO - EX CAFFARO SUCC.	0,17	0,58	0,30
IC PEGLI	RIZZO - ALESSI (BONAVINO)	0,67	-0,63	0,28
IC PRA'	ASSAROTTI - VILLA RATTO	-0,11	1,07	0,24
IC CONVITTO NAZIONALE COLOMBO	DON MILANI	0,81	-1,31	0,17
IC SAN TEODORO	MEDIA S. TEODORO (CHIABRERA)	0,25	-0,14	0,13
IC LAGACCIO	MEDIA MARIO MAZZA	0,14	0,06	0,12
IC SAN FRANCESCO DA PAOLA	NINO BIXIO (GRANAROLO)	0,07	0,03	0,06
IC VOLTRI 1	ANSALDO	-0,32	0,92	0,05
IC QUEZZI	CAMBIASO	0,07	-0,12	0,01
IC MONTALDO	CANTORE	-0,07	0,17	0,00
IC BORZOLI	MEDIA BORZOLI - EX SUCC. VOLTA GRAMSCI	-0,32	0,42	-0,10
IC SAN FRUTTUOSO	MEDIA SAN FRUTTUOSO	-0,11	-0,18	-0,13
IC BARABINO	BARABINO (DASTE)	-0,29	0,04	-0,19
IC PRA'	ASSAROTTI	-0,82	1,22	-0,20
IC BARABINO	BARABINO (SAN BARTOLOMEO DEL FOSSATO)	-0,53	0,16	-0,32
IC STAGLIENO	LUCARNO (LODI)	-0,78	0,54	-0,38
IC CONVITTO NAZIONALE COLOMBO	COLOMBO	0,07	-1,47	-0,39
IC PRATO	D'AZEGLIO PRATO	-0,78	0,44	-0,41
IC SAN GIOVANNI BATTISTA	CENTURIONE	-0,82	0,37	-0,46
IC STAGLIENO	LUCARNO (MOGADISCIO)	-1,03	0,80	-0,48
IC SAN MARTINO-BORGORATTI	BOCCANEGRA - ENRICO (REMONDINI)	-0,32	-0,94	-0,51
IC BARABINO	BARABINO (CANTORE)	-0,71	-0,10	-0,53
IC BURLANDO	RUFFINI (MONTALDO)	-0,60	-0,53	-0,58
IC QUEZZI	EX GOVI - IC QUEZZI	-1,03	0,42	-0,59
IC MOLASSANA	MEDIA MOLASSANA	-1,06	0,47	-0,60
IC OREGINA	GEROLAMO SERRA	-0,78	-0,19	-0,60
IC OREGINA	GASTALDI	-0,78	-0,21	-0,61
IC QUARTO	MEDIA QUARTO (EX STROZZI SUCC.)	-0,43	-1,10	-0,63
IC PEGLI	RIZZO - ALESSI (PALLAVICINI)	-0,78	-0,40	-0,67
IC FOCE	DORIA - PASCOLI (PALERMO)	-0,57	-1,36	-0,81
IC SAN GOTTARDO	DA PASSANO	-1,49	0,75	-0,81
IC SAN MARTINO-BORGORATTI	BOCCANEGRA - ENRICO (ROTONDA)	-1,03	-0,38	-0,83
IC SAMPIERDARENA	SAMPIERDARENA (MARTINETTI)	-1,24	-0,14	-0,91
IC MADDALENA - BERTANI	BERTANI (BATTISTINE)	-0,78	-1,85	-1,10
IC STURLA	STROZZI	-1,06	-1,31	-1,14
IC ALBARO	BARRILI - PAGANINI	-1,06	-1,69	-1,25
IC QUINTO-NERVI	DURAZZO SEDE	-1,49	-1,16	-1,39
IC FOCE	DORIA - PASCOLI (CESARE BATTISTI)	-1,28	-1,78	-1,43
IC CASTELLETTO	BERTANI (CABRINI)	-1,28	-1,90	-1,46
IC FOCE	DORIA - PASCOLI (BANDERALI)	-1,49	-1,73	-1,56

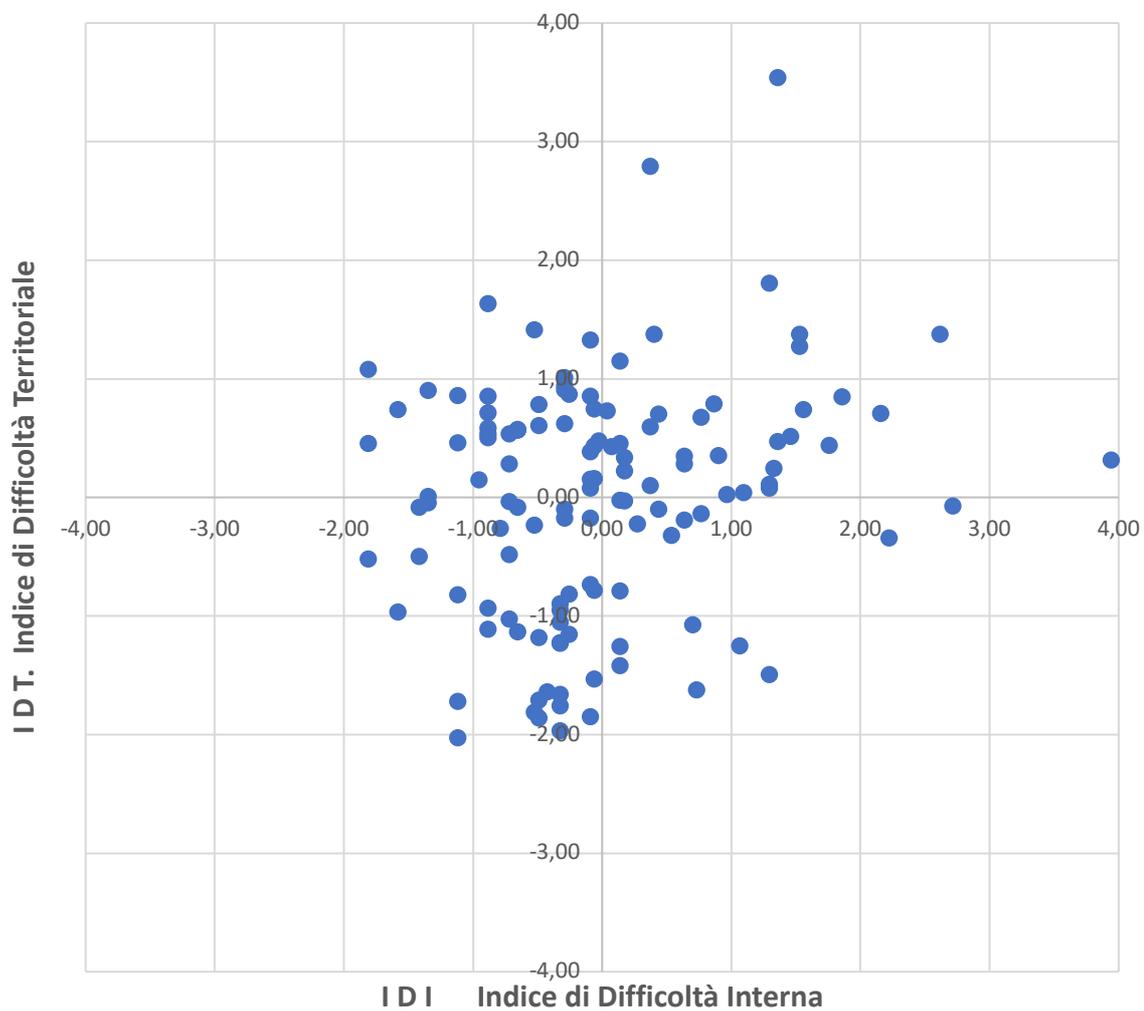
A partire dagli indici prodotti è possibile rappresentare il Sistema Scolastico cittadino attraverso una serie di mappe della Difficoltà educativa, che intrecciano le due dimensioni individuate permettendo di cogliere la complessità dell'agire delle scuole, tra utenza interna e territori.

Le mappe dei tre ordini di scuola presentano sempre alcune situazioni particolarmente interessanti per la loro eccentricità, che meritano ulteriori approfondimenti di ricerca per comprenderne meglio l'andamento.

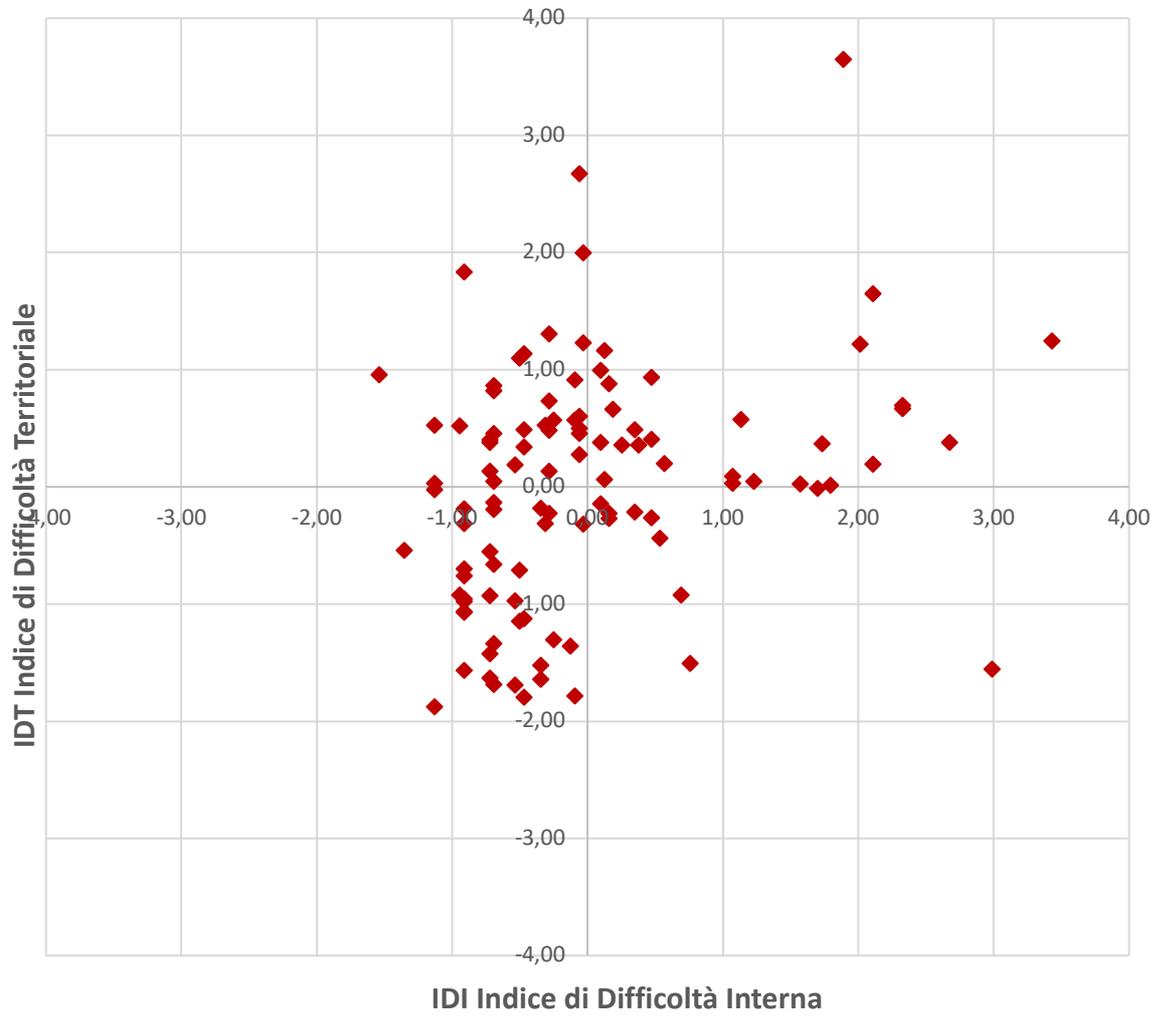
Le mappe sono inoltre strumenti di prima lettura del sistema per indirizzare le scelte delle politiche e possono rappresentare così uno strumento di confronto di sistema per tutti gli attori coinvolti nella governance locale.

In nessun caso gli indici vanno letti come indici di qualità delle scuole, né possono essere usati per costruire delle graduatorie tra le scuole, quanto piuttosto come strumenti di orientamento nella complessità del sistema.

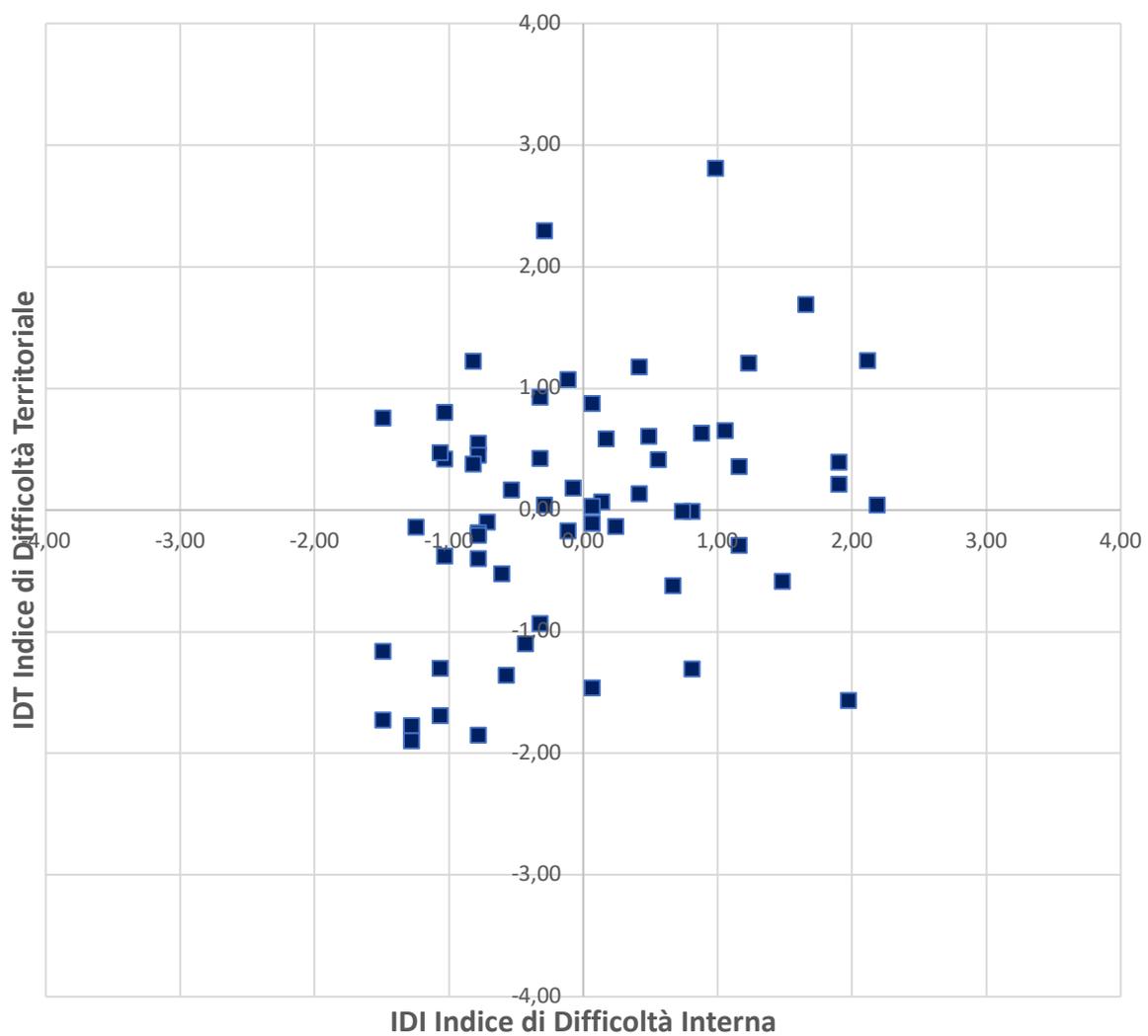
Mappa della Difficoltà Educativa Scuole Infanzia



Mappa della difficoltà educativa Scuole Primarie



Mappa della Difficoltà educativa Scuole Secondarie di I grado



Le mappe mostrano l'incrocio dei dati relativi alla Difficoltà interna (IDI) e quelli della Difficoltà Territoriale (IDT) mostrando le scuole secondo la loro collocazione nell'arco della Difficoltà educativa complessiva.

Si può notare come scuole situate in zone relativamente simili dal punto di vista di IDT, affrontano talvolta Difficoltà Interne molto diversificate.

Anche a livello della scuola infanzia si notano già elementi di polarizzazione e di offerta fortemente diseguale sui territori.

In alto a sinistra (Quadrante 1) si trovano le scuole che, pur situate in territori, a maggior Disagio Sociale, presentano una minore complessità interna. Spesso queste scuole sono vissute sui territori come "isole felici" e strenuamente difese dalla popolazione come presidi culturali e di comunità, a fronte di una forte carenza di altre realtà educative locali. Si tratta di scuole spesso caratterizzate da piccole dimensioni.

In alto a destra (Quadrante 2) vi sono le scuole con più alto Indice di Difficoltà Interna situate in territori ad alto Indice di Difficoltà territoriale. Si tratta della situazione più problematica sia per le difficoltà presenti nell'utenza interna sia per le risorse che le scuole possono trovare all'esterno.

In questa situazione aumenta molto il rischio complessivo di Povertà Educativa, secondo la definizione datane da Save The Children che tiene conto non solo della carenza di educazione formale, ma anche dell'incapacità di un territorio di offrire occasioni educative non formali o informali.

In basso a destra (Quadrante 3) la complessità interna delle scuole è alta e il disagio sociale relativamente minore. Si trovano in questo quadrante scuole con più alte problematicità interne, ma che possono attingere a risorse esterne di pregio.

In basso a sinistra (Quadrante 4) le scuole che si trovano in zone più agiate e che presentano minore complessità. Sono le scuole a più alto potenziale, almeno sulla carta, quelle che possono usufruire di un territorio di riferimento ricco e che vivono una situazione più semplice al loro interno. Si tratta di scuole che possono rischiare l'isolamento e di adagiarsi nella capacità di progettare e affrontare l'innovazione.

La minore difficoltà interna può provocare un effetto di "adagiamento" e di rallentamento della propositività, ma viceversa può essere invece occasione di sperimentazione di percorsi pedagogici più sfidanti proprio perché effettuati con maggiore tranquillità.

La mappa può essere perciò letta come un sistema di rischi e opportunità delle diverse scuole.

Indice di Difficoltà Interna crescente		
Indice di Difficoltà Territoriale crescente	<p>Quadrante 1 IDI - ; IDT +</p> <p>Scuole situate in zone ad alto disagio economico, ma con minori problematiche sociali interne. Queste scuole tendono ad essere percepite come “isole felici” e come presidi culturali del territorio.</p> <p>Opportunità: clima di scuola tranquillo, spesso con buona collaborazione della comunità sociale, che riconosce valore alla scuola.</p> <p>Rischi: incapacità di affrontare l’innovazione, chiusura e tradizionalismo pedagogico</p>	<p>Quadrante 2 IDI + ; IDT +</p> <p>Scuole situate in zone ad alto disagio e con alta complessità interna. Si tratta delle situazioni più urgenti e di difficile gestione. Il territorio non è in grado di offrire opportunità educative e le scuole risentono di un’utenza spesso problematica.</p> <p>Opportunità: necessità di sperimentazione pedagogica, insegnanti motivate e con “spirito di frontiera”</p> <p>Rischi: burn out delle insegnanti e frequente turn over, conflittualità tra le famiglie e tra le insegnanti</p>
	<p>Quadrante 4. IDI -; IDT -</p> <p>Scuole ad alto potenziale interno e esterno. Il territorio offre opportunità da cogliere, ma le scuole che vivono vita tranquilla rischiano di non saperle cogliere.</p> <p>Opportunità: risorse territoriali importanti, bassa conflittualità e possibilità di sperimentare vie nuove senza traumi</p> <p>Rischi: routine e replica di percorsi già standardizzati, chiusura e esclusione, autoghettizzazione positiva, incapacità di innovazione</p>	<p>Quadrante 3. IDI +; IDT -</p> <p>Scuole ad alta complessità in zone più agiate. Queste scuole si pongono spesso come scuole che provengono da una storia di innovazione e di sperimentazione pedagogica e di percorsi di inclusione.</p> <p>Opportunità: capacità di risposta alle emergenze, buona tenuta del contesto circostante</p> <p>Rischi: ghettizzazione come conseguenza paradossale di percorsi di inclusione</p>

Bibliografia

ABBONA F., DEL RE G., MONACO G. (2008) (Eds.) *Complessità dinamica dei processi educativi. Aspetti teorici e pratici*, F. Angeli Milano, 317 pp.

ABBONA F., DEL RE, G. (2008) - Sulla complessità dell'educazione, in: ABBONA F., DEL RE G., MONACO G. (Eds.) *Complessità dinamica dei processi educativi. Aspetti teorici e pratici*, pp. 72-82. F. Angeli.

AGAZZI E. (2008) - Una prospettiva sistemica per la scuola, in: ABBONA F., DEL RE G., MONACO G. (Eds.) *Complessità dinamica dei processi educativi. Aspetti teorici e pratici*, pp. 38-47. F. Angeli.

ASS. TREELLLE (2005a) - *Il governo della scuola autonoma: responsabilità e accountability*, Seminario n. 5

ASS. TREELLLE (2005b) *Stato, Regioni, Enti locali e scuola: chi deve fare cosa?*, Seminario n. 6

ASS. TREELLLE (2013) *I Dirigenti scolastici: funzioni, reclutamento, valutazione in Italia e in Europa*, Seminario n. 13

AUSTIN J.L.(1987) - *Come fare cose con le parole*, Marietti, Genova, 128 pp.

BÄCKMAN E., TRAFFORD B. (2006) - *Democratic governance of schools*, Council of Europe

BAUMAN Z. (2003) - *Modernità liquida*, Laterza, Bari, p. 263

BECK U. (2000) - *La società del rischio*, Carocci, Roma, pp. 380

BERTALANFFY von L. (1969) – *General System Theory: Foundations, Development, Applications*, trad. it E. Bellone, *Teoria generale dei sistemi. Fondamenti, sviluppo, applicazioni*, Mondadori, Milano, 406 pp.

BEVIR M. (2009) - *Key concept in governance* (ed.), SAGE, 232 pp.

BEVIR M. (2011) - *The SAGE Handbook of Governance* (ed.), SAGE, 592 pp.

BEZZI C. (2010) - *Il nuovo disegno della ricerca valutativa*, F. Angeli, Milano, 298 p.

BEZZI C., CANNAVÒ L., PALUMBO M. (2010) - *Costruire e usare indicatori nella ricerca sociale e nella valutazione* (Eds.), F. Angeli, Milano, 266 pp.

BOTTANI N. (2009) - *Il difficile rapporto tra politica e ricerca scientifica sui sistemi scolastici*, Working paper n. 17, Fondazione G. Agnelli

- BOTTANI N. (2013) – *Requiem per la scuola*, Il Mulino, Bologna, pp. 143
- BRINT S. (2007) - *Scuola e società*, Il Mulino, Bologna
- BUSEMEYER M. - *Two decades of decentralization in education governance: Lessons learned and future outlook for local stakeholders*, Atti del Convegno OECD/CERI Giugno 2013
- CAPRA F., MATTEI U. (2017) – *Ecologia del diritto. Scienza, politica e beni comuni*, Aboca Edizioni, 256 pp.
- CARNOY M., LOEB S. - “Does External Accountability Affect Student Outcomes? A Cross-State Analysis”, in *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Winter 2002, Vol. 24, No. 4, pp. 305-331
- CASTOLDI M. (2012) - *Valutare a scuola*, Carocci, Roma
- CASTOLDI M. (2008) - *Si possono valutare le scuole? Il caso italiano e le esperienze europee*, Società Editrice Internazionale, Torino, 171 pp.
- CERNA L. (2014), *Trust: What it is and Why it Matters for Governance and Education*, OECD Education Working Papers, No. 108, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/5jxswcg0t6wl-en>
- COMMISSIONE EUROPEA (2001) - *La governance europea. Un libro bianco*
- COPPOLA L. (2011) - *N-Vivo, Un programma per l'analisi qualitativa*, F. Angeli, Milano, 144 pp.
- CORBETTA P. (2015) - *La ricerca sociale: metodologia e tecniche. Vol. 3: Le tecniche qualitative*, Il Mulino, Bologna, 168 pp.
- CORTIGIANI P. (2008) - “La scuola come mente collettiva: la ricerca organizzativa della “Don Milani” di Genova”, in: *Tecnologie Didattiche* **45**, vol. 16 (3), p. 4-12 disponibile online <http://ijet.itd.cnr.it/article/view/324/257>
- CRONBACH L.J. (2007) - Le nostre novantacinque tesi, in STAME N. (2007) - *Classici della Valutazione* (Ed), Franco Angeli, Milano, pp. 178-187
- CROUCH C. (2009) – *Postdemocrazia*, Laterza, Bari, pp.148
- DAL LAGO A. (2013) - *All'indice. Critica della cultura della valutazione* (Ed.), Numero Monografico AUT AUT 360
- DAUN H. (2011) - *School governance for a learning community. A comparative framework, Report del progetto Europeo SGOLC, LLP*
- DELFINO L., ROSSI M.M. - *La fine della Grande Genova nella mutazione logistica*, disponibile online <http://www.consessioniprecarie.org/2018/08/26/la-fine-della-grande-genova-nella-mutazione-logistica/> (ultimo accesso ottobre 2018)

DENEULT A. (2018) – *Governance. Il management totalitario*, Neri Pozza, Vicenza Titolo originale “*Gouvernance*”. *Le management totalitaire*,

DIEZ T., OSTROM E., STERN P.C. (2003) - The struggle to govern the commons, *Science Vol. 302*, Issue 5652, pp. 1907-1912, disponibile online DOI: 10.1126/science.1091015 (nov. 2017)

DI LIBERTO A., SCHIVARDI F., SIDERI M., SULIS G. - *Le competenze manageriali dei Dirigenti Scolastici italiani*, Working paper n. 48, Fondazione G. Agnelli 2013

DI LIBERTO A., SCHIVARDI F., SULIS G. - *Managerial practices and students' performance*, Working paper n. 49, Fondazione G. Agnelli 2013

DUNNE M., AKYEAMPONG K., HUMPHREYS S. - *School processes, local governance and community participation: understanding access*, Consortium for Research on Educational Access, Transitions and Equity (CREATE) University of Sussex, 2007

DUIT A., GALAZ V. (2008) - “Governance and complexity. Emerging issues for governance theory “ in *Governance. An International journal of Policy, administration and institutions*, Vol. 21 (3), pp. 311-335

DURU-BELLAT M. (2010) - “Le diseguaglianze scolastiche a monte e a valle. Organizzazione scolastica e influenza dei titoli di studio” (con F. Dubet et A. V  r  tout), in *Sociologia del Lavoro*, n  1202, 50-79.

DURU-BELLAT M. (2004) - *Social inequalities at school and educational policies*, UNESCO, Fundamentals of Educational Planning.

EDGAR L., MARSHALL C., BASSETT M. (2006) – *Partnerships: putting good governance principles in practice*, Institute on Governance, Ottawa

ELIAS G. (2008) - Sistemi educativi come sistemi complessi: un nuovo approccio, in: ABBONA F., DEL RE G., MONACO G. (Eds.) *Complessità dinamica dei processi educativi. Aspetti teorici e pratici*, pp. 23-29. F. Angeli.

EPPEL, E., TURNER, D., AND WOLF, A. (2011) - Experimentation and Learning in Policy Implementation: Implications for Public Management, Institute of Policy Studies, <http://hdl.handle.net/10063/2585>

EURYDICE (2007) - *School autonomy in Europe. Policies and measures*, http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/090EN.pdf

FAZEKAS M., BURNS T. (2012) - *Exploring the complex interaction between governance and knowledge in education*, EDU Working paper n. 67, OECD, Directorate for education

FERRARIS M. (2012) - *Manifesto del nuovo realismo*, Laterza, Bari, 113 pp.

- FERRARIS M. (2017) – *Postverità e altri enigmi*, Il Mulino, Bologna, 181 pp.
- FEYERABEND P. (1993) - *Dialogo sul Metodo*, Laterza, Bari, 183 pp.
- FORMEZ (2006) - *Common Assessment Framework. Migliorare un'organizzazione attraverso l'autovalutazione*.
Reperibile http://www.eipa.eu/files/File/CAF/Brochure2006/Italian_2006.pdf
- FORMEZ () - Valutare gli effetti delle politiche pubbliche. Metodi e applicazioni al caso italiano. reperibile on line
<http://costopa.formez.it/sites/all/files/Valutare%20gli%20effetti%20delle%20politiche%20pubbliche.pdf>
- FRANZONI S. (2012) - *Governance scolastica e comunità di apprendimento*, F. Angeli, Milano, 190 pp.
- FRANZONI S., GENNARI F., GANDINI G, SALVIONI D (2012) - *School governance. A international comparison*, Atti del convegno EIASM 7th International Conference on accounting, auditing and management in public sector reforms, Milano 4-6 settembre 2012
- FOUCAULT M. (2017), *Sicurezza, Territorio, popolazione. Corso al Collège de France (1977-1978)*, Feltrinelli, Milano 399 pp.
- GABRIELLI B. (2013) – *Relazione nell'ambito del Convegno Rigeneriamo le città Generiamo il futuro*, Bari Marzo 2013 consultabile online <http://rigenerazione.regione.puglia.it/wp-content/uploads/relazione-gabrielli-bari.pdf>
- GÉLINAS J.B. (2008), *Dictionnaire critique de la globalisation. Les mots du pouvoir, le pouvoir du mot*, Ecosociété, Montreal
- GOLDSPINK C. (2007) - “Rethinking educational reform. A loosely coupled and complex system perspective” in *Educational Management administration and leadership*, SAGE Publications Vol. 35 (1) p. 27-50
- GOVERNO ITALIANO (2007) - *Quaderno bianco sulla scuola*
- GRIMALDI E., ROMANO I., SERPIERI R., STAIBANO M. (2006) - *Governance scolastica: modelli di regolazione e architetture della conoscenza*, Università degli studi di Napoli Federico II, <http://hdl.handle.net/11588/425288>
- GRIMALDI E., ROMANO I., SERPIERI R., STAIBANO M. (2006) - “Governance scolastica: modelli di regolazione e architetture della conoscenza”, relazione presentata al Convegno AIS Educazione “*La dimensione locale della formazione: politiche e processi*”, Padova, 10 febbraio 2006 (disponibile online http://www.academia.edu/639182/Governance_scolastica_modelli_di_regolazione_e_architetture_della_conoscenza)

GRIMALDI E. (2010) - *Discorsi e pratiche di governance della scuola. L'esperienza della Provincia di Napoli*, F. Angeli, Milano, 224 pp.

GUBA E.G., LINCOLN Y.A. (2001) - *Guidelines and checklist for constructivist (a.k.a. fourth generation) evaluation*, disponibile online <https://wmich.edu/sites/default/files/attachments/u350/2014/constructivisteval.pdf>

GUBA E.G., LINCOLN Y. A. (2007) - La valutazione di quarta generazione, in STAME N. (2007) - *Classici della Valutazione* (Ed), Franco Angeli, Milano, pp. 128-155

HABERMAS J. (2009) – *Etica del discorso*, Laterza, Bari

HARDIN R. (1968) – The tragedy of the commons, in *Science* n. 162, P. 1243-1248

HEIDEGGER M. (1990) - *Domande fondamentali della filosofia*, Mursia, Milano, 176 pp.

HESS C., OSTROM E. (2009), - *La conoscenza come bene comune. Dalla teoria alla pratica* (Eds.), Bruno Mondadori, 409 pp., (titolo originale *Understanding Knowledge As a Commons*)

HIRSCHMAN A.O. (1970) – *Exit, Voice and Loyalty*, Harvard University Press, Cambridge, 162 pp., ed. it. *Lealtà, defezione, protesta: Rimedi alla crisi delle imprese, dei partiti, dello stato*, trad. di L.Trevisan, Il Mulino, Bologna

HOOGE E., BURNS T., WILKOSZEWSKI H. (2012) - *Looking beyond numbers: stakeholders and multiple school accountability*, EDU Working paper n. 85, OECD, Directorate for education

JESSOP R. (2003a) - *Governance, Governance failure and Meta-governance*, relazione tenuta in occasione del Convegno Policies, governance and innovation for Rural Area, Università della Calabria 21-23 Novembre 2003 disponibile online https://www.ceses.cuni.cz/CESES-136_version1-3B_Governance_requisite_variety_Jessop_2002.pdf (ultimo accesso Nov. 2017)

JESSOP R. (2003b) - *Governance and Metagovernance: on reflexivity, requisite variety and requisite irony*, Department of Sociology, Lancaster University, disponibile online <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Governance-and-Metagovernance.pdf>

KHAN F. (2007) - *Educational governance at local level*. Policy paper and evaluation guidelines, UNESCO

LAKOFF G., JOHNSON M. (1980) – *Metaphors we live by*, University of Chicago Press ed. it. A cura di P. Violi - *Metafora e vita quotidiana*, Bompiani, Milano 295 pp. (2004)

LEPORE V. (2009) - *L'istruzione: il ruolo delle amministrazioni locali. Funzioni, criticità e prospettive* (Ed.), Cittalia, Fondazione ANCI Ricerche

LEVIN B. (2013) - *The simple art of governing complex systems*, OECD/CERI Seminar June 2013 disponibile online https://www.oecd.org/edu/ceri/1_Ben%20Levin%20The%20Simple%20Art%20of%20Governing%20Complex%20Systemsht.pdf (ultimo accesso Novembre 2017)

- LINCOLN Y., GUBA E. (1985) - *Naturalistic Inquiry*, Sage, London, 417 pp.
- LUHMANN N. (2005) – *Organizzazione e decisione*, B. Mondadori, Milano, 435 pp.
- LUHMANN N. (2014) – *Introduzione alla teoria della società*, Pensa Multimedia, Lecce, 280 pp.
- MANCUSO S., VIOLA A. (2013) - *Verde brillante. Sensibilità e intelligenza del mondo vegetale*. Giunti, Firenze, 140 pp.
- MANCUSO S. (2017) - *Plant revolution*, Giunti, Firenze, 272 pp.
- MANDELBROT B. (1975) – *Les objets fractales. Forme, hasard, dimension*. Flammarion Paris Trad. it a cura di R. Pignoni, *Gli oggetti frattali. Forma, caso, dimensione*, Einaudi, Torino 207 pp.
- MARTINI A., SISTI M. (2009) - *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, Il Mulino, Bologna, 318 pp.
- MASLOWSKI R. (2001) - *School Culture and School Performance*, Twente University Press, 220 pp., disponibile online <https://ris.utwente.nl/ws/files/6074941/t0000012.pdf> (ultimo accesso Nov. 2017)
- MASON M. (2008) - *Complexity theory and the philosophy of education* (Ed.), Wiley-Blackwell, 252 pp.
- MATTEI U. (2011) – *Beni comuni. Un manifesto*, Laterza, Bari 116 pp.
- MATTEI U., QUARTA A. (2018) – *Punto di Svolta. Ecologia, tecnologia e diritto privato. Dal Capitale ai beni comuni*, Aboca edizioni, 252 pp.
- MATURANA H., VARELA F. (1985) - *Autopoiesi e cognizione. La realizzazione del vivente*, trad. it. di A. Stragapede, Marsilio, Padova, 205 pp., (titolo originale *Autopoiesis and cognition. The realization of the living*)
- MCCRONE T., SOUTHCOTT C., GEORGE N. (2011) - *Governance models in schools*, NFER (National Foundation for Educational Research) Slough (UK)
- MEYER J.W., ROWAN B. (1977) - “Institutional Organizations: formal structure as myth and ceremony” in *American Journal of Sociology*, Vol 83, n. 2, pp.340-363
- MORGAN G. (2002) - *Metafore dell'organizzazione*, trad. di M. Balducci, F. Angeli, Milano 562 pp. (titolo originale *Images of Organization*)
- MORIN E. (1999) - *Organization and complexity*, Annals of the New York Academy of Sciences, 879, 115-121, disponibile online 10.1111/j.1749-6632.1999.tb10410.x (ultimo accesso Nov. 2017)

MORO G., PASTORE S., SCARDIGNO A.F. - *La valutazione del Sistema scuola. Contesti, logiche, modelli e principi operative*, Mondadori Università, Milano 2015, 207 pp.

MORRISON K. (2006) - *Complexity theory and education*, atti APERA Conference 2006, Hong Kong

MORRISON K. (2008) - Educational Philosophy and the Challenge of Complexity Theory, in: MASON M. (Ed.) - *Complexity theory and the philosophy of education*, pp. 16-31, Wiley-Blackwell

MORZENTI PELLEGRINI R. (2011) - *L'autonomia scolastica tra sussidiarietà, differenziazioni e pluralismi*, Giappichelli, Torino 293 pp.

OECD (2013) - *Trends Shaping Education 2013*, OECD Editions, http://dx.doi.org/10.1787/trends_edu-2013-fr

OSTROM E. (2005) - *Understanding institutional diversity*, Princeton University Press, 375 pp.

OSTROM E. (2006) - *Governare i beni collettivi*, Marsilio, 353 pp. (titolo originale *Governing the Commons*)

OSTROM E., HESS C. (2009) - Un framework per l'analisi dei beni comuni della conoscenza in HESS C., OSTROM E. (2009) - *La conoscenza come bene comune. Dalla teoria alla pratica* (Eds.), Bruno Mondadori, 409 pp., (titolo originale *Understanding Knowledge As a Commons*) pp. 45-80

PALUMBO M. (2001) - *Il Processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, F. Angeli, Milano, 268 pp.

PALUMBO M., GARBARINO E. (2004) - *Ricerca sociale: metodi e tecniche*, F. Angeli, Milano, 303 pp.

PALUMBO M. (2010) - Definizioni, approcci e usi degli indicatori nella ricerca e nella valutazione, in BEZZI C., CANNAVÒ L., PALUMBO M. (2010) - *Costruire e usare indicatori nella ricerca sociale e nella valutazione*, (Eds.), F. Angeli, Milano

PARLETT M. HAMILTON D. (1972), *Evaluation as Illumination: a new approach to the study of innovatory programs*, Occasional paper, Edinburgh University, reperibile online <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED167634.pdf>

PAWSON R., TILLEY N. (2007) - Un'introduzione alla valutazione scientifica realista, in STAME N. (2007) - *Classici della Valutazione* (Ed), Franco Angeli, Milano, pp. 371-385

PIATTONI S. (2009) - *Multi-level governance in the EU. Does it works, intervento nell'ambito del Convegno "Globalization and Politics: A Conference in Honor of Suzanne Berger"* MIT, May 8 and 9, disponibile online

POGGI A. (2008) - *Autonomia scolastica e decentralizzazione*, Working paper n. 6, Fondazione G. Agnelli

QUEIROLO PALMAS L. (2003) – *Classi Meticce*, Carocci, Roma

RAWLS J (1982) – *Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano, 498 pp.

RAZZI M. (2008) - *Le reti scolastiche in una prospettiva di governance della scuola autonoma*, Contributo nell'ambito della Conferenza regionale sul sistema educativo di istruzione e formazione, Genova

RHODES R.A.W. (1996) - The New Governance: Governing without Government, in *Political Studies* XLIV. pp .652–667 disponibile online <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA108/rhodes.pdf> (ultimo accesso Novembre 2017)

ROMEI P. (2007) - “Per una teoria della scuola” in *Autonomia e Dirigenza*, Nuova serie n. 1-2-3, Anno XVI, p. 12-39

SCHEERENS J., MOSCA S., BOLLETTA R. (2011) - *Valutare per gestire la scuola. Governance, leadership e qualità educativa* (Eds.), B. Mondadori, Milano, 343 pp.

SCHEERENS J. (2011) - Misurare la cultura della scuola in: SCHEERENS J., MOSCA S., BOLLETTA R. (Eds.) *Valutare per gestire la scuola. Governance, leadership e qualità educativa*, pp. 107-120, Bruno Mondadori

SCHEERENS J., BOSKER R. (1997) - *The foundations of educational effectiveness*, Pergamon, Oxford (UK), 347 pp.

SCHEERENS J. (2000) - *Improving school effectiveness*, UNESCO, Paris, <http://www.unesco.org/iiep>

SEN A. (2010) – *L'idea di giustizia*, Mondadori, Milano 457 pp.

SCLAVI M. (2003) - *Arte di ascoltare e mondi possibili. Come si esce dalle cornici di cui siamo parte*, Bruno Mondadori, Milano, 352 pp.

SCLAVI M. (2005) - *A una spanna da terra. Una giornata di scuola negli Stati Uniti e in Italia e i fondamenti di una metodologia umoristica*, Bruno Mondadori, Milano, 263 pp.

SERPIERI R. (2008) - *Governance delle politiche scolastiche. La Provincia di Napoli e le Scuole dell'autonomia*, F. Angeli, Milano, 222 pp.

SERPIERI R. (2014) - *Leadership democratica o management distribuito? La costruzione del Dirigente scolastico in Italia*, Intervento nell'ambito del Convegno Nazionale dei Dirigenti Scolastici, FLC CGIL, Bologna 25-26 Febbraio 2014

- SESTITO P. (2014) - *La scuola imperfetta*, Il Mulino, Bologna, 178 pp.
- SNYDER S. (2013), *The simple, the complicated and the complex: educational reform through the lens of complexity theory*, OECD Education Working papers, n. 96, OECD Publishing <http://dx.doi.org/10.1787/5k3txnpt1lnr-en>
- STAME N. (2007) - *I classici della valutazione (Ed.)*, F. Angeli, Milano, 428 pp.
- STAKE R.E. (1995) - *The art of case study research*, Sage Lindon pp. 175
- WEICK K.E. (1976) - *Educational Organizations as Loosely Coupled Systems*, Administrative Science Quarterly, 21, (1), pp. 1-19, Johnson Graduate School of Management, Cornell University Stable, disponibile online URL: <http://www.jstor.org/stable/2391875> (ultimo accesso Nov. 2017)
- WEICK K.E., SUTCLIFFE K.M. (2010) - *Governare l'inatteso. Organizzazioni capaci di affrontare le crisi con successo*, Raffaello Cortina Editore, Milano, 177 pp.
- WENGER E., MCDERMOTT R., SNYDER W.M. (2007) - *Coltivare comunità di pratica. Prospettive ed esperienze di gestione della conoscenza*, Guerini e Ass., Milano, 292 pp.
- WIENER N. (1950) – *The human use of human beings*, Boston, trad. italiana: *Introduzione alla cibernetica - L'uso umano degli esser umani*, Boringhieri, Milano, 234 pp.
- ZIZEK S. (2017) – *Il coraggio della disperazione*, Ponte alle grazie, Milano, 412 pp.

Ringraziamenti

Arrivare ai ringraziamenti ha il suono dolce di un obiettivo raggiunto: significa ricostruire idealmente il proprio percorso e riconoscere la comunità delle persone che lo hanno reso possibile. Impossibile ringraziarle tutte, importante riconoscerne alcune particolarmente significative.

Grazie a Mauro Palumbo, che ha avuto la pazienza e la tenacia di accompagnarmi per tutto questo percorso, dandomi fiducia, stima e sprone in ogni occasione, oltre a indirizzare il mio lavoro verso solidi riferimenti teorici.

Grazie a Daniela Congiu, con cui ho continuamente mantenuto un dialogo e un confronto su idee, strumenti e metodi, in una comunanza di intenti che va al di là dell'antica amicizia che ci lega.

Grazie a Maddalena Bartolini, che ha condiviso le fatiche dello studio e con cui abbiamo spesso ragionato su quanto l'educazione sia politica.

Grazie alle colleghe della Direzione Politiche dell'Istruzione per le nuove generazioni, del Comune di Genova, che lavorano ogni giorno con dedizione e impegno per supportare il Sistema scolastico della città e garantire servizi e diritti per i bambini e le famiglie.

Il ringraziamento più grande infine va alla mia famiglia, a Monica, a Eugenio, a Tommaso, a cui il lavoro è dedicato. È in questa microcomunità, che posso sperimentare ogni giorno cosa significano concretamente la condivisione, lo scambio, l'attenzione reciproca, la fiducia nella possibilità di costruire insieme un futuro di verità e giustizia.