

INNOVAZIONE NEI SISTEMI EDUCATIVI PER MIGLIORARE LA QUALITÀ DELL'ISTRUZIONE

di Paola Mengoli, Margherita Russo

Il saggio introduce le problematiche dell'innovazione nei sistemi educativi, concentrando poi l'attenzione lungo due direttrici. La prima riguarda i principali fattori che influenzano i processi di innovazione dei sistemi educativi. La seconda direttrice propone una lettura delle innovazioni nella *governance* dei sistemi educativi che evidenzia le criticità della dicotomia tra decentramento e accentramento, e mette in luce come l'efficacia delle innovazioni dipenda anche dagli strumenti di monitoraggio e valutazione a sostegno dei progetti di miglioramento. È lungo queste due direttrici che si delineano i principali punti emersi dalla discussione nel gruppo di ricerca *MIQUA* e presentati in questo fascicolo.

The paper introduces the topic of innovation in education systems, then focuses attention along two lines. The first one concerns the main factors affecting the innovation processes of the education systems. The second line considers the innovations in the governance of education systems and points out the dichotomy between decentralization and centralization, and highlights how the effectiveness of innovations also depends on the tools of monitoring and evaluation in support of improvement projects. It is along these lines, the main points emerged from the research project *MIQUA* are presented in this section of the journal.

1. PREMESSA: LE RAGIONI DI UNA RICERCA

Di fronte alla crisi finanziaria, nel febbraio 2009 l'amministrazione Obama dette avvio a un ingente piano di investimenti pubblici a sostegno dell'economia, di cui un quinto riguardava misure immediatamente cantierabili a sostegno del sistema dell'istruzione pubblica. Nello stesso periodo, la Germania confermò un intervento pubblico a sostegno del sistema dell'istruzione e della ricerca, mentre l'Italia avviava un processo di riforma che intendeva coniugare tagli della spesa corrente con l'efficienza del sistema. Le scelte di politica educativa in Italia sollecitano una riflessione, specialmente perché il quadro che emerge dai dati dell'OECD (2011) evidenzia come – già prima della crisi – l'Italia avesse una posizione molto al di sotto della media dei paesi OECD rispetto a molti indicatori di qualità e riferiti agli investimenti complessivi nel sistema.

In Italia, la percentuale del PIL destinata all'istruzione è una delle più basse di tutti i paesi OECD: nel 2008, ha speso il 4,8% del PIL per l'istruzione, rispetto alla media OECD del 6,1% (posizionandosi al 29° posto sui 34 paesi considerati). Tra il 2000 e il 2008,

Paola Mengoli, PhD, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia; responsabile dei Servizi educativi di Officina Emilia.

Margherita Russo, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia; responsabile scientifico di Officina Emilia.

la spesa per studente è aumentata solo del 6%, rispetto alla media OECD del 34% (si tratta del secondo incremento più basso tra i trenta paesi i cui dati sono disponibili). Il numero di giovani che possiede un diploma d'istruzione secondaria è aumentato negli ultimi decenni, ma la proporzione di giovani italiani con tale livello d'istruzione è ampiamente al di sotto della media OECD. In Italia, nel 2009, circa il 70% dei giovani tra i 25 e i 34 anni ottiene un diploma di istruzione secondaria superiore, rispetto alla media OECD dell'81%. E ancora, l'Italia detiene uno dei più bassi tassi di conseguimento di diplomi d'istruzione terziaria tra i paesi OECD: il 20% dei giovani tra i 25 e i 34 anni, rispetto alla media OECD del 37%. Un ultimo dato, tra i molti presentati da *Education at a Glance* (OECD, 2011), ci introduce alle problematiche di organizzazione del sistema educativo italiano: gli studenti beneficiano di classi relativamente poco numerose e di un ammontare di ore complessivo d'istruzione più elevato, ma gli insegnanti guadagnano molto meno rispetto ad altri professionisti con diploma d'istruzione terziaria, e la progressione di carriera sino al livello più alto della loro fascia retributiva è relativamente lenta.

Nel corso degli ultimi decenni la ricerca sui sistemi educativi è entrata nel dibattito sullo sviluppo di lungo periodo con contributi teorici ed empirici che analizzano le molte dimensioni coinvolte nei processi di miglioramento dell'istruzione e degli effetti sullo sviluppo economico e sociale. Con riferimento all'Italia, nel 2007 è stato presentato il "Quaderno bianco sulla scuola": un esempio rilevante di raccolta ed elaborazione di informazioni a fini di valutazione e sostegno alle decisioni politiche. Un quadro coerente di fatti, effetti e determinanti, che ha consentito sia di conoscere le dimensioni quantitative del sistema educativo, specie nella sua articolazione territoriale, sia di individuare ipotesi di qualificazione del sistema. La necessità di un'azione pubblica per ottenere una più efficiente allocazione delle risorse finanziarie e umane tra i territori è risultata evidente e ha contribuito a approfondire il dibattito sulle riforme.

È in questo quadro che nel 2009 prese avvio la ricerca *MIQUA – Improving the Quality of the Pre-university Education System* promossa da un gruppo di ricercatori dell'Università di Modena e Reggio Emilia e dell'Arizona State University. Le domande di ricerca che accomunavano esperienze apparentemente lontane per ambiti disciplinari (economisti, studiosi di innovazione e processi di sviluppo locale ed esperti di sistemi di istruzione ed; pedagogisti, esperti di valutazione dei sistemi di istruzione, esperti di didattica della lingua ad ASU) scaturivano dalle originali esperienze di ricerca-azione intrapresa dalle due università per analizzare e sperimentare le condizioni in cui sia possibile sostenere innovazioni che migliorino la qualità del sistema di istruzione. Tre sono le ipotesi che accomunano i progetti di ricerca-azione di UNIMORE e di ASU. La prima è che sia necessario accompagnare cambiamenti nella struttura del sistema educativo con un sostegno locale alle istituzioni scolastiche. La seconda ipotesi è che occorra individuare nuovi strumenti per fronteggiare le sfide che le innovazioni nei sistemi educativi comportano. La terza ipotesi è che le università possano svolgere un ruolo in questo processo di trasformazione non solo per quanto tradizionalmente fanno nella formazione dei futuri docenti, ma anche per sostenere il lavoro di quelli che sono in servizio, nel progettare e realizzare innovazioni nel sistema educativo. L'ipotesi è che le università possano attivare processi di ricerca-azione agendo come catalizzatore degli attori locali interessati all'innovazione del sistema educativo nel suo complesso.

Questa sezione della rivista presenta i contributi di ricerca emersi nell'ambito del progetto di ricerca *MIQUA*. Il filo conduttore è l'analisi del funzionamento, delle scelte politiche

e delle sfide che i sistemi educativi nazionali si trovano a fronteggiare. Su questi temi di ricerca intervengono Paola Mengoli e Margherita Russo dell'Università di Modena e Reggio Emilia, Eugene E. García e Mehmet "Dali" Öztürk dell'Arizona State University, partner del progetto di ricerca *MIQUA*, a cui si sono aggiunti nel corso della ricerca i contributi dei ricercatori dell'INVALSI (l'ex direttore Piero Cipollone, Donatella Poliandri e Sara Romiti), di Annamaria Poggi, esperta di Diritto costituzionale, e di Lorenzo Fenech, sulla politica economica degli Stati Uniti.

Con questo saggio si introducono le problematiche dell'innovazione nei sistemi educativi (PAR. 2), concentrando poi l'attenzione lungo due direttrici. La prima riguarda i principali fattori che influenzano i processi di innovazione dei sistemi educativi (PAR. 3): la complessità del sistema educativo, la *path dependence* dei suoi cambiamenti, la necessità di strutture di sostegno capaci di operare a livello locale e le conoscenze necessarie per sostenere i processi di riforma. La seconda direttrice propone una lettura delle innovazioni nella *governance* dei sistemi educativi che evidenzia le criticità della dicotomia tra decentramento e accentramento, e mette in luce come l'efficacia delle innovazioni dipenda anche dagli strumenti di monitoraggio e valutazione a sostegno dei progetti di miglioramento (PAR. 4). È lungo queste due direttrici che si delineano, nella comparazione tra il sistema educativo negli Stati Uniti e in Italia (PAR. 5), i principali punti emersi dalla discussione nel gruppo di ricerca.

Le questioni affrontate, le informazioni raccolte per costruire il confronto e le considerazioni che sono emerse dal lavoro comune offrono un contributo all'analisi comparata che potrà aiutare i lettori ad approfondire alcuni aspetti critici delle politiche educative nei paesi sviluppati.

2. INNOVARE I SISTEMI EDUCATIVI PER FAR FRONTE A NUOVI BISOGNI

I sistemi educativi nei paesi sviluppati dell'occidente, con intensità crescente negli ultimi venti anni, hanno fronteggiato importanti cambiamenti, modificando solo in parte la loro struttura e il loro modo di funzionare. La discussione e la ricerca sono focalizzate sulle differenze dei processi di riforma dei sistemi educativi, che sembrano accomunati dall'esigenza di coniugare il massimo di equità e di pari opportunità, quindi l'estensione universale della partecipazione, con l'uso efficiente delle risorse.

La stretta relazione tra la diffusione della partecipazione al sistema educativo e le potenzialità di un paese nel sostenere i processi di sviluppo si basa su una letteratura economica che affonda le sue radici nei contributi di Becker (1964) sul capitale umano e trova conferme in molteplici fonti. Per questo, sempre più spesso, le politiche educative sono individuate come azioni strategiche per la promozione della capacità di innovazione e cercano connessioni con le politiche a sostegno dell'occupazione e dello sviluppo. In numerosi paesi europei, oltre che negli USA, le riforme dei sistemi educativi hanno teso a ridisegnarne le finalità e la struttura interna, a sostegno dell'aumento della partecipazione, specialmente per l'infanzia e l'adolescenza, con sempre maggiore attenzione anche ai giovani e agli adulti.

Più recentemente, l'attenzione degli studiosi ha approfondito la relazione tra la qualità e il tipo di apprendimenti, prodotti dalla partecipazione al sistema educativo, con lo sviluppo economico e sociale. Hanushek e Woessman (2008) hanno misurato la relazione positiva tra gli indicatori dello sviluppo e il livello dei risultati dei test di apprendimento

dei giovani quindicenni e degli adulti. Sabel e colleghi (2011) hanno messo in luce l'importanza di investimenti pubblici che rafforzino la capacità di apprendere: nel breve termine richiedono risorse aggiuntive per interventi personalizzati secondo i bisogni degli studenti, ma in un contesto di autonomia delle istituzioni scolastiche generano benefici duraturi nel lungo periodo. In generale, non sembrano più sufficienti gli investimenti che tendono a garantire l'accesso all'istruzione: è un'idea largamente condivisa che occorra favorire il buon funzionamento dei sistemi educativi e la loro capacità di creare apprendimenti significativi.

Accanto ad un'analisi attenta al funzionamento dei sistemi educativi, come ambienti di apprendimento e luoghi di creazione di relazioni sociali, culturali e professionali, gli studiosi sottolineano che i bisogni educativi appaiono modificati rispetto al passato, con riferimento sia agli individui che alle imprese e alla società in generale (tra i maggiori Pappert, 1994; Morin, 2000; 2001). Nuovi bisogni educativi sono il risultato di cambiamenti nella struttura della popolazione, delle conoscenze disponibili, oltre che della tecnologia e dei modelli organizzativi. In quasi tutti i paesi è cambiata la composizione della popolazione, per i cambiamenti dei saldi naturali e per i cambiamenti dei saldi migratori (Livi Bacci, 2005). I gruppi di apprendimento, formale e non formale, sono sempre più spesso multilingue e multiculturali e l'efficacia dei processi di insegnamento rende necessario considerare con attenzione la maggiore eterogeneità di stili cognitivi e di motivazioni degli individui coinvolti (Dupriez, Draelants, 2003). Contemporaneamente, in conseguenza dell'ampliamento della mole delle conoscenze disponibili, cresce l'esigenza di consolidare e ampliare l'educazione di base della popolazione giovane, oltre a fare crescere l'esigenza di rispondere ai nuovi e più ampi bisogni educativi della popolazione adulta e anziana. Anche la formazione per il lavoro, specie per i giovani che terminano l'educazione formale, presenta nuove problematiche, in relazione ai cambiamenti delle tecnologie e dei modelli organizzativi. In particolare, il mantenimento dell'efficacia dei percorsi formativi, volti alla creazione delle figure professionali tecniche da impiegare nell'industria, costituisce un problema rilevante in numerosi paesi occidentali. Questi processi sono molto più complessi di un tempo, in diretta conseguenza con il livello di qualificazione che si deve assicurare a tutte le figure professionali, indipendentemente dalla posizione nell'organizzazione. Occorre notare inoltre che mutamenti nei bisogni educativi sono anche indotti da quei cambiamenti nella tecnologia della comunicazione e dell'informazione che da un lato hanno aumentato la produttività e l'efficienza dei processi di insegnamento e dall'altro hanno alimentato anche nuove condizioni di apprendimento che stentano a trovare una adeguata risposta nelle scuole.

Se, da un lato, le esigenze della domanda di educazione e formazione spingono verso l'innovazione dei processi educativi, dall'altro lato, i cambiamenti strutturali nell'offerta di educazione e formazione non sono affatto facili da produrre. Il quadro analitico per comprendere come si producono tali cambiamenti è difficile da individuare e lascia spazio a numerosi interrogativi. Di seguito, dopo avere brevemente delineato le problematiche connesse con i processi di innovazione nei sistemi educativi, l'analisi si focalizza su un aspetto che si ritiene decisivo in tali processi: il decentramento di competenze dal centro alla periferia e la stretta interconnessione tra questa riforma e l'esistenza e il funzionamento di un sistema di monitoraggio e valutazione che sostenga gli attori coinvolti nei progetti di riforma.

Il sistema educativo di un paese appare sempre di più come un insieme integrato di istituzioni, attori e azioni che è conveniente considerare unitariamente, senza separazioni dei

singoli segmenti che lo costituiscono. Così l'educazione della prima infanzia, fino all'università, senza trascurare i contratti di apprendistato e la formazione continua dei lavoratori e la formazione per i disoccupati, sono elementi che si integrano, per costruire un sistema, i cui risultati finali dipendono da molteplici condizioni a livello micro. Ci sono almeno tre ragioni per adottare questo punto di osservazione. Da un lato il livello e la qualità degli apprendimenti sono condizionati dall'educazione dei primi anni di vita e, via via, ogni stadio di istruzione condiziona la qualità di quelli successivi. In secondo luogo, chi resta escluso, oppure ha *performances* insoddisfacenti all'inizio del percorso educativo, rischia di essere tagliato fuori per sempre. Le esperienze delle scuole di *second chance*, le esperienze di recupero dei *drop out*, oltre che il reinserimento degli adulti non scolarizzati nel sistema educativo costituiscono azioni molto costose e non sempre i risultati sono soddisfacenti. Inoltre, non si può dimenticare che la formazione continua dei lavoratori tende a vedere universalmente sottorappresentati coloro che hanno un basso livello di istruzione iniziale. Se si deve considerare il sistema educativo nel suo complesso, la valutazione degli investimenti, dei costi e dei benefici, dell'efficienza e dell'efficacia dei soli segmenti educativi rivolti alla formazione per il lavoro e sul lavoro rischia di non dare conto dei meccanismi responsabili delle *performances* e del soddisfacimento dei bisogni educativi di un paese nel lungo periodo.

Gli elementi che possono influire sul successo dei processi di riforma dei sistemi educativi sono essenzialmente quattro: la complessità del sistema educativo, la *path dependence* dei suoi cambiamenti, la necessità di strutture di sostegno capaci di operare a livello locale, le conoscenze necessarie per sostenere i processi di riforma.

Innanzitutto, i sistemi educativi sono complessi: coinvolgono numerosi gruppi sociali e professionali, numerosi portatori di interessi, istituzioni che operano a differenti livelli e con differenti competenze; le interazioni tra i diversi livelli delle organizzazioni si sviluppano su temporalità differenti e non necessariamente sincrone. Modificare i sistemi educativi necessita, in queste condizioni, dell'avvio di processi lunghi e laboriosi, che possono attraversare fasi di stasi e sollevare azioni di rifiuto del cambiamento. Fino a quando gli attori coinvolti non riescono a sciogliere i nodi problematici, a comporre gli interessi e a creare le competenze sociali necessarie per gestire i cambiamenti, è difficile che processi innovativi efficaci si possano radicare e produrre effetti positivi.

In secondo luogo, da tempo è stato rilevato (Huberman, 1973), che le riforme di un sistema educativo, quando hanno successo, sono ampiamente ancorate alla struttura che il sistema educativo ha acquisito nel tempo precedente al momento in cui si introduce il cambiamento. In altre parole, sono piuttosto rari gli esempi di paesi che avendo deciso di adottare un modello funzionante in altri paesi, per modificare integralmente i loro sistemi educativi, hanno ottenuto successi del processo riformatore. Due esperienze recenti, all'interno della Unione Europea, sembrano confermare questa osservazione. Il primo riguarda il "processo di Bologna", avviato nel 1999 per omologare i sistemi universitari sul modello anglosassone. Tale innovazione avanza con una certa lentezza e comunque permangono significative resistenze. Il secondo esempio è più recente e riguarda il "quadro europeo delle qualifiche". Nel 2008, la Commissione Europea (Parlamento Europeo e Consiglio, 2008) ha deciso di indicare ai paesi membri l'adozione di questo modello, importato dall'esperienza della Gran Bretagna. Gli osservatori appaiono piuttosto perplessi e i governi sono cauti nella sua applicazione. Almeno nel breve periodo, ci si attende un'applicazione solo formale della classificazione delle qualifiche, senza che nella sostanza quasi nulla venga effettivamente cambiato.

In terzo luogo, le ricerche sul campo (Fullan, 2001) hanno dimostrato che i casi in cui le innovazioni dei sistemi educativi promosse a livello centrale hanno avuto i risultati migliori e la diffusione maggiore, sono quelli che hanno previsto “strutture di sostegno”, che hanno avuto il compito di sviluppare i cambiamenti e di mantenerli nel tempo. Queste strutture si fondano su reti di attori particolarmente capaci, appartenenti a gruppi professionali che esercitano alcune importanti funzioni, tra le quali quella di consigliere tecnico è solo una tra altre fondamentali: il catalizzatore, il facilitatore e l’intermediario tra l’interno e l’esterno del sistema. Non sembra sempre possibile immaginare un processo d’innovazione basato unicamente sui cambiamenti promossi dall’alto nel quadro normativo delle regole di funzionamento e dei contratti di lavoro. Occorre anche sostenere i cambiamenti, attraverso apposite ed efficaci strutture di sostegno capaci di agire a livelli micro (ad esempio, la singola classe o la singola scuola) e di coordinarsi a livelli macro (su scala regionale o nazionale). La questione relativa al luogo più adatto a promuovere il cambiamento si pone sia nella valutazione dei processi che dall’alto tentano di espandersi verso il basso, sia, viceversa, nella valutazione dei processi locali che si tenta di espandere orizzontalmente, attraverso meccanismi di imitazione e diffusione delle buone pratiche. La storia dei processi riformatori potrebbe dimostrare una combinazione, o un’alternanza, tra i due tipi di processi. In generale, sembra che le caratteristiche del contesto locale e regionale siano elementi centrali e indispensabili affinché un processo di cambiamento si avvii, si consolidi e continui a generare progressi positivi.

Infine, quasi tutti i paesi occidentali hanno accelerato i loro processi di riforma su sollecitazione delle nuove conoscenze disponibili sui sistemi educativi. Negli ultimi dieci anni, la disponibilità di dati comparabili a livello internazionale sugli apprendimenti dei giovani studenti e della popolazione adulta ha sollecitato numerosi lavori di ricerca. Con riferimento ai paesi europei, OECD e EUROSTAT hanno messo a disposizione dei ricercatori e dei decisori politici le informazioni necessarie a comprendere il funzionamento dei sistemi educativi nazionali, anche attraverso significativi confronti tra paesi. La disponibilità di informazioni confrontabili tra i paesi ha creato nuovi bisogni informativi. Variabili molto più dettagliate, rispetto alla sola ricognizione delle risorse umane, finanziarie e materiali, sono state introdotte nelle campagne di rilevazione e altre sarebbero necessarie, specialmente per delineare indicatori attendibili del tipo e della qualità dei processi di insegnamento e apprendimento. In particolare, i modelli organizzativi delle scuole e gli strumenti disponibili per formare, selezionare e incentivare il personale docente sono tra gli elementi che possono aiutare a comprendere gli effetti delle riforme e la relazione tra l’incremento delle risorse e i cambiamenti qualitativi che esse producono.

I processi riformatori dei sistemi educativi si sono affidati spesso ad una rivisitazione dei modelli di *governance*, ipotizzando una relazione diretta tra autonomia/decentramento e maggiore qualificazione e efficienza del sistema di istruzione. Tuttavia, dal confronto tra situazioni nazionali opposte, emerge che negli ultimi trenta anni in alcuni paesi le riforme hanno teso ad aumentare il grado di autonomia delle istituzioni scolastiche, mentre in altri si è proceduto in senso contrario, portando a livello regionale o nazionale alcune delle competenze che prima erano delle scuole.

3. CENTRALIZZAZIONE E DECENTRAMENTO NELLA GOVERNANCE DEI SISTEMI EDUCATIVI

Il modello di *governance* definisce le modalità con cui nel sistema educativo si decidono la dimensione, l’uso e la rendicontazione delle risorse, oltre che la distribuzione

delle responsabilità sull'organizzazione e sui risultati dei processi di insegnamento e apprendimento. Sono coinvolti differenti livelli istituzionali (dallo Stato alle Regioni, agli enti locali), le scuole e i centri di formazione professionale. Il modello di *governance* può essere più o meno accentrato e quindi prevedere gradi di autonomia locale molto differenziati.

La principale argomentazione a favore di un elevato grado di decentramento delle decisioni si fonda sull'assunto che a livello centrale non sia possibile avere, in modo tempestivo e adeguato alle scadenze, le informazioni necessarie per decidere. I decisori locali, specialmente gli organi che dirigono le singole scuole, sono ritenuti meglio attrezzati per prendere le decisioni giuste, sia per le specifiche competenze che hanno a disposizione, sia per l'opportunità che avrebbero di cogliere e interpretare correttamente le informazioni sui bisogni dell'ambiente. Al contrario, le argomentazioni che sostengono le posizioni non favorevoli al decentramento, sottolineano che non sempre vi sono professionalità adeguate, perché sono troppo difficili da formare, selezionare e retribuire adeguatamente nelle numerose sedi decentrate. Un altro fattore deterrente è l'aggravio di costi causati da decisioni locali decentrate che fanno perdere possibili economie di scala. Infine, un sistema fortemente decentrato non potrebbe evitare che gli operatori perseguano obiettivi (locali o opportunistici) diversi da quelli ritenuti adeguati per il migliore funzionamento del sistema educativo nel suo complesso. Con l'aumento del decentramento rischia inevitabilmente di diminuire la capacità del sistema di garantire gli obiettivi fissati a livello nazionale, salvo implementare un sistema di incentivi e vincoli che insieme a strumenti di monitoraggio e di guida consenta l'allineamento delle decisioni locali con gli obiettivi del sistema. Nonostante le accese discussioni, purtroppo poco fondate su dati sufficientemente rappresentativi delle conseguenze dei processi di accentramento e di decentramento, le spinte verso una revisione del funzionamento eccessivamente accentrato dei sistemi educativi sono state molto forti e hanno influenzato enormemente i processi di riforma.

Due temi sono all'attenzione: da un lato la distribuzione dei poteri tra lo Stato nazionale e le autorità locali, dall'altro il grado di autonomia che viene attribuito direttamente alle scuole, con riferimento ai suoi organi dirigenti interni e all'insieme degli insegnanti. Vale la pena di approfondire in particolare quest'ultimo tema, per la rilevanza che ha assunto nel dibattito in numerosi paesi.

Quando si discute di autonomia delle scuole ci si riferisce a molteplici aspetti della gestione di una scuola: dalla definizione dei corsi, delle materie, degli orari fino alla misura delle risorse necessarie. Il principio secondo cui gli istituti scolastici dispongono di autonomia in almeno qualche ambito della loro gestione è accettato quasi dappertutto in Europa, ma questo consenso, con scarse eccezioni, non costituisce una tradizione di lunga data, sia nei paesi storicamente centralizzati, sia nei paesi federali.

Le scuole possono avere diversi gradi di autonomia, con riferimento a differenti aspetti della gestione. EURYDICE (2007) considera le istituzioni scolastiche completamente autonome, o con un grado di autonomia elevato, quando gli organi interni hanno piena responsabilità di tutte le decisioni, nei limiti della legge e del quadro normativo generale del sistema educativo. Questo livello di autonomia non esclude una relazione, a molteplici livelli, con le autorità educative superiori. Le istituzioni scolastiche sono parzialmente autonome, se prendono le decisioni all'interno di una lista di opzioni predeterminate, o se devono chiedere l'approvazione per le loro decisioni alle autorità educative superiori. Infine, le istituzioni scolastiche sono senza autonomia, quando non prendono decisioni in nessun ambito

d'intervento. Indipendentemente dal modello e dal grado di autonomia, le istituzioni scolastiche che appartengono al settore privato sovvenzionato possono avere un'autonomia parzialmente differente, generalmente maggiore, rispetto a quella degli istituti gestiti dagli enti pubblici.

Hanushek, Link e Woessman (2011) hanno proposto una classificazione delle dimensioni dell'autonomia delle scuole. La prima è riferita alla presenza o assenza di capacità di decisione rispettivamente su quali corsi produrre, quali materie includere in ciascun corso e quali libri di testo adottare per ciascuna materia. La seconda dimensione, invece, riguarda la presenza o l'assenza di capacità decisionale su quali docenti assumere e quale retribuzione iniziale attribuire loro. Infine, la terza dimensione è riferita alla sola capacità di scegliere come impiegare le risorse annuali che la scuola ha a disposizione. Sono esclusi alcuni ambiti di decisione piuttosto importante perché, storicamente, gli istituti scolastici non beneficiano di importanti margini di autonomia in materia di definizione degli obiettivi generali e neppure nella definizione dell'ammontare complessivo delle risorse umane e delle risorse finanziarie.

Negli anni Novanta si verifica una quasi generalizzata azione verso politiche di maggiore autonomia scolastica in Europa, un processo questo già lentamente iniziato a partire dagli anni Ottanta. Una parte dei paesi europei hanno associato la riforma dell'autonomia scolastica ai processi riformatori più ampi dello Stato, verso un maggiore decentramento a livello regionale e locale. Alcuni paesi hanno avviato processi di maggiore autonomia scolastica solo a partire dal 2000 e parallelamente, alcuni dei paesi che avevano già iniziato un processo di autonomia, rivedono ampliandoli i poteri conferiti alle scuole. In alcuni casi, l'attuazione di nuove misure è spinta dalla necessità di rilanciare un processo che ha incontrato resistenze e ostacoli.

I processi di autonomia scolastica che si sono sviluppati nel corso di tre decenni hanno risentito di diverse scuole di pensiero. Negli anni Settanta e Ottanta le riforme dell'autonomia scolastica si inserivano nell'aspirazione politica verso una maggiore democrazia partecipativa. Le scuole furono interpretate come luoghi aperti verso le comunità e tutti gli attori dovevano essere coinvolti e anche rappresentati nei processi decisionali della scuola. Durante gli anni Novanta, in un contesto di controllo della spesa pubblica, è aumentata la preoccupazione per l'efficacia nella gestione delle amministrazioni pubbliche. Le riforme dell'autonomia scolastica furono fortemente collegate sia al movimento di decentramento politico, sia all'applicazione delle nuove regole di *management* pubblico. La logica della gestione del settore privato contaminò le regole del settore pubblico e l'individualizzazione della domanda di beni pubblici, che introdusse la considerazione degli utenti come "clienti", cercò di interrompere la pratica della semplice amministrazione burocratica. Dal 1992, con la stipula del Trattato di Maastricht, si è diffuso il principio della sussidiarietà per cui le competenze pubbliche devono essere poste il più vicino possibile ai bisogni d'intervento. Parallelamente, si promuove una maggiore responsabilizzazione dei funzionari pubblici che devono rendere conto alla collettività, produrre qualità dei servizi e rendere efficace ed efficiente l'agire pubblico. In questa prospettiva, si sollecita la sostituzione del controllo procedurale tradizionale con una valutazione dei risultati (Hood, 2002).

Il decentramento politico delle competenze, verso le collettività locali, e l'autonomia scolastica procedono di pari passo per rafforzare l'efficacia dell'organizzazione complessiva del servizio pubblico di istruzione. Per presupposto teorico, la prossimità della decisione è la garanzia di un miglior utilizzo delle risorse pubbliche e la gestione manageriale, secondo nuove regole privatistiche, fondate sulla valutazione dei risultati, diven-

tano le basi fondanti delle politiche di riforma della *governance* del sistema di istruzione. È questa duplice filosofia che motiva le riforme attuate in questo periodo.

La visione dell'autonomia scolastica si è evoluta ancora nell'ultimo decennio. Il trasferimento di nuove competenze agli istituti scolastici non è più connesso ad un processo globale di rinnovamento delle strutture politiche ed amministrative. Nella maggioranza dei paesi, l'autonomia scolastica è ormai concepita come uno strumento esclusivamente al servizio del miglioramento della qualità dell'istruzione e si accompagna ad un più ampio ricorso alle sperimentazioni che mirano a monitorare i processi di utilizzazione delle risorse da parte delle scuole e allo stesso tempo a comprenderne gli effetti.

L'attribuzione di un adeguato grado di autonomia alle singole scuole ha ricevuto il suo massimo sostegno da parte di coloro che intendono, per questa via, favorire la creazione di condizioni di quasi-mercato nel sistema educativo (Challen, Machin, McNally, 2008). La maggiore concorrenza tra le scuole potrebbe facilitare l'emergere di processi di emulazione e spingere verso un miglioramento complessivo dell'offerta. Parallelamente il compito delle istituzioni pubbliche potrebbe concentrarsi sulla creazione di modalità di finanziamento che premiano le scuole migliori e trasferiscano risorse alle famiglie, per ampliarne la loro possibilità di scelta a favore delle scuole migliori. Alcuni esercizi di simulazioni hanno richiamato l'attenzione sul fatto che, in un contesto caratterizzato da una distribuzione fortemente iniqua delle risorse e in presenza di asimmetria informativa, si crea facilmente un peggioramento delle opportunità di accesso e della qualità dei risultati. Si riducono quindi equità ed efficienza del sistema, che invece erano obiettivo del cambiamento nella *governance* (Bottani, 2002).

Se le riforme sull'autonomia scolastica hanno seguito nei decenni diverse filosofie, i processi politici per i quali tali riforme sono state decise e attuate non sembrano presentare la stessa diversità. La gran parte dei paesi ha adottato a livello centrale la decisione di avviare i processi di autonomia delle istituzioni scolastiche. Si tratta quindi di processi di riforma *top-down*, che non sono stati preceduti da richieste delle istituzioni scolastiche, né tanto meno da richieste del personale docente. Inoltre, tenuto conto delle scuole di pensiero che hanno influenzato le decisioni sull'autonomia scolastica, il principio di responsabilità e trasparenza (la cosiddetta *accountability*) non è stato da subito centrale nella maggioranza dei paesi. Solo dalla metà degli anni Novanta, il principio diventa più importante e la discussione sulle modalità e i processi, che sono necessari per adottare tale pratica, spinge verso azioni politiche specifiche.

Lo studio e la pratica di possibili modelli di *accountability* assumono forme differenti nei paesi europei. Spesso si osserva un processo di adattamento degli strumenti di valutazione dei sistemi educativi già presenti, sovente limitati alla azione dei corpi ispettivi. Oppure, specie a partire dal 2000, si assiste all'adattamento di strumenti diffusi da organismi internazionali (OECD) per scopi di analisi comparata più ampia, come le valutazioni standardizzate dei risultati degli apprendimento. Solo in alcuni paesi si assiste allo sviluppo di nuovi strumenti specifici, che permettano di formalizzare la valutazione delle nuove responsabilità conferite alle scuole.

4. AUTONOMIA DELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE E APPRENDIMENTO

Hanushek, Link e Woessman (2011) hanno studiato la relazione tra il grado di autonomia delle scuole, misurato al livello della singola scuola, e i risultati dei test

standardizzati di apprendimento in matematica degli studenti della scuola stessa: una relazione che risulta altamente positiva e statisticamente molto significativa, anche quando si controllano la condizione della famiglia di origine e le condizioni sociali ed economiche del territorio a cui la scuola appartiene. Se a ciascuna scuola viene attribuito il valore medio del grado di autonomia misurato nel paese di appartenenza, per escludere l'effetto di selezione, la relazione ha lo stesso segno e diventa più forte e più significativa. Sembra, quindi, che una maggiore autonomia di decisione a livello della singola scuola, possa avere effetti benefici sui risultati dell'apprendimento, a parità di altre condizioni. Questa situazione appare omogenea e non particolarmente differente tra i paesi OECD.

Tuttavia, se si introducono nel modello il tempo e il prodotto interno lordo, come indicatore del livello di sviluppo e benessere economico di un paese, i risultati cambiano decisamente. In particolare, emerge un risultato di grande rilievo: gli effetti positivi dell'aumento del livello di autonomia delle scuole sui risultati degli apprendimenti degli studenti è tanto più elevato quanto maggiore è il prodotto interno lordo pro capite all'inizio del periodo preso in considerazione. Un paese che avesse registrato nel 2000 un livello di prodotto interno lordo pro capite non elevato, che avesse deciso di aumentare il livello di autonomia delle sue scuole sulla scelta dei corsi e dei contenuti, avrebbe potuto aspettarsi nel 2009 una elevata e significativa probabilità di caduta dei risultati degli apprendimenti degli studenti. Al contrario, l'aumento del livello di autonomia delle scuole mostra una significativa probabilità di produrre un aumento dei risultati degli apprendimenti degli studenti di un paese relativamente più ricco. L'impatto molto eterogeneo, dell'aumento del grado di autonomia delle scuole sui risultati degli apprendimenti degli studenti, appare strettamente connesso con il livello di sviluppo generale di un paese.

A questi risultati, Hanushek, Link e Woessman (2011) aggiungono altre considerazioni fondate su evidenze statistiche riferite a paesi, sia sviluppati sia in via di sviluppo. In primo luogo, la dimensione di autonomia scolastica che risulta più significativa, nella relazione con i risultati dell'apprendimento, è la possibilità della scuola di definire i corsi, le materie e i libri di testo, più che la possibilità delle scuole di scegliere il personale docente o l'autonomia nell'uso delle risorse del bilancio. In secondo luogo, emergono indicazioni consistenti del fatto che un sistema educativo, maggiormente fondato su decisioni prese a livello locale, possa funzionare meglio di uno centralizzato, se è previsto un sistema di rendicontazione esterno capace di limitare i comportamenti opportunistici dei decisori locali. In terzo luogo, se si tiene conto della presenza di un'autorità locale, che compartecipa al processo decisionale delle scuole autonome, la relazione, sia positiva sia negativa, tra il grado di autonomia delle scuole e i risultati degli apprendimenti risulta attenuata. Infine, emergono evidenze che non confermano l'influenza positiva dell'aumento del grado di autonomia scolastica, sulla riduzione dell'effetto negativo del *background* familiare e ambientale sui risultati degli apprendimenti degli studenti.

Da queste conclusioni emergono alcune considerazioni sulla situazione italiana.

Dalla fine degli anni Novanta, l'introduzione della autonomia didattica, di ricerca e sviluppo delle singole scuole e l'avvio di un processo di decentramento dello Stato centrale sono stati, quasi universalmente, accolti come la svolta maggiormente capace di sostenere i processi di innovazione di cui il sistema educativo nazionale ha bisogno. Tenuto conto della situazione del sistema educativo italiano, caratterizza dalla forte differenziazione di strutture e risultati degli apprendimenti, il processo di decentramento

e di autonomia deve essere monitorato per evitare sviluppi non desiderati. La relazione che si instaura tra il territorio entro cui le scuole operano, la loro capacità di produrre un funzionamento efficace sugli apprendimenti degli studenti, profittando degli spazi di decisione autonoma sui contenuti, le metodologie e il modello organizzativo può essere più o meno positiva a seconda delle effettive condizioni locali. Le regioni del Nord e del Centro, con PIL *pro capite* superiore alla media nazionale, potrebbero essere avvantaggiate per la migliore dotazione di infrastrutture scolastiche e la maggiore capacità di promuovere innovazioni. Il rischio è che il divario nei risultati degli apprendimenti, a favore degli studenti delle regioni del Nord e del Centro rispetto agli studenti del Sud, potrebbe addirittura aumentare, proprio per effetto di un processo di decentramento e di autonomia.

Qualunque dimensione si voglia considerare del contesto in cui operano le scuole a livello locale, regionale o nazionale in relazione ad un modello accentrato o decentrato di *governance*, le relazioni tra le caratteristiche dell'ambiente sociale e culturale, il tipo di domande implicite ed esplicite che esso rivolge al sistema educativo locale, al pari delle risorse materiali e immateriali che sono messe a disposizione, influiscono sulla probabilità che i processi di innovazione del sistema educativo si avviino ed abbiano successo. La situazione appare complessa, perché le caratteristiche dei contesti, degli ambienti sociali e culturali sono mutevoli e sono determinati dalle tecnologie disponibili, dai modelli organizzativi prevalenti, dalle risorse economiche e professionali di cui le comunità dispongono o di cui avrebbero bisogno per risolvere i loro problemi. La difficoltà di tenere conto di questa moltitudine di fattori e di interpretarne la relazione con i processi di insegnamento e apprendimento rappresenta la sfida che la ricerca dovrebbe affrontare, per sostenere con maggiori evidenze le scelte di politica educativa.

5. DIREZIONI DEL CAMBIAMENTO

Le riforme dei sistemi educativi promosse negli ultimi decenni sono state differenti nei diversi paesi e, a volte, all'interno dello stesso paese in periodi differenti. Si possono elencare le riforme più note: l'allungamento del periodo di istruzione obbligatoria, la segmentazione nel settore secondario dell'istruzione tra percorsi generali e percorsi professionalizzanti, il cambiamento dei meccanismi di esame e selezione degli studenti, gli obblighi di rendicontazione e di misurazione dei risultati, il cambiamento del livello di autonomia nelle decisioni delle scuole o delle autorità locali e regionali.

Braga, Checchi e Meschi (2011) hanno concentrato l'attenzione sugli effetti delle differenti riforme, specialmente con riferimento alla durata della partecipazione degli individui al sistema educativo nel suo complesso. Gli autori notano che alcune riforme influiscono sulla durata media della partecipazione, attraverso l'aumento della coda superiore della distribuzione, mentre altre riforme attraverso l'aumento della coda inferiore della distribuzione. Nel primo caso, si tratta di politiche che tendono ad aumentare la selezione e l'esclusione di gruppi di popolazione dalla partecipazione ai percorsi più lunghi. Nel secondo caso, invece, si tratta di politiche inclusive, che favoriscono una maggiore partecipazione ai percorsi di istruzione più lunghi. Queste ultime politiche, nella maggior parte dei casi, consistono nell'allungamento del periodo di istruzione obbligatoria, nella costruzione di scuole comprensive con una riduzione della segmentazione dei percorsi alternativi, nella facilitazione dell'accesso alla università e alla istruzione di livello terziario. Gli autori citati

trovano chiare evidenze che connettono le politiche selettive con i governi conservatori e le politiche inclusive con i governi di sinistra.

Alcuni elementi interessanti per la descrizione dei percorsi di riforma dei sistemi educativi emergono dal confronto tra la situazione italiana e quella degli USA.

In Italia, soprattutto negli ultimi venti anni, ad ogni cambiamento di maggioranza di governo, le politiche dell'istruzione e della formazione hanno subito bruschi cambiamenti di rotta. Se si considera che, tra il 1996 e il 2010 si sono succeduti in Italia nove governi e cinque diversi ministri dell'Istruzione, si può trovare almeno una parziale spiegazione della scarsa concretezza dei cambiamenti che ciascuna maggioranza di governo si era proposta di produrre nel sistema educativo, specialmente con riferimento alla struttura e alla qualità del sistema. Questa prassi ha lasciato pressoché inalterata la struttura del sistema educativo secondario superiore fino al 2011, modificando elementi rilevanti dei settori pre-primario, primario e secondario inferiore, con riferimento alla durata dell'offerta educativa e all'utilizzo delle risorse di personale.

Negli USA sembra invece emergere una maggiore condivisione tra le due maggiori forze politiche su alcune importanti linee di intervento a sostegno della qualificazione del sistema educativo nazionale.

I sistemi educativi dell'Italia e degli USA presentano caratteristiche istituzionali opposte: scarsi o limitatissimi ambiti di decisione centralizzata nel caso statunitense, contro la struttura del sistema educativo italiano che ha visto storicamente prevalere un'organizzazione massimamente centralizzata, in cui quasi tutto è definito a livello nazionale. Ciò nonostante, i problemi relativi all'attivazione di processi efficaci di innovazione e qualificazione appaiono molto simili e i percorsi riformatori avviati o in discussione sono paragonabili. In entrambi i paesi si discute sugli standard educativi minimi da garantire uniformemente nei diversi territori. Si discute sulle modalità con cui si possono indurre e promuovere cambiamenti nei contenuti insegnati e nelle metodologie didattiche prevalenti. In entrambi i paesi si discute di come integrare gli apprendimenti di livello secondario e terziario con le organizzazioni produttive e con gli apprendimenti che si producono nei luoghi di lavoro.

6. I SAGGI DI QUESTA SEZIONE

Che la discussione e, per alcuni aspetti, le decisioni siano simili, in presenza di condizioni istituzionali con riferimento alla *governance* tanto differenti, rimanda la riflessione sugli elementi rilevanti nel determinare le innovazioni e la qualificazione dei sistemi educativi. Lungo questa riflessione si snodano i saggi raccolti in questa sezione della rivista, che sono brevemente presentati in questo e nei paragrafi successivi.

García e Öztürk (*Istruzione negli Stati Uniti: miglioramento dell'equità e della qualità dell'istruzione*) presentano una ricognizione sulle politiche educative della amministrazione Obama e considerano le principali sfide che in quel contesto sono di fronte alle scuole e agli stati. Un approfondimento sulle caratteristiche delle misure federali a sostegno dello sviluppo, entro cui si inseriscono i fondi e le direttive sul sistema educativo negli USA, è proposto nella nota di Fenech (*La sfida di Obama per l'istruzione durante la grande recessione del 2007: l'American Recovery and Reinvestment Act e lo State Fiscal Stabilization Fund*). L'appendice di Mengoli sul sistema di istruzione in Italia offre un'agile lettura della attuale

struttura dell'offerta formativa che può essere confrontata con quella proposta nel saggio di García e Öztürk sugli USA.

Il dibattito sugli standard nazionali, finora, non ha raggiunto nessuna determinazione concreta e ciascuno stato procede alla rilevazione dei risultati degli apprendimenti sulla base dei propri standard. Il problema di garantire un livello di apprendimenti, adeguato e comune a tutta la popolazione, nasce non solo da evidenti esigenze di equità e uguaglianza di opportunità, ma anche dalla necessità di aumentare la trasparenza e la chiarezza sulla formazione ricevuta dagli aspiranti lavoratori. Negli ultimi due decenni, inoltre, è aumentata la sensibilità verso il confronto tra le competenze e le conoscenze che i giovani acquisiscono e le competenze prodotte nei sistemi educativi dei paesi concorrenti o possibili destinatari degli investimenti USA.

I profondi cambiamenti demografici che gli USA hanno affrontato nel tempo, approfonditi negli ultimi due decenni dai massicci flussi migratori, propongono, tra l'altro, l'esigenza di innovare i processi di insegnamento e apprendimento per i giovani che non hanno l'inglese come lingua madre. Come è possibile indurre processi innovativi dei contenuti, delle metodologie e quindi dei risultati degli apprendimenti dei giovani, quando le scuole non sono istituzionalmente costrette a tenere in conto delle esigenze delle comunità? L'esperienza dell'Arizona attira l'attenzione sul ruolo che l'università statale può svolgere, mettendo in campo le competenze necessarie non solo per formare le nuove generazioni di docenti e dirigenti, ma per sostenere il lavoro di quelli che sono in servizio e introdurre cambiamenti e innovazioni in un processo di ricerca-azione. L'università può anche svolgere un ruolo di catalizzatore degli attori locali che sono interessati all'innovazione del sistema educativo nel suo complesso, sia perché istituzionalmente incaricati delle politiche educative e sociali, sia perché interessati alla qualificazione delle forze di lavoro. Il dialogo tra i diversi attori coinvolti nei processi di miglioramento del sistema educativo può essere costruito con metodo e professionalità, sostenuto con idee progettuali e con investimenti diretti a promuovere azioni pilota. Altre spinte verso l'innovazione (che derivano dalla società civile, o da particolari gruppi di interesse) potrebbero essere troppo flebili o semplicemente inesistenti, consolidando un processo involutivo che incide nel medio e lungo termine sulla produttività, sulla competitività economica e sul benessere collettivo.

7. STRUMENTI DI MONITORAGGIO E VALUTAZIONE PER SOSTENERNE I PROCESSI DI MIGLIORAMENTO IN ITALIA

Negli USA, in un sistema non governato centralmente, con una forte presenza di scuole private, non sempre agganciate a finanziamenti e controlli pubblici, i livelli di partecipazione e i risultati in termini di apprendimento prodotti dalle scuole sono difficilmente influenzabili. Emerge in quel contesto un forte problema di conoscenza del funzionamento del sistema che rende ancora più complicato produrre adeguati interventi di riforma.

La situazione in Italia è a prima vista abbastanza diversa. Il sistema educativo italiano, controllato e gestito unitariamente, mostra una situazione per nulla omogenea, né sotto il profilo delle risorse materiali e professionali disponibili, né sotto il profilo dei risultati quantitativi (tasso di partecipazione) e qualitativi (qualità degli apprendimenti). A parità di localizzazione e di tipologia di scuola, tenuto conto dell'origine sociale e della condizione

economica delle famiglie, gli studenti italiani conseguono risultati molto differenti (fino a 100 punti della scala PISA, pari a 1/5 della media) in relazione alla specifica scuola che frequentano.

Cipollone e Poliandri (*Il sistema nazionale di valutazione come strumento di supporto per la qualità*) evidenziano che in Italia esiste un forte problema di organizzazione e qualificazione a livello delle singole istituzioni scolastiche, e non solo le ben note problematiche a livello di macro area e di regioni. Ci sono scuole che funzionano bene, nell'ambito delle regole generali e della distribuzione delle risorse stabilite dal governo, e scuole che funzionano male, pur essendo nello stesso territorio e con la stessa tipologia di studenti, avendo lo stesso programma di studio, con docenti formati e reclutati, almeno formalmente, nello stesso modo e retribuiti secondo le stesse regole. Le caratteristiche professionali degli insegnanti, dei dirigenti e altri inesplorati fattori, legati alle caratteristiche dell'ambiente sociale, economico e culturale, riescono ad influenzare positivamente l'operato di alcune scuole e non di altre, a parità di ogni altra condizione considerata. Emergono esigenze di approfondimento che chiamano in causa strumenti teorici e interpretativi, e necessitano di informazioni dettagliate non sempre disponibili.

Il sistema nazionale di valutazione potrebbe creare le condizioni per rilevare ed elaborare le informazioni necessarie, ma, il suo completamento ha subito evidenti ritardi, e anche per questo il dibattito sulle riforme è troppo agganciato ad opzioni ideali, più che ai dati concreti della situazione. La consapevolezza di questi bisogni informativi è tutto sommato molto recente. Dal 2000 l'INVALSI oltre a consolidare la partecipazione dell'Italia alle rilevazioni internazionali sugli apprendimenti attraverso test standardizzati, avviò il programma "Analisi della spesa dell'Istruzione" (ASPIS). L'intento era di predisporre un adeguato sistema informativo per sostenere le scelte dei decisori politici. Erano evidenti sia la frammentarietà delle fonti informative sia la necessità di potenziare la collaborazione inter-istituzionale per integrare le informazioni sul sistema dell'istruzione in Italia. Le fonti informative disponibili sono via via state coordinate sino a giungere a misurazioni più precise di quanto non avvenisse in precedenza.

La presenza di un quadro informativo che consentisse di individuare le situazioni di maggiore criticità del sistema potrebbe sostenere un efficace processo di investimento, che dovrebbe comunque essere accompagnato da strutture di sostegno, strumenti di analisi e monitoraggio. Il saggio di Poliandri e Romiti (*Osservare le scuole, valutarle e accompagnarle verso il miglioramento: il modello "Valutazione e miglioramento" proposto dall'INVALSI*) evidenzia come, in Italia, siano già stati costruiti nuovi strumenti di analisi e siano state selezionate e formate nuove figure professionali per accompagnare e sviluppare le capacità progettuali delle scuole. Questa esperienza può costituire un primo passo di un programma di medio lungo periodo per avviare processi di cambiamento su scala nazionale.

8. NON SOLO GOVERNANCE

Il saggio di Annamaria Poggi (*La riorganizzazione territoriale del sistema scolastico. Il fallimento dell'amministrazione centralizzata*) presenta la problematica del processo legislativo e attuativo del decentramento territoriale in una prospettiva storica e consente di inquadrare il dibattito intorno alla riforma della *governance* dei sistemi educativi all'interno delle opzioni che si sono confrontate in Italia dal secondo dopoguerra.

Queste opzioni si fondano in larga misura su elaborazioni teoriche ed esercizi di simulazioni scarsamente corroborate da analisi empiriche, anche a causa della limitata disponibilità di informazioni utili ad interpretare le relazioni che contribuiscono a fare funzionare il sistema a livello di scuola, di territorio e di regione. Ciò vale sia nel contesto di un paese che ha consolidato un sistema ampiamente frantumato e decentrato, come gli USA, sia nel contesto di un paese con una tradizione di accentramento decisionale come l'Italia. In entrambe le situazioni, ci sarebbero vantaggi nel potere interpretare le relazioni che interconnettono le condizioni ambientali con il funzionamento del sistema educativo. La selezione e l'adozione dei possibili modelli organizzativi dovrebbero potere tenere conto, quando necessario, delle economie di scala che si realizzano nell'uso di risorse condivise tra più istituzioni scolastiche. Al contrario, dovrebbero consentire di produrre azioni diversificate, fino alla personalizzazione degli interventi educativi, per tenere in considerazione le capacità e i bisogni dei singoli beneficiari del sistema educativo, oltre che le competenze specifiche richieste al personale.

Se si concentra l'attenzione solo sul modello di *governance* del sistema educativo, si rischia di sottovalutare le potenzialità che potrebbero derivare dalla mobilitazione di risorse latenti (sia materiali che immateriali) presenti nel sistema. Come insegna Hirschman (1975), sono quelle su cui fare leva nei processi di trasformazione. E si rischia anche di sottovalutare l'influenza degli interscambi tra gli agenti interni al sistema educativo e gli agenti esterni. Proprio queste relazioni appaiono rilevanti nella interpretazione del funzionamento di un sistema tanto complesso come quello dell'educazione e nel sostegno al suo miglioramento anche attraverso la creazione di efficaci strutture di sostegno. In questo ambito, l'esperienza condotta dalle due università che si sono confrontate nel progetto *MIQUA* suggerisce che ci sia bisogno di mobilitare anche le risorse di ricerca delle università, che normalmente non sono coinvolte nel sostegno dei processi di cambiamento dei sistemi locali e dei processi di apprendimento.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AGASISTI T. (a cura di) (2009), *Verso un (quasi) mercato dell'istruzione? Riflessioni, esperienze e proposte per il sistema scolastico italiano*, Quaderni Fondazione per la Sussidiarietà, Milano.
- ASQUINI G., BETTONI C. (a cura di) (2003), *La ricerca ASPIS. Analisi delle spese per l'istruzione*, Franco Angeli, Milano.
- BECKER G. J. (1964), *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis, with a Special Reference to Education*, National Bureau of Economic Research, New York (I ed. 1964; II ed. 1975; III ed. 1993).
- BOTTANI N. (2002), *Insegnanti al timone? Fatti e parole dell'autonomia scolastica*, il Mulino, Bologna.
- BRAGA M., CHECCHI D., MESCHI E. (2011), *Institutional Reforms and Educational Attainment in Europe: A Long Run Perspective*, IZA Discussion paper n. 6190.
- BRATTI M., CHECCHI D., FILIPPIN A. (2007), *Da dove vengono le competenze degli studenti? I divari territoriali nell'indagine OECD PISA 2003*, il Mulino, Bologna.
- BRUNS B., FIMER D., PATRINOS H. A. (2011), *Making School Work. New Evidence on Accountability Reforms*, World Bank, Washington DC.
- CHALLENGER A., MACHIN S., MCNALLY S. (2008), *Schools in England: Structures, Teachers and Evaluation*, FGA Working Paper Programme Education.
- CLARK D. (2009), *The Performance Competitive Effects of School Autonomy*, "Journal of Political Economy", 117, 4, pp. 745-83.
- DE WITTE K., CABUS S. J. (2010), *Dropout Prevention Measures in the Netherlands. An Evaluation*, Maastricht University Research Paper, Maastricht.

- DRAGHI M. (2006), *Istruzione e crescita economica. Lectio Magistralis*, Sapienza Università di Roma, Facoltà di Economia, Inaugurazione del 100° anno accademico, Roma, 9 novembre.
- DUPRIEZ V., DRAELANTS H. (2003), *Classes homogènes versus classes hétérogènes: les apports de la recherche à l'analyse de la problématique*, Cahier de Recherche du GIRSEF, n. 24, Louvain-la-Neuve, pp. 1-24.
- EUROPEAN COMMISSION (2001), *Report Second Chance Schools the Results of a European Pilot Project*, Brussels.
- ID. (2010), *Europe 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, Brussels.
- EURYDICE (2007), *School Autonomy in Europe Policies and Measures*, Brussels.
- FULLAN M. (2001), *The New Meaning of Educational Change*, Teacher College Press, New York.
- GRUBB W. N., RYAN P. (1999), *The Roles of Evaluation for Vocational Education and Training*, ILO, Geneva.
- GRUGULIS I. (2003), *The Contribution of National Vocational Qualifications to the Growth of Skills in the UK*, "British Journal of Industrial Relations", 41, pp. 457-75.
- HANUSHEK E. A., KIMKO D. D. (2000), *Schooling, Labor Force Quality, and the Growth of Nations*, "American Economic Review", 90, 5, pp. 1184-208.
- HANUSHEK E. A., LINK S., WOESSMAN L. (2011), *Does School Autonomy Make Sense Everywhere? Panel Estimate from PISA*, IZA Discussion paper n. 6185.
- HANUSHEK E. A., WOESSMAN L. (2008), *The Role of Cognitive Skills in Economic Development*, "Journal of Public Economics", 46, 3, pp. 607-78.
- IDD. (2011), *The Economics of International Differences in Education Achievement*, in E. A. Hanushek, S. Machin, L. Woessman (eds.), *Handbooks of the Economics of Education*, vol. 3, North Holland, Amsterdam, pp. 89-200.
- HIRSCHMAN A. O. (1975), *I progetti di sviluppo. Un'analisi critica di progetti realizzati nel Meridione e in paesi del Terzo Mondo*, Franco Angeli, Milano.
- HOOD C. (2002), *New Public Management*, in N. J. Smelser, P. B. Baltes (eds.), *International Encyclopedia of the Social and Behavioral sciences*, Elsevier, Amsterdam.
- HUBERMAN A. M. (1973), *Comment s'opèrent les changements en éducation: contribution à l'étude de l'innovation*, UNESCO, Paris.
- LIVI BACCI M. (2005), *Storia minima della popolazione del mondo*, il Mulino, Bologna.
- MACHIN S., VIGNOLES A. (2005), *Education Policy in the UK*, "CESIFO DICE Report", 3, pp. 64-74.
- MENGOLI P., RUSSO M. (1999), *Technical and Vocational Education in Italy: Structure and Changes at National and Regional Level*, Dipartimento di Economia Politica, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Working paper n. 255.
- IDD. (2009), *The Officina Emilia Initiative: Innovative Local Actions to Support Education and Training Systems*, Dipartimento di Economia Politica, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Working paper n. 613.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, DIPARTIMENTO RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO, SERVIZIO STUDI DIPARTIMENTALE (2011), *La spesa dello stato dall'unità d'Italia. Anni 1862-2009*, Roma, gennaio.
- MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE (2007), *Quaderno bianco sulla scuola*, Roma, disponibile in www.invalsi.it/download/quaderno_bianco.pdf.
- MORIN E. (2000), *La testa ben fatta. Riforma dell'insegnamento e riforma del pensiero*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- ID. (2001), *I sette saperi necessari all'educazione del futuro*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- OECD (2011), *Education at a Glance 2011. OECD Indicators*, Paris, in <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2011-en>.
- PAPPERT S. (1994), *I bambini e il computer*, Rizzoli, Milano.
- PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO (2008), *Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente*, "Gazzetta Ufficiale", C 111, 6 maggio 2008, pp. 1-7.
- PONTECORVO C., AJELLO A. M., ZUCCHERMAGLIO C. (a cura di) (1995), *Contesti sociali dell'apprendimento. Acquisire conoscenze a scuola, nel lavoro, nella vita quotidiana*, LED, Milano.
- SABEL CH., SAXENIAN A., MIETTINEN R., HULL KRISTENSEN P., HAUTAMAKI J. (2011), *Individualized Service Provision in the New Welfare State. Lessons from Special Education in Finland*, Report Prepared for SITRA and Ministry of Employment and Economy, October.
- SUMMERS A. A., JOHNSON A. W. (1996), *The Effects of School-Based Management Plans*, in E. A. Hanushek, D. W. Jorgenson (eds.), *Improving America's Schools. The role of incentives*, National Academy Press, Washington D.C., pp. 75-96.
- UNESCO (2002), *Millennium Development*, in www.unesco.org/bsp/eng/mdg.htm (consultato il 15 gennaio 2012).

- WOESSMAN L. (2003), *Schooling Resources, Educational Institutions and Student Performance: The International Evidence*, "Oxford Bulletin of Economics and Statistics", 65, 2, pp. 117-70.
- ID. (2005), *The Effect of Heterogeneity of Central Exams. Evidence from TIMSS, TIMSS-Repeat and PISA*, "Education Economics", 13, 2, pp. 143-69.
- WOESSMAN L., LUEDEMANN E., SCHUETZ G., WEST M. R. (2009), *School Accountability, Autonomy and Choice around the World*, Edward Elgar, Cheltenham (UK).
- WORLD BANK (1990), *Education for all*, in <http://web.worldbank.org> (consultato il 15 gennaio 2012).
- ID. (2007), *School to Work Transition*, in *World Development Report 2007: Development and the Next Generation*, in <http://web.worldbank.org> (consultato il 23 gennaio 2012).