



Governance del sistema scolastico: approcci innovativi dalla ricerca

Educational system governance: innovative approaches research

Roberto Melchiori

Università degli Studi Niccolò Cusano- Telematica Roma
roberto.melchiori@unicusano.it

ABSTRACT

The governance of complex education systems, characterized by numerous nodes in a multilevel structure, has become a political priority in many European and non-European countries; these nations are increasingly looking for models and examples of governance, purposely designed for education and training systems, in order to adapt them to their needs. This paper, building on the concepts of network system and complexity, summarizes the results of an exploratory analysis of research projects carried out by research institutions on topics like the governance foundations and the modern leadership of schools, and disseminated through official publications and reports. In this perspective, the aim is to provide a basis to define the key issues of managing and complex education and training systems. Surprisingly, among the key topics trust has been identified as one of them most relevant, because it represents the expectation of all school stakeholders towards the adoption and use of positive and effective behaviours. Particular attention has been dedicated to the analysis of studies and research carried out in OECD countries in the past five years.

La Governance dei sistemi di istruzione complessi con più livelli di articolazione è diventata una priorità politica in molti paesi europei ed extraeuropei; questi sono sempre più alla ricerca di esempi e modelli che possano adattarsi alle proprie esigenze. Questo saggio, utilizzando i concetti di sistema di rete e di complessità come riferimenti di base, riassume i risultati di un'analisi esplorativa a carattere di evidenza effettuato sulle pubblicazioni di progetti di ricerca e di rendicontazione realizzati da enti di ricerca in merito ai fondamenti della governance e della leadership moderna della scuola. Lo scopo, quindi, è precisare i temi chiave posti a fondamento della governare dei sistemi di istruzione e formazione complessi: tra i temi chiave si è scelto di inserire quello della fiducia, ovvero l'aspettativa da parte di tutti gli stakeholder della scuola verso l'adozione e l'uso di comportamenti positivi ed efficaci da parte della scuola stessa. Il saggio si fonda, in particolare, sugli studi e le ricerche realizzati nei paesi dell'OCSE negli ultimi cinque anni.

KEYWORDS

Policy, Governance, Principals, Stakeholder, Ecological System.
Policy, Governance, Dirigenti Scolastici, Soggetti Interessati, Sistemi Ecologici.

Introduzione

La Governance dei sistemi educativi¹ di istruzione e formazione complessi con più livelli di articolazione è diventata una priorità politica in molti paesi europei ed extraeuropei; in questi paesi, infatti, sono state avviate negli ultimi 20 anni diverse riforme per la governance che potessero adattarsi alle varie esigenze. Le riforme introdotte hanno riguardato molteplici aspetti, quali: gli indirizzi, le finalità e gli obiettivi generali, nonché le norme collegate alla responsabilità di tutti i soggetti e stakeholder interessati; l'organizzazione e la struttura del sistema scolastico (ad esempio, gli anni di istruzione obbligatoria, l'età di ingresso nella scuola, i livelli scolastici, i corsi di studio, la formazione degli insegnanti, le qualifiche per gli studenti, ecc.); le agenzie in grado di adempiere l'istruzione obbligatoria (ad esempio le scuole pubbliche, le scuole private, le aziende, altre agenzie, ecc.); le possibilità e modalità di scelta delle scuole messe a disposizione delle famiglie; i finanziamenti e i relativi meccanismi, diretti e indiretti (ad esempio, lo stato, le regioni, i comuni, le famiglie, gli stakeholder, ecc.) di assegnazione.

In tutte le riforme adottate in molti paesi sia europei sia extraeuropei particolare attenzione ha ricevuto, inoltre, la definizione e la distribuzione delle responsabilità istituzionale tra i diversi livelli del sistema di istruzione (centrale, ovvero nazionale; periferico, a livello regionale o sub-regionale o anche locale o municipale; istituzione scolastica). Questa distribuzione della responsabilità, pur avendo soluzioni diverse tra i vari paesi a, è riconducibile a due linee di condotta e deliberazioni che riguardano: a) gli *indirizzi* e la *struttura* del sistema scolastico regolati a livello centrale (ad esempio, leggi e regolamenti di impianto ordinamentale, la formazione dei docenti, l'allocazione delle risorse economiche, il quadro di qualifiche, i requisiti per l'accreditamento, gli esami conclusivi di ciclo e il sistema di valutazione); b) le *decisioni* circa l'*organizzazione* e la *gestione* delle attività didattiche (per esempio, la scelta dei libri di testo, i metodi di insegnamento, la valutazione dei progressi degli studenti, ecc.), che sono affidate alle singole istituzioni scolastiche. Altre decisioni, come per esempio l'assunzione e il licenziamento del personale scolastico, gli orari di lavoro, i livelli stipendiali e le condizioni di lavoro, sono comunemente contrattualizzate e condivise tra le autorità nazionali e locali². In tutti i paesi risulta cruciale per la governance l'allineamento tra i vari livelli del sistema scolastico ed educativo nel suo complesso, considerando anche le attività di formazione professionale che nella maggior parte dei paesi europei costituisce un percorso formativo alternativo a quello di istruzione.

1. Metodo di lavoro

Per la progettazione e la costruzione della ricerca si è effettuata, inizialmente, un'attività di ricognizione in letteratura riguardante la governance nel suo sviluppo longitudinale; tale attività ha permesso di realizzare una *scoping review* (Daudt et al., 2013), con l'obiettivo di tracciare una *mappa* di evidenze dei termi-

1 Di seguito i termini di "sistema educativo" e di "sistema d'istruzione e formazione" sono considerati equivalenti, salvo dove diversamente specificato.

2 In Italia la Legge 107 del 2015 di riforma della scuola, introduce alcune attività per la dirigenza scolastica funzionali alla governance complessiva di sistema, come ad esempio il completamento dei docenti dell'organico dell'autonomia, i percorsi di alternanza scuola-lavoro, attuazione del Piano nazionale della scuola digitale.

ni e significati più utilizzati³. È apparso importante delineare una visione d'insieme sul tipo, il grado e la quantità della letteratura disponibile, soprattutto della produzione legata alla caratterizzazione di policy, di governance, di valutazione, di ecosistema (Melchiori R., Melchiori F.M., 2015). Allo scopo, quindi, si è proceduto alla rilevazione dagli studi analizzati della letteratura visionata degli elementi comuni collegati e alla governance e al sistema educativo e, infine, alla leadership e dirigenza scolastica.

Il lavoro di analisi della letteratura ha portato, pur non avendo una pretesa di definizione teorica o di generalizzabilità, ad una iniziale precisazione di carattere concettuale del fenomeno, con la costruzione di uno *schema concettuale* provvisorio funzionale allo studio esplorativo che s'intendeva attuare. Tale schema ha determinato sia le successive scelte di metodo operative sia le interpretazioni sulle conoscenze derivate dai risultati e proposte delle ricerche analizzate. Tutto questo ha richiesto, nella estensione del rapporto finale, un forte impegno sulla chiarezza argomentativa, perché il lettore interessato, potesse comprendere, adeguatamente il significato delle azioni compiute e dei ragionamenti sottostanti.

La metodologia di ricerca utilizzata nello sviluppo della ricerca, quindi, è uno *studio esplorativo (esplorative study)* di tipo scoping che ha incluso le seguenti cinque principali fasi (Pham, Raji, Greig et al., 2013): (1) identificare la domanda di ricerca, (2) identificare gli studi e le ricerche rilevanti, (3) selezionare degli studi e le ricerche ritenute coerenti, congruenti e propositive, (4) scegliere i termini concettuali e costruire la mappa concettuale utile alla domanda di ricerca, (5) riassumere le attività svolte con la precisazione in un rapporto dei risultati ottenuti. La validazione della mappa concettuale non è stata effettuata; i risultati sono presentati in un seminario nazionale⁴.

2. Caratterizzazioni comuni della governance in Europa

Molti paesi europei nell'ultimo decennio si sono impegnati stati, nella ricerca di modelli di governance per realizzare una guida efficace dei loro sistemi di istruzione e formazione complessi. Questa ricerca ha portato a una moltiplicazione di meccanismi di governante, che spesso vengono applicati contemporaneamente. In alcuni casi i Ministeri centrali, per esempio, tali meccanismi agiscono come regolatori del sistema di istruzione, impostando le regole entro cui le scuole sempre più autonome devono operare. Allo stesso tempo gli stessi Ministeri avviano interventi specifici per ottenere elevati standard di qualità ed equità, nel caso in cui le scuole non riescono a soddisfare le aspettative dei loro por-

- 3 L'attività ha compreso la consultazione di alcune banche dati per recuperare le pubblicazioni aderenti alle due parole chiave di governance e di sistema educativo sui domini di psicologia e di educazione. In particolare sono state analizzate le banche dati di: Education Research Complete; PsycINFO; ERIC; Scopus; Psicologia Scienze Del Comportamento Collection; Sage Premier; e Informit A+Education. Una ricerca supplementare è stata realizzata su Google Scholar per individuare la letteratura grigia, principalmente rapporti di ricerca, relativi al sistema educativo.
- 4 Cfr. "GENERATIVE EDUCATION, Vent'anni dopo il Rapporto Delors, Scenari, principi e strategie della ricerca educativa per la scuola del XXI secolo", XI Edizione Summer School, SIREF – Società Italiana di Ricerca Educativa e Formativa,. Con la collaborazione di SIPED (Società Italiana di Pedagogia) e il Patrocinio dell'Università Niccolò Cusano – Telematica Roma, Facoltà di Scienze dell'educazione e formazione, Roma, 8-9-10 Settembre 2016.

tatori d'interesse. È da considerare, comunque, che nonostante questa possibilità di intervento diretto i Ministeri non sono più l'unico soggetto coinvolto nel governo dei sistemi di istruzione. Le riforme realizzate nei vari paesi, infatti, hanno aggiunto nel ruolo della governance altri soggetti, come le scuole, le amministrazioni locali, altri Ministeri ed Enti nazionali statali e, in alcuni casi, anche altre parti interessate quali le associazioni sindacali, le associazioni delle imprese, le associazioni di insegnanti, le associazioni di genitori e gli stessi rappresentanti degli studenti. Per costruire un grande impianto di riforma del sistema educativo, con la strategia adottata, sono assunti meccanismi di governance come la negoziazione e il dialogo con tutti i soggetti interessati e tra questi stessi soggetti.

Una delle risposte più importanti per controllare e gestire la complessità crescente della governance del sistema d'istruzione è stato il *decentramento*: questo indirizzo organizzativo avrebbe dovuto consentire alle autorità locali, alle istituzioni scolastiche e ai vari stakeholder di usufruire di un maggior grado di libertà per rispondere alle diverse esigenze locali (vedi tabella di figura 1). In realtà, l'attuazione del decentramento ha portato verso i livelli regionali e locali territoriali, nonché alle istituzioni scolastiche, una miriade di attività, soprattutto amministrative, che in precedenza erano coordinate (e a volte neanche realizzate) a livello centrale. Questo spostamento ha cambiato la natura della relazione tra il livello centrale, ovvero i Ministeri – direttamente e indirettamente coinvolti – e i livelli regionale, locale e le istituzioni scolastiche, sostituendo una relazione gerarchica con una relazione di con-divisione del lavoro caratterizzata da autoregolamentazione. In pratica, si è realizzata una governance multilivello in cui i legami tra i molteplici soggetti, operanti ai diversi livelli, sono più fluidi e si raccolgono per trattativa.

<i>Sistema Policy definite</i>	<i>Centralizzato</i>	<i>Decentrato</i>
Rigide	<i>Burocrazia</i> Prescrizione e controllo delle attività Risorse standardizzate (qualifiche) Disposizioni obbligatorie	Impostazione di obiettivi obbligatori, Il controllo obbligatorio dei risultati
Flessibili	Impegno mobilitato	<i>Mercato</i> Auto-organizzazione, attività autonome Risorse flessibili, acquisizione Intervento attraverso incentivi, sanzioni.

Fig. 1. Rappresentazione schematica di definizione dei tipi di politiche e dei sistemi

Gli sviluppi descritti hanno avuto luogo in molti paesi europei ed extraeuropei in varia misura, iniziando da diversi punti di partenza. Stati con struttura federale, come l'Australia, l'Austria, il Canada, la Germania o gli Stati Uniti, presentano una responsabilità su livello nazionale e statale. Alcuni paesi, invece, mostrano una lunga tradizione di forte decentramento (ad esempio la Finlandia e il Regno Unito). Altri paesi, invece, esibiscono e una lunga pratica della libertà di scelta della scuola da parte della famiglie e il finanziamento pubblico delle scuole private (come il Belgio o l'Olanda).

Il trasferimento verso gli attori locali più influenza e controllo sul sistema di istruzione e formazione ha portato da una parte a una maggiore spinta per l'autonomia scolastica e, dall'altra parte, all'adozione della valutazione di sistema come importanti strumenti di governance. Per monitorare l'impatto delle politiche

di istruzione e formazione in conformità alle leggi e ai regolamenti, i paesi utilizzano una serie di strategie a vari livelli che includono raccolte di dati riguardanti le misure di: risultato degli apprendimenti degli studenti (principalmente risultati di esami conclusivi di cicli d'istruzione); processi scolastici (ottenuti, per esempio, dalle ispezioni scolastiche o da auto-valutazioni delle scuole); esiti di interventi sul sistema e i risultati di valutazioni di insegnanti e di dirigenti scolastici.

3. Domande chiave per la moderna governance

Governare i sistemi educativi con più livelli di organizzazione- ordinamentale e territoriale – richiede modelli efficaci in grado di bilanciare la risposta alla diversità locale con la capacità di assicurare gli obiettivi nazionali. Si tratta di un equilibrio delicato e molto difficile da raggiungere data la complessità del sistema di istruzione; di conseguenza i problemi della governance sono diventati importanti nell'agenda politica e i paesi europei sono impegnati nella ricerca di esempi di modelli e di buone pratiche che possano adattarsi alle proprie esigenze. Questa priorità politica ha portato alla realizzazione di studi e ricerche, anche a livello della stessa organizzazione OCDE⁵, che hanno approntato sistemi efficaci adattabili di governance.

Il primo elemento che deriva dall'analisi della documentazione raccolta, risultato dell'attività di *scoping review*, è una definizione del termine di governance che condivisa da tutti i paesi europei ed extraeuropei: "la Governance comprende il quadro legislativo, le istituzioni, le strutture operative, le relazioni e i processi attraverso i quali, sia a livello nazionale e istituzionale, sia a livello locale territoriale (comprese le istituzioni scolastiche), si sviluppano, implementano e riesaminano gli interventi delle politiche per l'educazione. Impiega reti complesse, vedi Figura 1, che abbracciano sia le caratteristiche delle istituzioni e il loro rapporto con l'intero sistema educativo (ad esempio, come i finanziamenti sono assegnati alle istituzioni scolastiche e come queste sono responsabili per l'uso dei finanziamenti stessi) sia le strutture e le relazioni meno formali che indirizzano e influenzano il comportamento dei soggetti interessati e coinvolti" (OECD, Campbell, Carayannis, 2013).

Dall'analisi effettuata, inoltre, sono desumibili due domande chiave, cioè:

1. *Quali modelli di governo sono efficaci per i sistemi d'istruzione e formazione complessi?*

Per i policy maker, con il compito di sviluppare una risposta a un problema particolare, spesso non è del tutto chiaro quale tipo di prove siano necessarie al fine di affrontare le questioni politiche chiave, poiché e in effetti possono esserci più percorsi per raggiungere una particolare soluzione basata sulle evidenze. I responsabili politici devono costruire un repertorio di azioni e di strategie per esaminare le opzioni di conoscenze disponibili. A parte l'uso della conoscenza da parte dei responsabili politici, occorre considerare *come* e *dove* si produce la conoscenza e come si trasmette ai responsabili politici. In questo contesto ha assunto una grande valenza il ruolo delle agenzie di intermediazione per aiutare a selezionare gli elementi utili in grado di poter scegliere l'opzione più idonea tra le varie opzioni disponibili.

5 Cfr il sito. <http://www.oecd.org/> riporta le indicazioni delle attività dell'Organisation for Economic Co-operation and Development, in particolare il sito delle pubblicazioni <http://www.oecd-ilibrary.org/>.

Seconda domanda:

2. *Quale sistema di conoscenze è necessario per sostenere una governance efficace dei sistemi di istruzione e formazione complessi?*

Una componente importante dei sistemi di governance moderni è la loro capacità di apprendere e di condividere le conoscenze, considerando che, con la crescita della complessità, la governance è diventata un'attività che organizza e utilizza una grande quantità di informazioni e dati.

Nei sistemi complessi e spesso frammentati la condivisione delle conoscenze tra le diverse parti del sistema è essenziale per diverse ragioni, quali per esempio:

- L'uso di esperienze di pratica innovativa realizzate in una parte del livello decentrato sono rese disponibili in altre parti dello stesso sistema (esperienze di scuola lavoro).
- I diversi tipi valutazione e di test proposti a livello nazionale e internazionale hanno portato ad una esplosione nei generi e tipi di prove a disposizione dei responsabili politici.

Naturalmente la conoscenza è generata anche dall'esperienza professionale e comprende la conoscenza tacita trasmessa in modo informale all'interno dei sistemi.

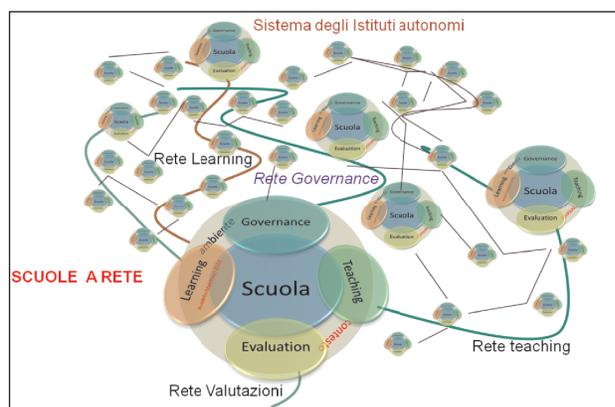


Fig. 2. Reti per la governance del sistema educativo

4. Approcci per la moderna governance

Al fine di migliorare la capacità di un sistema di essere governato occorre esaminare alcune precondizioni di base; queste includono l'integrazione di diversi tipi di conoscenza e la valorizzazione della *fiducia* tra i diversi attori (Cerna, 2014). La fiducia comporta anche una questione fondamentale, che riguarda come progettare e mantenere una strategia di governance a lungo termine per fare fronte ai cambiamenti.

Le precedenti osservazioni sono state utilizzate per riflettere sui risultati degli studi e delle ricerche sulle forme di governance utilizzate nei vari paesi, principalmente europei; le riflessioni hanno portato alla precisazione di cinque principi chiave della governance moderna. I principi sono:

- Non c'è un sistema di governo giusto.* In materia di istruzione quasi tutte le strutture di governo possono avere successo, a patto che sussistano le condizioni idonee, sia completamente centralizzate sia completamente decen-

trate. In alcune realtà, infatti, viene delegata grande autonomia ai livelli più bassi, in altre il responsabile per le decisioni importanti è il livello centrale. Il numero di livelli, e il potere ad ogni livello, non è quello che costruisce o rompe un buon sistema. Questo è definito piuttosto dalla forza dell'allineamento, dal coinvolgimento degli attori, dai processi coinvolti nella governance e dalla riforma.

2. *Bilanciamento di regole e funzionalità.* I sistemi di istruzione devono risolvere le tensioni tra le forze potenzialmente conflittuali, come la responsabilità e la fiducia, l'innovazione e il rischio-evasione, la costruzione del consenso e prendere scelte difficili. Trovare il giusto equilibrio (o, forse e più precisamente, la giusta combinazione di dinamiche che si rafforzano reciprocamente, come la responsabilità e la fiducia, per esempio), dipenderà dal contesto e dalla storia del sistema, così come le ambizioni e le aspettative per il suo futuro. Un modello unico di sistema funziona anche per allineare i ruoli e le responsabilità in tutto il sistema, migliorando l'efficienza potenziale riducendo il rischio potenziale di sovrapposizioni o di conflitti.
3. *Governance efficace.* Questa opera attraverso il rafforzamento delle capacità – o *capacitazione*, concetto su cui si tornerà tra breve –, il dialogo aperto e il coinvolgimento delle parti interessate. Tuttavia il coinvolgimento di una più ampia gamma di parti interessate funziona solo quando vi sono una visione strategica e una serie di processi precisi per sfruttare le loro idee e input.
4. *Sistema decentrato.* È un fattore che, a livello nazionale, rimane molto importante nella riforma degli ordinamenti dell'istruzione. Può essere strumento utile per lo sviluppo di linee guida e obiettivi chiari e per fornire un feedback sui progressi per il raggiungimento degli stessi obiettivi. Può essere, invece, un blocco per la costruzione di qualsiasi processo di governo e di riforma di successo.
5. *Sviluppo di principi fondamentali per la governance del sistema* (non solo un accordo su dove andare, ma un'indicazione chiara su come arrivarci). I principi fondamentali devono essere costruiti sulla base di tutto il pensiero sistemico e soprattutto lavorare per allineare i diversi attori per i vari livelli. Esempi di obiettivi includono la riduzione del tasso di abbandono e il miglioramento dei risultati degli studenti

Approfondendo ulteriormente l'analisi degli studi e delle ricerche, oltre ai principi chiave si sono evidenziati gli elementi ritenuti essenziali per la governance moderna. Tali elementi sono: *l'accountability*, *il rafforzamento delle capacità* (o *capacitazioni*), *il pensiero strategico*. Di seguito sono descritte le caratterizzazioni degli elementi essenziali.

4.1. *Accountability*

La tema della responsabilità è fondamentale per la governance dei sistemi educativi complessi, soprattutto in termini di definizione e gestione delle priorità e della direzione da intraprendere. Sussiste un vero e proprio interrogativo per gli attori del sistema educativo: per quali risultati, e su quali livelli, dovrebbero essere ritenuti responsabili e come il rapporto responsabilità/risultati può funzionare in modo coerente ed efficace.

Una delle sfide che hanno affrontato molti paesi europei è stata la sovrapposizione di responsabilità degli attori ai vari livelli del sistema; tale situazione, infatti, può essere generatrice di carenze nell'attribuzione o nell'assunzione di responsabilità. Un esempio di tale situazione è rinvenibile nel finanziamento delle attività extracurricolari delle scuole; in questo caso, alla riduzione dei finanzia-

menti del livello centrale non corrispondeva un'analoga assegnazione da parte dei livelli istituzionali periferici che, invece, per tali finanziamenti richiedevano un preciso riconoscimento di responsabilità politica-amministrativa. Questo esempio rappresenta uno degli inconvenienti, verosimilmente involontari, che si sono evidenziati rispetto all'attribuzione di responsabilità nei vari livelli del sistema educativo. Una contraddizione più importante si è verificata tra la responsabilità e l'innovazione del sistema educativo; i meccanismi di responsabilità strettamente esercitati, infatti, cercano di minimizzare i rischi e gli errori, che invece sono due elementi fondamentali del processo di innovazione. Questa contraddizione, o apparente incompatibilità, ha posto sotto forte pressione la governance dei paesi OCDE che dovevano rafforzare i loro sistemi di responsabilità e, nello stesso tempo, incoraggiare l'innovazione. Questi tipi di tensioni intrinseche, parte integrante delle sfide poste ai governi moderni, richiedono: a) una visione sistemica in grado di identificare la tensione; b) la capacità di compiere una scelta informata circa il modo migliore per bilanciare gli elementi concorrenti, ad esempio l'intero sistema educativo verso la singola istituzione scolastica.

È chiaro che tutti i paesi vorrebbero avere un sistema di responsabilità forte che aumenti la concretizzazione e l'eccellenza permettendo, contemporaneamente, la creatività e l'innovazione. È quindi necessario evitare di pensare in termini semplicistici la responsabilità efficace, che implica invece maggiore valutazione e un maggior numero di meccanismi per garantire la conformità. I paesi dell'OECD, infatti, sono ora nella fase in cui stanno considerando la struttura della responsabilità come strumento di miglioramento, che comprende anche l'idea di innovare a tutti i livelli, dal sistema scuola alla classe (OECD, 2013).

Adottando questa linea è possibile, quindi, realizzare un esplicito riconoscimento della complessità del rapporto tra responsabilità e innovazione, nonché della necessità di un approccio costruttivo che preveda, da un lato, una comprensione dell'equilibrio tra i regolamenti e gli strumenti di valutazione e, dall'altro lato, la ricerca dell'eccellenza e dell'uguaglianza per tutti gli attori del sistema educativo.

I sistemi di responsabilità manterrebbero così una chiara focalizzazione sulla realizzazione e sull'eccellenza, ma al contempo consentirebbero l'apertura verso l'innovazione, la creatività e nuove forme ed esperienze di apprendimento. L'esatta configurazione della struttura delle responsabilità del sistema di istruzione dipenderà, allora, sia dal contesto e da come i decisori (e le comunità) sceglieranno di bilanciare i vari processi sia dal livello e dalla portata dell'impegno e dalle attività delle parti interessate nel processo di governance.

Nell'ambito del sistema scolastico, le singole scuole devono essere pronte e aperte al coinvolgimento delle parti interessate; per questo scopo i dirigenti scolastici svolgono un ruolo chiave nel rendere il personale partecipe, aperto al dialogo con genitori e con i componenti della comunità locale (Melchiori R., 2015). In questo contesto un fattore molto importante è dato dalla valutazione e, in particolare, della misura delle prestazioni del personale, docente e amministrativo-tecnico, e nella gestione delle proprie e specifiche responsabilità.

Nel campo dell'istruzione, come in molti altri settori pubblici, una maggiore attenzione per gli *out come misurabili*, o risultati di prodotto, di effetto e di impatto (per esempio, i punteggi sui test standardizzati degli studenti, i tassi dei laureati e le transizioni degli studenti nel mercato del lavoro) è stata accompagnata da una maggiore enfasi sulle comparazioni dei risultati degli studenti ottenuti con i Test standardizzati. Ciò ha portato a un'ampia disponibilità di risultati fruibili dei responsabili politici (e anche verso tutte le parti interessate e coinvolte nel sistema d'istruzione e formazione). Questa attenzione ai risultati, nei vari paesi europei, è servita sia per aumentare la trasparenza e la responsabilità dell'intero sistema scolastico sia a supportare l'identificazione delle aree di miglioramento.

4.2. Rafforzamento delle capacità o capacitazioni

I sistemi di istruzione sono chiamati a rispondere sempre più alle nuove esigenze della società, sia collettive sia individuali, e senza dubbio il livello locale è più direttamente interessato, e a volte fortemente criticato, per questi sviluppi. Un elemento chiave per l'attuazione di una riforma politica di istruzione e formazione di successo è garantire che gli attori locali abbiano una capacità sufficiente per affrontare questa sfida. In particolare, la collaborazione per l'attuazione degli indirizzi di politica educativa deve essere supportata dalla volontà e dagli strumenti utili per attuare la riforma come previsto. Senza considerare queste condizioni, una riforma rischia di naufragare al livello in cui deve contare di più: l'aula scolastica. Da questa considerazione deriva che è a livello della classe degli studenti che una politica di cambiamento per l'istruzione e la formazione deve essere valutata rispetto agli esiti o positivi o negativi.

In termini semplici, il rafforzamento delle capacità di governance può essere descritto come il processo che aiuta tutti gli attori del sistema educativo ad acquisire e utilizzare le informazioni rilevanti per il successo delle politiche educative. L'accesso e il modo di utilizzare le informazioni rilevanti sono la *conoscenza del sistema* (Fazekas e Burns, 2012), mentre il rafforzamento delle capacità fornisce a ognuno dei diversi attori del sistema i metodi efficaci ed efficienti per accedere e utilizzare le conoscenze nei differenti contesti educativi locali, al fine di ottenere i migliori risultati desiderati.

Nel sistema dell'istruzione e della formazione, e analogamente ad altri servizi pubblici, la creazione di capacità è definita per livelli, come segue:

- *Livello individuale*: trovare il modo di sostenere gli individui (genitori, insegnanti, dirigenti scolastici e responsabili politici locali) mentre affrontano le esigenze derivanti dall'adozione nel contesto lavorativo con la costruzione sulle conoscenze esistenti (risorse umane e la gestione della conoscenza).
- *Livello istituzionale*: sostenere le istituzioni locali esistenti nella formazione delle politiche, attraverso strutture organizzative efficaci e una buona gestione (che comprende la costruzione di organizzazioni di apprendimento) (OECD, 2015).
- *Livello di sistema*: fornire modi efficaci per sostenere gli attori a livello di sistema (per esempio i politici locali, i sindacati degli insegnanti) in modo che possano svolgere il loro ruolo nella progettazione, attuazione e valutazione delle politiche educative.
- *Livello sociale*: fornire strumenti per rendere la pubblica amministrazione più interattiva e reattiva, e creare legami tra il settore pubblico e il settore privato, allo scopo di migliorare la qualità e l'efficienza della fornitura dei servizi di governance.

Lo sviluppo delle capacità si svolge su due dimensioni, verticale orizzontale. *Verticalmente* si agisce attraverso interventi da altri livelli (ad esempio, dal governo centrale verso l'amministrazione locale). È importante riconoscere che questo è un processo dinamico e che lo sviluppo di capacità in entrambe le direzioni (cioè dai livelli centrali e regionali a livello locale, nonché dal livello locale a livello regionale e centrale) è importante per la governance del sistema d'istruzione e formazione efficiente. Lo sviluppo di capacità può avvenire anche sullo stesso livello attraverso le diverse parti interessate, cioè *orizzontalmente*. Il rafforzamento delle capacità a livello orizzontale comporta la condivisione di esperienze e conoscenze, di modi efficaci di attuazione pratica delle politiche condividendo anche i risultati di messa in opera.

Elementi chiave, sia per il livello del singolo sia per lo sviluppo di una istituzione, sono:

- L'accesso alle informazioni e l'intenzionalità di essere disposto a utilizzare tali informazioni;
- La capacità e gli strumenti necessari per realizzare un cambiamento in modo efficiente;
- Il rafforzamento delle modifiche desiderate nel comportamento per costruire nuovi riflessi e nuovi modelli di lavoro.

Le esigenze di sviluppo delle capacità sarà diverso per i responsabili politici, i dirigenti scolastici, gli insegnanti e i genitori.

4.3. Pensiero strategico

Una governance moderna si basa sempre più sul pensiero strategico per bilanciare le esigenze e le urgenze immediate con la pianificazione e la direzione del sistema a lungo termine. Questo non è solo una problematica del sistema dell'istruzione e formazione, piuttosto una che tocca tutti i settori pubblici. In tempi di limitazione economica e fiscale, non è possibile agire sostenendo tutte le iniziative, piuttosto un'opportuna visione del futuro implica la costruzione di una capacità sistemica del governo che permette di migliorare la progettazione della politica, la formazione degli indirizzi e l'attuazione nel lungo termine. Si tratta di una sfida in materia di istruzione, come in molti altri settori pubblici. Anche se spesso si è sostenuto che fare crescere il decentramento e aumentare l'autonomia scolastica può contribuire a ridurre il tempo disponibile per attuare una riforma, in realtà la difficoltà nel tempo di conciliare la strategia politica e la capacità di progettare e, soprattutto, di fornire su un programma a lungo termine, è diventata la vera difficoltà per l'attuazione di una riforma del sistema educativo, come rilevato in molti paesi dell'OECD (OECD, 2014).

In generale, il livello centrale, ovvero il Ministero, svolge un ruolo cruciale nel sostenere il pensiero strategico a livello locale attraverso la creazione di capacità, la distribuzione di dati e informazioni valide e l'offerta di quadri concettuali e protocolli di riferimento. Un certo numero di paesi, compresa l'Italia, hanno sperimentato tecniche di pensiero strategico, al fine di trovare un consenso sui piani nazionali riguardanti il sistema educativo di medio termine, attraverso, ad esempio, consultazioni aperte con la popolazione per la costruzione e progettazione di *visioni* del futuro. Questi processi sono importanti, ma nello stesso tempo sono molto complicati da eseguire, soprattutto in considerazione della velocità del cambiamento e delle aspettative che le stesse popolazioni hanno di ottenere da parte dei Governi risposte rapide alle loro richieste. Dalle analisi dei documenti realizzati dai diversi governi dell'OECD si evidenzia che il pensiero strategico è sempre più necessario per governare sistemi complessi, che richiedono sia una visione olistica sia la flessibilità necessaria per attuare e affrontare il cambiamento. Un rappresentante di un paese europeo ha sottolineato in una conferenza dell'OCSE dedicata a questo tema: "non è più sufficiente scrivere sulla carta bianca e dire che abbiamo finito con l'argomento" (OECD, 2016, p. 29).

5. L'utilizzo dei dati

Un settore spesso trascurato è la capacità di gestire i dati, sia per le amministrazioni locali sia per le istituzioni scolastiche. Masse di dati sono disponibili attraverso i sistemi di valutazione e di monitoraggio, gli indicatori di efficacia, gli obiettivi, le ispezioni e i programmi di valutazione. I metodi di accesso alle informazioni e, di conseguenza, l'analisi e l'interpretazione non è auto-evidente. Questo non è un problema nuovo: già nel 1970, è stato osservato che gran parte dei dati pertinenti non erano disponibili per le istituzioni scolastiche o almeno non in una forma che potesse essere facilmente utilizzata (Levin, 1974).

Tuttavia l'aumento della prevalenza dei dati (da esami degli studenti, da valutazioni delle istituzioni scolastiche e da valutazioni dei dirigenti scolastici e da altre fonti), ovvero dare loro molta importanza in forma non elaborata e interpretata, potrebbe alterare in modo significativo le strutture di responsabilità in materia di istruzione. Anche se la raccolta e la diffusione dei dati è costruita e realizzata per aumentare la trasparenza dei sistemi di istruzione, vi sono risultati di molte ricerche che evidenziano come questo processo può essere interrotto o non funzionare come previsto. Sono state identificate tre categorie distinte, cioè (Schildkamp et al., 2014):

1. *Non-uso*: i dati non sono raccolti oppure manca la capacità per consentire il loro utilizzo. Questa categoria include anche gli attori del sistema educativo che scelgono di non utilizzare i dati perché in contrasto con le loro credenze.
2. *Usa improprio*: i dati sono raccolti sporadicamente (riguarda la qualità), erroneamente interpretati (problemi di analisi o di capacità) o non forniscono risposte adeguate per essere utili per il processo decisionale.
3. *Abuso*: i dati, o il campione, sono manipolati per produrre risultati più favorevoli; la manipolazione può generare conseguenze impreviste (ad esempio, ridurre il programma di studi per migliorare i punteggi degli studenti su argomenti già testati).

Si tratta di questioni pregnanti, sulle quali approfondire la riflessione. L'uso appropriato dei dati per il processo decisionale richiede che gli amministratori locali e gli educatori stessi diventino esperti di interpretazione dei dati e di trasformazione in conoscenza; ciò richiede, comunque, anche una struttura di gestione che consenta una corretta raccolta e circolazione dei dati. Mentre molti di questi argomenti si concentrano sulla questione dal punto di vista di *efficienza* (cioè un uso migliore dei dati consente un migliore e più efficiente processo decisionale), un altro importante elemento gioca un ruolo rilevante nelle decisioni, ovvero *l'equità*. In molti paesi OCSE, i territori maggiormente sviluppati, anche in termini di estensione, e con alto tenore economico hanno più probabilità di territori più poveri o più ridotti di utilizzare pienamente i dati disponibili, spesso a causa di problemi di capacità di analizzare e interpretare gli stessi dati. Allo stesso modo, i genitori economicamente più avvantaggiati e della classe media sono più propensi a utilizzare i dati della scuola per inserire il loro bambino nelle scuole più performanti. I genitori con i redditi più bassi (tra cui, in molti paesi, alte percentuali di genitori immigrati) non hanno la capacità di utilizzare i dati, o addirittura basare le proprie decisioni su altri fattori, come la vicinanza geografica e la disponibilità di mezzi di trasporto pubblico per l'accesso alla scuola (Elacqua et al., 2006).

Entrambi gli argomenti di efficienza ed equità sono importanti e suggeriscono che l'uso dei dati per il processo decisionale è uno dei bisogni fondamentali di un sistema di istruzione moderno. Questo solleva interrogativi importanti dal punto di vista della governance, in particolare:

- Che tipo di dati dovrebbero essere raccolti (in particolare, quali equilibrio tra dati qualitativi e quantitativi)? A quale livello? Da chi? E per che cosa?
- In che misura l'accesso ai dati può consentire una migliore gestione, con incentivi più definiti e le responsabilità più adeguate al contesto locale?
- Qual è il modo migliore per creare capacità per l'utilizzo dei dati (tra i decisori locali e le autorità centrali, nonché dirigenti scolastici e insegnanti)?
- È possibile avere una molteplicità di dati non necessari?

Conclusioni: il momento generativo della governance

Il sistema educativo comprende una grande numerosità di elementi costitutivi (soggetti-agenti e strutture) rilevanti, interagenti ed eterogenei, come i docenti, gli studenti, i genitori, le famiglie, i leader di comunità, lo Stato e i suoi servizi, le politiche dell'istruzione, le strutture economiche e le organizzazioni imprenditoriali, le ONG, le agenzie, e altri stakeholder, ecc. Il cambiamento e lo sviluppo sostenibile, quindi, in materia di educazione, a qualsiasi livello, non sono tanto una conseguenza derivante dal cambiamento in un particolare fattore, o soggetto-agente o struttura (indipendentemente da quanto sia potente l'influenza di quello stesso fattore), quanto un caso di generazione di moto in una nuova direzione, con l'attenzione al maggior numero possibile di fattori.

Poiché non è possibile conoscere adeguatamente la combinazione e la rilevanza dei fattori che possono causare o l'instabilità oppure l'affidabilità e la credibilità del sistema scuola, la migliore probabilità di successo si potrebbe ottenere affrontando il problema della governabilità e dello sviluppo da diversi punti di vista, livelli e prospettive possibili.

Ma quali sono i fattori efficaci per la moderna governance dei sistemi di educativi? La governance efficace ha le seguenti caratteristiche:

- è focalizzata sui processi, piuttosto che sulle strutture;
- è flessibile, cioè è capace di adattamento ai cambiamenti e agli imprevisti;
- operare con *building capacity*, ovvero rafforza il coinvolgimento dei soggetti interessati attraverso un dialogo aperto;
- è olistica, ovvero utilizza un approccio sistemico per allineare i ruoli e ridurre le tensioni interne;
- utilizza la ricerca di evidenze per informare la politica e la pratica;
- è costruita sulla fiducia.

La ricerca di nuove modalità di governance per i sistemi educativi nel 21° secolo sarà certamente sviluppata e attuata progressivamente negli anni a venire. Governare l'educazione in un mondo complesso rappresenta un obiettivo da raggiungere e dà rilievo allo sviluppo di sistemi di governance aperti, adattabili e flessibili. Proprio come l'educazione, che deve muoversi per evolvere e crescere unitamente allo sviluppo del mondo moderno, così allo stesso modo devono crescere e svilupparsi i sistemi che la governano.

Riferimenti bibliografici

- Burns, T. and F. Köster (eds.) (2016). *Governing Education in a Complex World. Educational Research and Innovation*. Paris: OECD. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264255364-en> [Ultima consultazione 24/08/2016].
- Carless, D. (2009). Trust, distrust and their impact on assessment reform. *Assessment and Evaluation in Higher Education*, 34(1), 79-89.

- Cerna, L. (2014). *Trust: what it is and why it matters for governance and education*. OECD Education Working Papers 108. Paris: OECD. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/5jxswcg0t6wl-en> [Ultima consultazione 24/08/2016].
- Daudt H. M. L. et al. (2013). Enhancing the scoping study methodology: a large, inter-professional team's experience with Arkey and O'Malley's framework. *BMC Medical Research Methodology*, 13, 48.
- Elacqua, G., M. Schneider and J. Buckley (2006). School choice in Chile: Is it class or the classroom?. *Journal of Policy Analysis and Management*, 25(3), 577-601.
- Fazekas, M. and T. Burns (2012). *Exploring the Complex Interaction Between Governance and Knowledge in Education*. OECD Education Working Papers, 67. Paris: OECD. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/5k9flcx2l340-en> [Ultima consultazione 24/08/2016].
- Hooze, E., Burns, T. and H. Wilkoszewski (2012). *Looking beyond the numbers: Stakeholders and multiple school accountability*. OECD Education Working Papers, 85, Paris: OECD. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/5k91dl7ct6q6-en> [Ultima consultazione 24/08/2016].
- Hopfenbeck, T. et al. (2013). *Balancing trust and accountability? The assessment for learning programme in Norway: A Governing Complex Education Systems case study*. OECD Education Working Papers, 97. Paris: OECD. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/5k3txnpqlsnn-en> [Ultima consultazione 24/08/2016].
- Levin, H.M. (1974). A conceptual framework for accountability in education. *The School Review*, 82(3). 363-391.
- Mayer, R., J. D. and F. Schoorman (1995). An integrative model of organisational trust. *Academy of Management Review*, 20(3), 709-734.
- Melchiori R. (2015). Equity and quality school: efficacy leadership. *Formazione & Insegnamento*, XIII(1). Lecce: Pensa MultiMedia. DOI: 107346/-fei-XII-03-14_03.
- Melchiori R., Melchiori F. M. (2015). School ecosystem: changing driver. *Formazione & Insegnamento*, XIII(1). Lecce: Pensa MultiMedia. DOI: 107346/-fei-XII-03-14_03.
- OECD (2012). *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*. Paris: OECD. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en> [Ultima consultazione 24/08/2016].
- OECD (2013). *Synergies for Better Learning: An International Perspective on Evaluation and Assessment*. Paris: OECD. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190658-en> [Ultima consultazione 24/08/2016].
- OECD (2014). *The weight of nations, Trends Shaping Education Spotlight 2*. Paris: OECD. Available at: www.oecd.org/edu/ceri/SpotlightBodyandSociety.pdf [Ultima consultazione 24/08/2016].
- OECD (2015). *Schooling Redesigned: Towards Innovative Learning Systems, Educational Research and Innovation*. Paris: OECD. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264245914-en> [Ultima consultazione 24/08/2016].
- Pham M. T., Raji A., Greig J. D., Sargeant J. M., Papadopoulos A. and McEwen S. A. (2014). A scoping review of scoping reviews: advancing the approach and enhancing the consistency. *Research Synthesis Methods*, 5, 371-385. DOI: 10.1002/jrsm.1123.
- Reina, D. and M. Reina (2006). *Trust and Betrayal in the Workplace: Building Effective Relationships in Your Organisation*. San Francisco: Berrett-Koehler.
- Schildkamp, K., L. Karbautzki and J. Vanhoof (2014). Exploring data use practices around Europe: Identifying enablers and barriers. *Studies in Educational Evaluation*, 42, 15-24.
- Snyder, S. (2013). *The simple, the complicated, and the complex: Educational reform through the lens of complexity theory*. OECD Education Working Papers, 96. Paris: OECD. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/5k3txnpt1lnr-en> [Ultima consultazione 24/08/2016].
- Van Maele, D., P. Forsyth and M. Van Houtte (2014). *Trust and School Life: The Role of Trust for Learning, Teaching, Leading and Bridging*. Dordrecht: Springer.

Sitografia

[Ultima consultazione 24/08/2016].
<http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/>
<http://www.aitsl.edu.au/>
<http://www.oecd.org/edu/ceri/>

