

Il bilancio sociale nella scuola dell'autonomia

Angelo Paletta

7.1 Perché è importante il bilancio sociale nei moderni sistemi educativi?

La qualità e l'equità dell'istruzione continuano ad essere questioni centrali delle agende di riforma di tutti i paesi, soprattutto di quelli sviluppati che hanno già affrontato e in parte risolto, problemi di crescita quantitativa. La primaria ragione di ciò è che l'investimento in capitale umano rappresenta un fattore determinante per la produttività e la competitività internazionale¹.

La qualità e l'equità dell'istruzione sono determinate da molti fattori ai diversi livelli della società. L'ultimo ventennio è stato caratterizzato da un forte accento sul ruolo degli assetti istituzionali con particolare riguardo ad aspetti come il decentramento amministrativo e il grado di autonomia delle scuole, gli esami centralizzati, la gestione delle relazioni con le famiglie e la comunità locale, i sistemi di finanziamento, i sistemi di valutazione dei rendimenti degli alunni e delle scuole.

Le trasformazioni degli assetti istituzionali dei sistemi educativi possono essere lette alla luce dell'implementazione dei principi di sussidiarietà verticale e orizzontale discussi nel primo capitolo del libro. Si tratta di trasformazioni che attraversano i sistemi educativi a livello internazionale, ma presentano problemi differenti in considerazione delle peculiari caratterizzazioni in termini storici, culturali, politici e amministrativi.

Tali trasformazioni vanno verso il riconoscimento di maggiore autonomia alle scuole e aprono nuove questioni:

1. concedere autonomia alle scuole sul piano giuridico, didattico, organizzativo, significa allentare i legami di protezione istituzionale garantiti un tempo dai sistemi amministrativi centrali o locali. Questo comporta un rischio di isolamento della scuola che fa dell'autonomia un utilizzo autoreferenziale;
2. l'autonomia si accompagna inevitabilmente a questioni di responsabilizzazione in termini di contenuti e di metodi: quali sono le responsabilità della scuola; chi tra gli organi di governo se ne deve fare carico nei con-

¹ L'investimento in capitale umano è inteso come l'incremento di capacità lavorative e professionali dovuto all'istruzione e formazione professionale, compresa dunque la formazione ricevuta direttamente sul lavoro. L'investimento in esame è tale da comportare un aumento della capacità lavorativa misurabile dall'incremento del reddito percepito e della ricchezza accumulata dall'individuo nel ciclo vitale (Becker, 1993; Mincer, 1970).

fronti dei terzi; a chi, per quali scopi e in che modo dovrebbe rendere conto dell'utilizzo dell'autonomia? La natura del legame tra autonomia e responsabilità sociale della scuola ne determina i modelli di accountability e questi danno significato compiuto al bilancio sociale.

Il bilancio sociale è il principale strumento attraverso il quale la scuola può assolvere l'obbligazione sociale della creazione di valore pubblico e dare trasparenza sul modo in cui sono prese le decisioni.

Da queste considerazioni appare evidente che un discorso sul bilancio sociale della scuola ha senso se trova un robusto ancoraggio nei fattori che determinano i contenuti della responsabilità (la mission), l'ampiezza della responsabilità e gli stakeholder nell'interesse dei quali la scuola è tenuta responsabile (la governance), i meccanismi attraverso i quali è chiamata ad assolvere le proprie responsabilità (l'accountability).

Deve esistere una coerenza di fondo tra mission, governance, accountability (Matacena, 1993, 1998) e il bilancio sociale della scuola può essere considerato lo strumento attraverso il quale tale coerenza trova concretizzazione.

In questa prospettiva, sono analizzati due modelli di governance, il "quasi mercato" e la "rete", e i relativi meccanismi di accountability, entrambi contrapposti al paradigma tradizionale di tipo burocratico (la gerarchia). Il bilancio sociale assume differenti connotazioni se accogliamo come framework di riferimento il "quasi mercato" o la "rete".

Dalla contestualizzazione delle argomentazioni di governance e accountability al caso italiano, sono fatti discendere alcune considerazioni sulle finalità del bilancio sociale nelle scuole dell'autonomia, sull'oggetto e le metodologie di elaborazione.

7.2 Accountability e bilancio sociale nel "quasi mercato"

Come è accaduto anche in altri settori, è stato il Regno Unito ad avviare una serie di riforme di riassetto istituzionale che hanno profondamente trasformato il settore educativo. Le Grand (1991) è stato uno dei primi autori ad interpretare queste riforme nel senso della creazione di "quasi mercati".

I quasi mercati rappresentano uno degli assetti istituzionali che gli enti pubblici possono utilizzare per promuovere la competizione nella fornitura di servizi pubblici (Bradley et al., 2000; West, Pennell, 2002). Ciò che rende veramente attrattivo un quasi mercato non risiede semplicemente nella promessa di miglioramenti di efficienza e di qualità del servizio, ma anche dell'equità e della giustizia sociale (Le Grand, 2006).

Come questo possa accadere è, in linea di principio, determinato dalla stretta coerenza logica tra gli elementi rappresentati in fig. 7.1.

Nella loro forma più semplice, i quasi mercati si basano sulla presenza di tre categorie di attori:

- l'ente governativo, centrale o locale, che finanzia il servizio attraverso la tassazione generale;

- l'acquirente del servizio che esercitando il diritto di scelta, veicola, direttamente o indirettamente, la distribuzione dei finanziamenti pubblici all'interno del sistema;
- il fornitore del servizio, rappresentato da scuole pubbliche e private che si confrontano su un piano di parità.

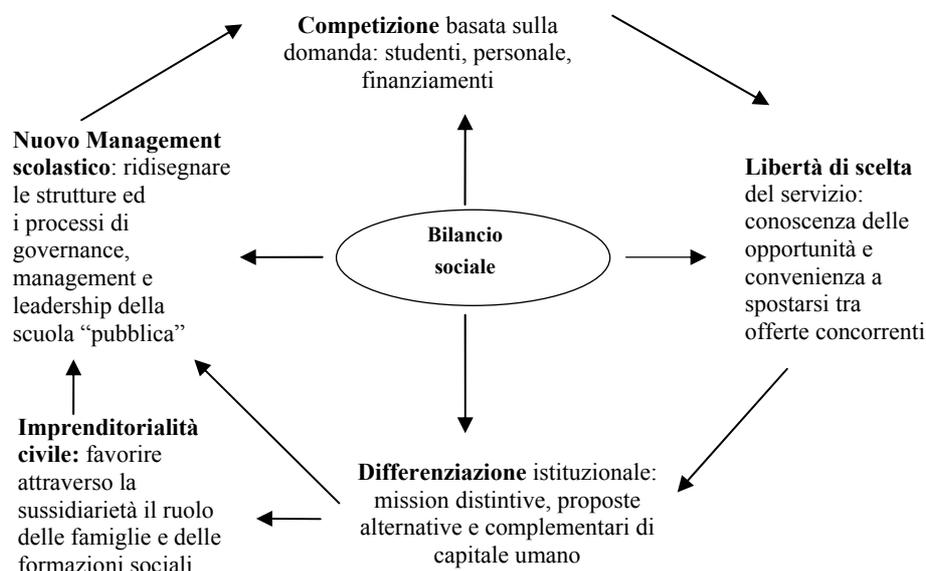


FIG. 7.1 Il funzionamento dei quasi mercati dell'istruzione (Paletta, 2002)

L'idea basilica, da cui deriva lo stesso concetto di mercato, è la competizione tra i potenziali offerenti del servizio nell'attrarre la domanda. A tale scopo sono introdotti nel sistema meccanismi di mobilità per fare in modo che le risorse – studenti, personale, dirigenti, sponsor, finanziamenti pubblici – possano spostarsi, avendone conoscenza e convenienza, verso le istituzioni che meglio di altre rispondono alle loro attese.

La disponibilità a prendere in considerazione una molteplicità di offerte non sempre, e non soltanto, risponde a criteri di scelta ottimale. Ad esempio, le famiglie possono scegliere la scuola più vicina alla propria abitazione e non necessariamente quella che offre maggiori potenzialità di sviluppo del capitale umano per i propri figli (Paletta, 2004).

A parità di altre condizioni, è opportuno considerare i principali fattori che favoriscono l'effettivo esercizio della libertà di scelta e quindi il grado di competitività all'interno dei quasi-mercati dell'istruzione.

La libertà di scelta è resa possibile anzitutto dalla differenziazione istituzionale all'interno del settore e dalla diversità di valore delle offerte.

La diversità delle offerte riguarda il "servizio centrale" (il progetto formativo

e i rendimenti scolastici), ma anche i relativi servizi di supporto (disponibilità di mense, attività extracurricolari, sicurezza e disciplina all'interno della scuola). Questo aspetto è legato alla numerosità e alla varietà dei soggetti presenti nel quasi mercato in posizione di fornitori del servizio. Se i fornitori del servizio si comportano in modo uniforme non vi è alcun incentivo alla mobilità della domanda.

Il grado di differenziazione istituzionale è legato ad interventi su molteplici fattori di ordine sociale ed economico, tenuto conto dei punti di partenza e della cultura che connota i diversi sistemi educativi. Tra i fattori di intervento, le riforme dell'istruzione sono state incentrate su due assi portanti dei quasi mercati:

1. favorire, attraverso la *sussidiarietà*, il ruolo dei cittadini e delle formazioni sociali nella veste di co-produttori del servizio e non semplicemente di utenti (imprenditorialità civile);
2. creare le condizioni di autonomia giuridica, didattica e organizzativa che possono innescare lo sviluppo imprenditoriale e manageriale dei fornitori del servizio e in particolare dei fornitori pubblici, valorizzandone la progettualità strategica e la capacità di rispondere dinamicamente alle esigenze della domanda.

Entrambe queste scelte portano con sé la necessità di fornire agli utilizzatori del servizio e agli altri stakeholder, informazioni e valutazioni pertinenti con l'esercizio del diritto di scelta nonché informazioni all'intera collettività sul rispetto degli standard di prestazione in termini di qualità, efficienza ed equità dell'istruzione.

Queste informazioni dovrebbero alimentare un vero e proprio bilancio sociale della scuola che diventa uno degli strumenti centrali per il corretto funzionamento dei quasi mercati dell'istruzione. In particolare, esso è lo snodo per due principali questioni:

1. coniugare autonomia e responsabilizzazione delle scuole;
2. fare crescere la cultura della valutazione all'interno della scuola, avviando un processo di gestione della performance nella prospettiva degli stakeholder.

7.2.1 Il quasi mercato nell'esperienza del Regno Unito

La riforma del sistema d'istruzione inglese del 1988 (Education Reform Act) ha apportato profondi cambiamenti ai sistemi di governo e management delle istituzioni scolastiche (Bradley, Taylor, 2002; McNally, 2005; Matthews, 2005). In primo luogo è stato stabilito un curriculum nazionale per garantire pari opportunità educative a tutti gli studenti. Al curriculum è stato affiancato un sistema di valutazione nazionale degli alunni alla fine di ogni fase di studio (7, 11, 14 e 16 anni). Questa prima manovra ha in realtà comportato un accentramento rispetto al precedente sistema di potere attribuito alle autorità locali e alle scuole. In questo modo, sono fissati a livello nazionale gli obiettivi dell'istruzione, specificati i programmi di base e stabilite le valutazioni periodiche degli standard raggiunti dagli alunni.

In secondo luogo sono state create le condizioni per l'autonomia della scuola. I provvedimenti hanno riguardato tre aspetti in particolare:

- l'introduzione del *Local Management of Schools* (LMS), consente alle scuole di sottrarsi al controllo esercitato dalle autorità locali e conferisce all'organo di governo della scuola (*governing body*) piena responsabilità. La maggiore autonomia ha perseguito l'obiettivo di rendere le scuole più efficaci, delegando decisioni e risorse a chi è più vicino ai problemi educativi e amministrativi delle scuole;
- la liberalizzazione delle iscrizioni ha reso possibile per le famiglie scegliere la scuola dove fare studiare i propri figli. Le scelte delle famiglie veicolano la distribuzione dei finanziamenti, effettuati in base al numero degli studenti. Questo ha creato una forte competizione tra le scuole e una spinta allo sviluppo di sistemi manageriali. In effetti, se diminuisce il numero degli studenti non sono più garantiti i finanziamenti statali e la scuola potrebbe essere costretta ad assumere decisioni di riduzione dei costi, dovendo anche rinunciare ad uno o più insegnanti. Lo scopo perseguito è fare espandere le scuole che ottengono grande consenso e successo e di ridurre quelle che ottengono risultati mediocri;
- un quadro parallelo di responsabilità nell'ambito della cosiddetta "Carta dei Genitori" (*Parent's Charter*), pensata per fornire alle famiglie tutte le informazioni necessarie per scegliere l'istituto di loro preferenza. In primo luogo, è stato stabilito l'obbligo di pubblicare le *league tables*, ovvero le tabelle comparative dei risultati ottenuti dagli allievi. In secondo luogo, la riforma ha dato vita alla carica di "ispettore scolastico di Sua Maestà", ossia un dipartimento non ministeriale – Ofsted, *Office for Standards in Education* – che fa capo al governo, con il compito di verificare, ad intervalli regolari di tre anni, il livello di qualità e l'attività didattica di ciascuna delle 24.000 scuole inglesi. I rapporti delle ispezioni sono resi pubblici. L'Ofsted può intervenire chiedendo alla scuola di migliorare i propri risultati o, quando la situazione è particolarmente grave, può dover decidere di chiudere la scuola.

La delega alle scuole dei principali ambiti di governance – bilancio, personale, organizzazione – ha indotto una maggiore consapevolezza economica, ma questo non è avvenuto automaticamente e senza pagare il prezzo dell'inesperienza (Earley, Weidling, 2004). La sfida posta dall'autonomia scolastica ha significato dover mettere mano a tre delle principali condizioni che stanno alla base di un utilizzo corretto dell'autonomia: la struttura di governo della scuola, con particolare riguardo alla composizione e ai compiti del board di governo, lo sviluppo di una leadership distribuita (governors, capo di istituto, stretti collaboratori del dirigente), l'adozione di moderni sistemi manageriali a sostegno delle prime due condizioni.

L'Education Act del 2002 ha riformato i compiti del *governing body*, costituito da rappresentanti eletti degli insegnanti, dei genitori, delle autorità locali e della comunità. Il board è la massima autorità della scuola che la esercita per mezzo di tre principali funzioni di governo:

1. deve fornire una direzione strategica alla scuola all'interno della quale il

capo di istituto attua la gestione corrente. Il board è responsabile della identità istituzionale della scuola che deve esplicitare nella sua missione. A tal scopo, il board deve concordare le finalità, i valori, le politiche che costituiranno il “cappello” istituzionale all’interno del quale saranno definiti gli obiettivi e monitorati i risultati della gestione;

2. deve fungere da “amico critico”. Con questa espressione Matthews (2005) si riferisce alla necessità che il board crei un clima organizzativo in cui grandi sfide e grande sostegno procedono di pari passo. In altri termini, i “governatori” devono essere capaci di prefigurare traguardi ambiziosi, ma non possono limitarsi a questo, altrimenti quei traguardi rischiano di essere irrealistici oppure di essere boicottati dal capo d’istituto e dai suoi collaboratori.

Il board deve aiutare la scuola a raggiungere quei traguardi ambizioni e questo implica anzitutto curare la propria capacità di funzionare come un team piuttosto che come un consiglio rappresentativo. Significa, per esempio, che i *governors* analizzano i risultati raggiunti dalla scuola e li confrontano con quelli di altre scuole e, eventualmente, richiedono al capo di istituto, all’amministrazione, agli insegnanti, un impegno maggiore per migliorare quei risultati. Non svolgono quindi solo una funzione di controllo formale (rispetto di leggi e regole interne, approvazione formale del budget ecc.), non dettano i metodi didattici, ma sono di supporto alla scuola per il raggiungimento di elevati risultati;

3. deve assicurare l’accountability della scuola, al suo interno e verso l’esterno. Questo terzo punto interessa direttamente la questione intorno agli scopi della rendicontazione sociale nel quasi mercato.

7.2.2 Scopi e funzioni del bilancio sociale in un contesto di quasi mercato

In un contesto di quasi mercato, la rendicontazione sociale della scuola deve anzitutto fornire agli studenti e alle famiglie le informazioni necessarie per l’esercizio effettivo del diritto di libertà di scelta. Deve inoltre assicurare l’intera collettività che è stato rispettato il principio di *value for money*, che qui va inteso nell’accezione di ritorno sociale dell’investimento in educazione, anche in termini di equità e giustizia sociale.

I servizi di istruzione e formazione sono una particolare tipologia di beni economici che Nelson (1970) definisce “*experience goods*” in contrapposizione a “*search goods*”. Mentre per altre tipologie di beni, l’acquirente è in grado di prevedere con sufficiente precisione le caratteristiche del servizio, prima ancora di averlo acquistato e utilizzato, per queste tipologie di beni l’utente si rende conto dei requisiti di funzionalità soltanto facendone esperienza, vale a dire nel momento in cui utilizza il servizio e successivamente, come conseguenza di un processo di riflessione, più o meno strutturata, sulla esperienza di acquisto.

La natura di beni d’esperienza rende problematica la formazione delle decisioni di “acquisto”. Perché la domanda possa avere un ruolo nell’allocazione

delle risorse, le istituzioni scolastiche devono poter rendere riconoscibili al pubblico il “valore” differenziale delle loro offerte. D’altra parte, data la complessità di questi beni, e le conseguenti asimmetrie informative, un giudizio fondato implica la possibilità di un confronto su basi omogenee con altre scuole e la possibilità di una lettura tendenziale dei risultati. È noto, infatti, l’effetto perverso di affidare le decisioni soltanto alla percezione di immagine e reputazione della scuola, senza che questa sia suffragata dai fatti. Una scuola, nota per l’ottima riuscita negli studi e nella vita dei suoi studenti, continua a scontare giudizi positivi anche se ha depauperato il suo blasone storico. Questo accade per i ritardi con cui la domanda percepisce la riduzione di qualità (Bagin, Gallagher, 2001).

In Inghilterra, l’accountability esterna si realizza sostanzialmente attraverso il mercato, cioè con la scelta della scuola da parte dei genitori. A supporto delle scelte delle famiglie sono pubblicate le cosiddette “*school league tables*” con le quali è reso pubblico il “valore aggiunto” della singola scuola, inteso come un’approssimazione del contributo che la scuola apporta al patrimonio iniziale di conoscenze, abilità e competenze dello studente². Maggiore è il valore aggiunto educativo di una scuola maggiore è la probabilità che quella scuola si dimostrerà capace di valorizzare al meglio le potenzialità degli individui che la frequentano.

Il dipartimento ministeriale “Education and Skills” spiega in questi termini l’utilizzo delle “classifiche”³: “Se il tuo bambino frequenta già una scuola compresa nelle classifiche, dovresti essere interessato a conoscerne i risultati comparativamente ad altre scuole nella stessa area, nonché rispetto alla media delle scuole nazionali. Puoi anche vedere immediatamente come i risultati di ogni scuola sono cambiati durante i precedenti quattro anni. Tutto questo ti può essere utile per scegliere una scuola oppure per discutere i risultati con gli insegnanti: come gli insegnanti percepiscono l’attuale performance? Quali piani hanno per migliorare il livello dei rendimenti scolastici? Come puoi supportare il lavoro della scuola?”.

La letteratura accademica e gli osservatori, non sono pienamente concordi nel valutare gli effetti dell’introduzione del quasi mercato nel sistema educativo britannico. Una certa convergenza però esiste nel rilevare che la riforma ha migliorato la produttività e la qualità del sistema, ma ha anche portato problemi di equità e accresciuto gli storici problemi di segregazione sociale (McNally 2005; Bradley, Taylor, 2002; Fassari, 2004).

In particolare, la possibilità di scegliere la scuola nella quale iscrivere i figli, indipendentemente dal luogo in cui risiede la famiglia, ha l’effetto di accre-

² Dal 2006, escluse le scuole private, i fattori presi in esame nel modello di calcolo per stabilire il valore aggiunto comprendono: i precedenti rendimenti scolastici, il sesso, l’etnia, l’età, lo status di “*special educational needs*” (SEN), la lingua madre, la mobilità, se un bambino è stato o meno in cura, se si tratta di bambini con status di “*free school meals*”, tenuto anche conto di un rating desunto da *Income Deprivation Affecting Children Index* (IDACI). Per maggiori approfondimenti: www.standards.dfes.gov.uk/performance.

³ DfES School and College Achievement and Attainment Tables (formerly Performance Tables), www.dfes.gov.uk/performancetables/.

scere la stratificazione sociale nelle scuole (Bottani, 2003). Coloro che approfittano della possibilità di lasciare la scuola di domicilio per sceglierne un'altra che assicura migliori risultati, sono anzitutto gli studenti delle classi benestanti che sono capaci di acquisire le informazioni necessarie, che conoscono la reputazione delle varie scuole e che hanno i mezzi finanziari per sostenere i maggiori costi di trasporto. In questo modo la popolazione delle scuole diventa socialmente omogenea e le scuole si trovano frequentate da studenti degli stessi ceti o degli stessi gruppi sociali.

Il problema delle asimmetrie informative è molto forte nella scelta delle scuole. La semplice pubblicazione di "classifiche", anche se capaci di cogliere il valore aggiunto educativo, non è sufficiente per veicolare scelte razionali.

In un quasi mercato, la pubblicazione obbligatoria per ciascuna scuola dei risultati dei test e degli indicatori di valore aggiunto, aumenta paradossalmente l'esigenza da parte delle scuole di offrire volontariamente maggiori informazioni al pubblico sul proprio profilo distintivo. La consapevolezza che gli indicatori sintetici di rendimento scolastico piuttosto che favorire le scelte, possano creare confusione ed errori di valutazione, induce le scuole a dotarsi di "report sociali" in cui viene dato risalto alla identità istituzionale e alle strategie perseguite per la creazione di valore (Paletta, Vidoni, 2006).

Il bilancio sociale è il frutto di un processo di autovalutazione della scuola incentrato sul "valore aggiunto educativo", distinto dall'altro concetto di valore aggiunto, quello "economico" che pure trova spazio all'interno del bilancio sociale.

Nel bilancio sociale della scuola è il valore aggiunto educativo che innesci un percorso di apprendimento organizzativo, di rappresentazione e comunicazione sociale, intorno alle variabili da cui esso dipende e che la scuola deve gestire per rispondere responsabilmente alle attese della collettività.

In altri termini, il bilancio sociale della scuola deve mettere in luce i *drivers* del valore aggiunto educativo (Paletta, 2005), rappresentati da variabili come la qualità del curriculum e l'efficacia dei processi didattici e di supporto, il coinvolgimento delle famiglie e della comunità, lo sviluppo professionale delle risorse umane e la motivazione dei docenti, l'esistenza all'interno della scuola di condizioni di sviluppo organizzativo quali il lavoro di gruppo, la leadership distribuita, la tensione al miglioramento continuo.

In questo risiede l'utilità maggiore di un sistema di accountability incentrato sulla misurazione e pubblicazione dei risultati delle scuole: creare un'architettura di incentivi che sia in grado di innescare un percorso di sviluppo manageriale della scuola incentrato sulla gestione della performance, di cui il bilancio sociale costituisce la punta dell'iceberg.

Le scuole che si dimostrano in grado di gestire il valore aggiunto educativo alla luce dei suoi *drivers* e di comunicarlo in un rapporto sociale, possono produrre due importanti conseguenze:

- fare evolvere i sistemi di accountability, riducendo al minimo i rischi di comportamenti opportunistici. Le famiglie sono messe nelle condizioni di esprimere un giudizio non soltanto sul valore aggiunto educativo della scuola, ma anche sull'esistenza delle condizioni organizzative di mante-

nimento in futuro dello stesso. Se la misurazione degli apprendimenti degli studenti fosse una misura esaustiva della performance della scuola, non ci sarebbe alcun bisogno di utilizzare altri indicatori. Ma, la performance della scuola, dal punto di vista economico, non si colloca nel passato o nel presente, quanto nel futuro. È quindi fondamentale che il bilancio sociale possa mettere nelle condizioni di comprendere le strategie e gli obiettivi che guideranno la performance futura;

- fare evolvere la gestione della scuola verso un modello di *management strategico*. Le scuole che sanno allineare i *drivers* del valore aggiunto educativo intorno ad una visione strategica, tradurla in coerenti obiettivi strategici e target di riferimento, programmare e destinare le risorse in linea con gli obiettivi, monitorare il grado di raggiungimento degli obiettivi, correggere e imparare, sono destinate a “fare la differenza”, valorizzando al meglio i talenti individuali, le scelte delle famiglie, l’interesse sociale.

L’evidenza empirica dà fondamento a questo ruolo del bilancio sociale in un contesto di quasi mercato.

7.2.3 Strumenti della rendicontazione sociale

In Inghilterra, dopo gli anni iniziali dedicati alla sperimentazione, ci si è resi conto che le informazioni contenute nelle “classifiche” sono soltanto una parte del quadro generale dei risultati di una scuola. Le scuole cambiano di anno in anno e i loro risultati futuri possono differire da quelli raggiunti dagli studenti attuali.

Le riforme recenti hanno focalizzato questo aspetto e richiedono che le “classifiche” devono essere considerate insieme ad altre importanti fonti di informazione con particolare riguardo ai cosiddetti “School Profiles” e ai rapporti di ispezione dell’Ofsted.

The Education Act 2005 include una richiesta, per tutte le scuole pubbliche, ad eccezione degli asili nido, di preparare e pubblicare annualmente un “profilo della scuola” che sostituisce i due precedenti rapporti del board di governo:

- il rapporto annuale (*Annual Report*), destinato a tutte le famiglie degli studenti iscritti alla scuola. Il documento doveva essere disponibile almeno due settimane prima dell’incontro annuale con le famiglie, assicurandone la massima diffusione anche presso le famiglie di studenti disabili e di studenti la cui prima lingua non è l’inglese;
- *School Prospectus*, doveva essere pubblicato almeno sei settimane prima della data finale entro la quale le famiglie dovevano inoltrare domanda per l’ammissione o esprimere preferenze su una data zona. Peraltro, per motivi di semplificazione, i due documenti potevano essere combinati.

I contenuti dei due documenti (tab. 7.1) riproducono le informazioni tipiche che i principali standard, nazionali ed internazionali, prevedono per il bilancio sociale:

Tab. 7.1 Informazioni annualmente fornite dalle scuole attraverso “Annual Report” e “School Prospectus”

Ambiti di riferimento	Contenuti
<i>Governo della scuola</i>	Dettagli sulla composizione del board di governo, incluso il nome e l'indirizzo del presidente e del segretario
<i>Mission</i>	Documento relativo al carattere della scuola ed ai valori culturali di riferimento
<i>Strategia</i>	Documento sul progresso della scuola nell'implementazione del “piano di azione” Ofsted
<i>Politiche</i>	Politica della sicurezza; politica su ammissione e accesso di studenti disabili; grado di assenza autorizzate e non autorizzate degli studenti
<i>Risorse finanziarie</i>	Fondi disponibili e spese correnti
<i>Risorse umane</i>	Informazioni su come lo sviluppo professionale degli insegnanti influenza l'insegnamento e l'apprendimento
<i>Rendimenti scolastici</i>	Risultati nei test nazionali; risultati e target di valore aggiunto educativo
<i>Impatti</i>	Destinazione degli studenti

La sostituzione di questi documenti con il nuovo “School Profile” risponde primariamente all’esigenza di ridurre il carico burocratico sulle scuole in termini di raccolta dati e di elaborazione amministrativa. In secondo luogo, il nuovo modello ha lo scopo di migliorare i meccanismi di comunicazione con le famiglie fornendo loro informazioni sintetiche e immediatamente accessibili sulle priorità, le performance e il progresso della scuola nel perseguirle.

La struttura del “Profilo” si compone di tre principali tipologie di informazioni (tab. 7.2):

- statistiche, dove rilevanti, fornite ed aggiornate dal DfES su base annuale;
- un sommario dell’ultimo report dell’Ofsted, anche questo fornito dal DfES e aggiornato almeno ogni tre anni;
- una sezione descrittiva che deve essere compilata dalla scuola, aggiornata almeno annualmente, utilizzando un format comune a tutte le altre scuole.

Il profilo di ciascuna scuola è facilmente reperibile⁴ e fornisce alle famiglie le informazioni di cui hanno bisogno per comprendere le performance della scuola non limitatamente ai rendimenti scolastici. Concepito in modo semplice, come una serie di risposte a domande standard, il “Profilo” cerca di identificare sia i punti di forza sia i punti di debolezza della scuola e le strategie di miglioramento in atto.

L’introduzione di questi strumenti è troppo recente per valutarne empiricamente la tenuta rispetto agli scopi perseguiti.

Non è da escludere che nel tempo si inneschino processi di isomorfismo istituzionale che portino i “profili” a somigliarsi l’uno con l’altro, riducendone il ruolo ad un mero esercizio celebrativo della scuola. In effetti, questo è un rischio comune a tutte le forme di rendicontazione sociale che si risolvono in

⁴ In copia cartacea e su internet: <http://schoolprofile.parentscentre.gov.uk/>.

attività isolate dai sistemi di pianificazione e controllo, destinate a produrre impatti veramente marginali sui comportamenti organizzativi. Peraltro, l'accountability esterna assume una valenza più ampia che non può semplicemente esaurirsi nei giudizi dei genitori.

Tab. 7.2 Esempio di "School Profile"

Denominazione della scuola: Autorità locale in cui rientra la scuola: Fascia di età degli studenti: Numero di studenti: Dirigente scolastico: Presidente del board di governo:

Quali sono stati i nostri principali successi durante l'anno?

Cosa stiamo cercando di migliorare?

Quale progresso hanno fatto gli studenti compresi tra i livelli 11-16?

Quali sono i rendimenti scolastici dei nostri studenti al livello 11?

Quali sono i rendimenti scolastici dei nostri studenti al livello 14?

Come sono cambiati i nostri risultati scolastici nel tempo?

Cosa stiamo facendo per rispondere alle necessità individuali degli studenti?

Cosa stiamo facendo perché la nostra scuola rappresenti per gli studenti un ambiente salutare, sicuro e di aiuto al loro benessere?

In che modo stiamo collaborando con le famiglie e la comunità?

Quali attività, soprattutto extra curriculari, sono disponibili per gli studenti?

Quale è il giudizio degli studenti sulla scuola e che cosa abbiamo fatto in risposta alle loro attese?

Come facciamo ad essere sicuri che tutti gli studenti frequentano le lezioni e si comportano bene?

Quale è il grado di assenteismo comparativamente a quello di altre scuole?

Cosa fanno i nostri studenti dopo la licenza?

Cosa abbiamo fatto in risposta al rapporto Ofsted?

La scuola deve dimostrare che è capace di assicurare certi livelli di rendimenti scolastici (di aggiungere valore), rispettando lo sviluppo duraturo e autonomo dell'istituzione scolastica e questo va al di là degli interessi contingenti di studenti e genitori.

In Inghilterra le ispezioni dell'Ofsted hanno questo scopo. Il board di governo è responsabile di un "piano d'azione", in risposta al rapporto d'ispezione loro consegnato, che rappresenta un vero e proprio piano di miglioramento della scuola. Tale piano, per essere credibile, deve essere il frutto di una serie di meccanismi di accountability interna alla scuola. Accountability interna, infatti, significa che la scuola (il capo di istituto e l'intero personale) deve rispondere al proprio organo di governo e questo, nelle scuole inglesi, avviene attraverso la definizione del piano di sviluppo (*School Development Plan*) e una serie di report periodici che il capo di istituto presenta al board per l'approvazione. L'accountability si riflette anche nei rapporti tra dirigente e personale della scuola, con particolare riguardo ai rapporti con i docenti. L'implementazione delle strategie competitive della scuola esige l'esercizio di leadership e di capacità organizzative del dirigente scolastico. Nelle scuole inglesi, la gestione delle risorse umane da parte del dirigente è favorita dalla riforma introdotta nel 1998 in materia di valutazione delle prestazioni degli insegnanti e di "retribuzione ad incentivo". Questo meccanismo – definito "Performance Threshold" – serve a indirizzare il lavoro degli insegnanti in modo coerente con gli obiettivi organizzativi e permette di decidere a livello di istituto i programmi di formazione, i percorsi di carriera e una parte della retribuzione degli insegnanti, con un premio che si avvicina al 10% della retribuzione annua (Brunello, Topo, 2006).

7.3 Autonomia, responsabilità e bilancio sociale nella scuola italiana

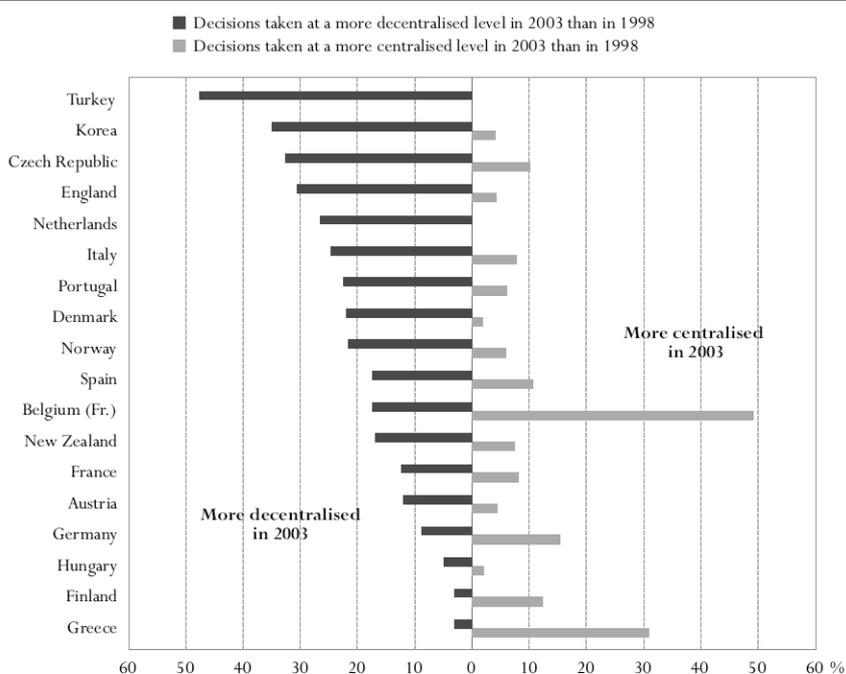
La tendenza internazionale delle riforme del settore pubblico, incentrate sul riconoscimento di autonomia alle scuole, è iniziata alla fine degli anni Ottanta con caratteri molto accentuati in Inghilterra, Paesi Bassi, Finlandia e Svezia rispetto ad altri paesi, come l'Italia, dove l'autonomia ha prodotto, relativamente, trasformazioni meno radicali (Sandulli, 2003).

Le indagini OCSE-PISA (OECD, 2004) forniscono le basi empiriche per valutare comparativamente l'autonomia delle scuole a livello internazionale sotto due aspetti:

- gli ambiti di governance: decisioni inerenti l'ammissione degli studenti, la scelta dei libri di testo, la valutazione degli studenti, lo sviluppo del curriculum, l'assunzione e il licenziamento del personale, l'assegnazione delle risorse all'interno della scuola, la promozione del personale, lo sviluppo della carriera nella scuola;
- la ripartizione delle competenze tra la scuola e gli altri attori della governance: essenzialmente lo stato, le regioni e gli enti locali.

Per quanto concerne gli ambiti di governance, l'organizzazione didattica, la scelta dei libri di testo, i criteri di formazione delle classi, i metodi di valutazione degli studenti, nella maggior parte dei paesi sono scelte in mano alle scuole e spesso lo sono anche in modo esclusivo.

Tab. 7.3 Decisioni assunte ad un livello centralizzato/decentralizzato rispetto al 1998 (OECD, 2004)



La situazione si differenzia se invece si guarda ad altri aspetti dell'autonomia. Nella gestione del personale – reclutamento, formazione, carriera, valutazione – le scuole di Paesi Bassi, Inghilterra e Svezia hanno una considerevole autonomia. In questi paesi le scuole hanno autonomia quasi esclusiva nell'assunzione e licenziamento del personale. In Inghilterra e Svezia a livello centrale è definito soltanto il livello minimo degli stipendi degli insegnanti i quali sono poi negoziati all'interno delle scuole con i dirigenti scolastici. Analoghe considerazioni possono farsi in materia di autonomia finanziaria, ma se le scuole in Inghilterra hanno una quasi totale autonomia nello stanziare e gestire le risorse, nei Paesi Bassi, Svezia e Finlandia tali decisioni sono condivise con i comuni (Alexander, 2006).

La tabella 7.3 mostra che l'Italia è un sistema maggiormente decentralizzato rispetto al momento il cui l'autonomia è diventata parte integrante del nostro

ordinamento giuridico (legge n.59/97). In effetti, circa il 25% delle decisioni è preso ad un livello più decentralizzato rispetto 1998.

Tuttavia, se si va ad approfondire in che modo sono distribuite le decisioni sull'educazione tra i vari attori del sistema (tab. 7.4), si scopre che nel 2003 la maggioranza delle decisioni sulla scuola (il 64%) non è presa dalla scuola.

Tab. 7.4 Percentuale delle decisioni in materia di educazione prese ai vari livelli di governo - educazione secondaria inferiore (OECD, 2004)

	Central	State	Provincial/ regional	Sub-regional	Local	School
OECD COUNTRIES						
Australia		76				24
Austria	27	22			23	29
Belgium (Fr.) ⁴		32	25			43
Czech Republic	7		1		32	60
Denmark	19				38	44
England	11				4	85
Finland	2				71	27
France	24		10	35		31
Germany	4	30	17		17	32
Greece	80		4		3	13
Hungary	4				29	68
Iceland	25				50	25
Italy	23		16		15	46
Japan	13		21		44	23
Korea	9		34		8	48
Luxembourg	66					34
Mexico	30	45	2			22
Netherlands						100
New Zealand	25					75
Norway	32				32	37
Portugal	50		8			41
Slovak Republic	33		2		15	50
Spain		57	15			28
Sweden	18				36	47
Turkey ²	49		27			24

Inoltre, sempre sulla base dati OECD (2004), emerge che del 46% di decisioni complessivamente attribuibili a livello di istituzioni scolastiche, soltanto il 26% è assunto in piena autonomia, mentre il restante 20% riguarda decisioni che le istituzioni scolastiche assumono all'interno di framework definiti ad un livello superiore.

Dalle indagini internazionali emerge che l'autonomia della scuola italiana è molto lontana dal riprodurre quelle condizioni di contesto istituzionali dentro le quali abbiamo discusso in precedenza i quasi mercati ed il ruolo della rendicontazione sociale.

Laddove è la scuola ad esercitare i principali poteri decisionali, non soltanto sulle questioni strettamente educative, ma anche sull'organizzazione interna e sulle risorse, l'autonomia diventa un serio problema se non è controbilanciata da responsabilizzazione. Il principio del "render conto" è centrale per dare tra-

sparenza a ciò che la scuola autonoma decide e realizza nei confronti delle famiglie, della comunità e dell'intera collettività.

Per contro, se l'autonomia è un'arma spuntata, di quali responsabilità la scuola deve rendere conto? In presenza di assetti di governance della scuola fluidi e confusi, chi deve render conto dei risultati della scuola? Se, come accade in Italia, è il dirigente scolastico ad assorbire i maggiori poteri decisionali, ma al contempo tale organo monocratico non è scelto dalla scuola, ma nominato dall'amministrazione statale, nei confronti di chi la scuola rende conto?

Per un sistema delle autonomie scolastiche come quello italiano, ha senso parlare di bilancio sociale?

Il tono provocatorio della domanda svela una realtà da cui non si può prescindere per cercare di dare fondatezza scientifica al bilancio sociale della scuola ed effettiva utilità ad uno strumento che deve giustificare un investimento in termini di tempo e di risorse che può essere, nella pratica, per niente banale.

7.3.1 Fondamenti di responsabilità sociale delle scuole autonome

Il processo che ha condotto all'autonomia scolastica in Italia ha una lunga storia. È con i decreti delegati del 1974 e l'avvio delle sperimentazioni metodologico-didattiche e organizzative che viene compiuto un primo tentativo di modificare dal basso l'impianto verticistico e burocratico che ha sempre caratterizzato la scuola italiana (Bottani, 2002). Nel 1997, quando già non poche istituzioni scolastiche, aderendo alle sperimentazioni, ma anche in modo informale e a volte al di là delle disposizioni legislative, avevano intrapreso la strada dell'autonomia, viene data legittimità e sistematicità al movimento autonomistico. Le riforme dell'ultimo decennio hanno ridisegnato il sistema nazionale di istruzione su tre pilastri principali:

1. riconoscimento alle scuole di autonomia giuridica, didattica, organizzativa, di ricerca, sperimentazione e sviluppo;
2. integrazione nel sistema nazionale di istruzione della scuola statale e della scuola paritaria, privata e degli enti locali;
3. molteplicità dei centri di elaborazione delle politiche sull'istruzione, con distensione dallo Stato alle regioni, agli enti locali, nel rispetto delle competenze della scuola autonoma.

Dal punto di vista giuridico, l'autonomia della scuola è di tipo "funzionale", distinta dunque sia da quella "politico-istituzionale" che spetta agli enti territoriali, sia da quella "strumentale" attribuita, con differenti forme giuridiche, alle aziende dipendenti dagli enti territoriali⁵.

Il riconoscimento di autonomia funzionale ad un ente pubblico rappresenta sul

⁵ Il regolamento sull'autonomia delle istituzioni scolastiche, nell'occuparsi esplicitamente e specificamente della "natura" e degli "scopi" dell'autonomia, afferma che "le istituzioni scolastiche sono espressioni di autonomia funzionale e provvedono alla definizione e alla realizzazione dell'offerta formativa". Art. 1, c.1, d.P.R. n. 275/1999. Sul concetto di autonomia funzionale Poggi (2001).

piano istituzionale la risposta all'esigenza che determinati interessi collettivi, riconducibili a comunità di persone o categorie di soggetti direttamente coinvolti dallo svolgimento di alcune funzioni di particolare rilievo socio-economico, tecnico, culturale e scientifico, siano in una certa misura amministrati in proprio dalle collettività interessate⁶.

Pertanto, stando alla Carta costituzionale, l'autonomia della scuola è un'autonomia di ampio respiro che si estende alla specificazione degli interessi collettivi delle comunità coinvolte e non semplicemente alla mera gestione ed organizzazione delle strutture e dei processi per realizzare tali interessi (Rinaldi, 2004; Saitta, 2004).

L'autonomia della scuola non ricade semplicemente in una prospettiva di decentramento amministrativo (Sandulli, 2004), ma scaturisce, per così dire, dal "basso", entra cioè nella previsione concernente la sussidiarietà orizzontale, contenuta nel nuovo art. 118, ultimo comma, della Costituzione: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

Una conseguenza importante dell'autonomia funzionale è che alle "comunità" sottese alla scuola-ente pubblico, spetterebbe la scelta dei componenti dei propri organi di vertice (autodeterminazione) e più in generale, la determinazione degli statuti e dei regolamenti attraverso i quali viene definito, tra le altre cose, il "carattere" dell'istituzione, vale a dire la sua missione, i valori e gli interessi condivisi dai membri della comunità che danno identità all'istituzione-scuola (Renna, 2004).

Come già osservato anche attraverso la lente delle indagini OCSE-PISA, alle scuole italiane è stata riconosciuta in maniera adeguata l'autonomia funzionale solamente su ciò che attiene l'ambito "didattica, organizzazione, ricerca, sperimentazione e sviluppo", mentre l'autonomia funzionale è incompiuta per quanto riguarda l'istituzione-scuola nel suo insieme. Manca, in altri termini, una visione sistemica dell'autonomia della scuola in cui trovino armonia componenti tra loro strettamente interrelate (fig. 7.2).

L'autonomia "didattica" non investe solamente la didattica in senso stretto, ma riguarda l'offerta complessiva di servizi di ciascuna scuola. La dottrina (Poggi, 2001; Bottani, 2002; Sandulli, 2004), propende per considerare le tre dimensioni dell'autonomia introdotte dal d.P.R. n. 275/1999 – didattica, organizzativa, di ricerca, sperimentazione e sviluppo – in modo strettamente correlate, concorrendo ad attribuire alla scuola le decisioni fondamentali per consentire alla stessa di formare la propria identità culturale e la proposta di capitale umano che rivolge agli stakeholder⁷.

⁶ È il caso, per esempio, delle Camere di commercio oppure quello delle Università (Renna, 2004).

⁷ Espressione del grado di autonomia didattico-organizzativa della scuola sono i punti seguenti (Bottani, 2002; Trainito, 2005):

- i curricula sono definiti non più mediante l'indicazione dettagliata del piano di studi da svolgere nell'anno scolastico, ma in termini di obiettivi specifici di apprendimento relativi alle competenze degli alunni da raggiungere in un arco temporale;

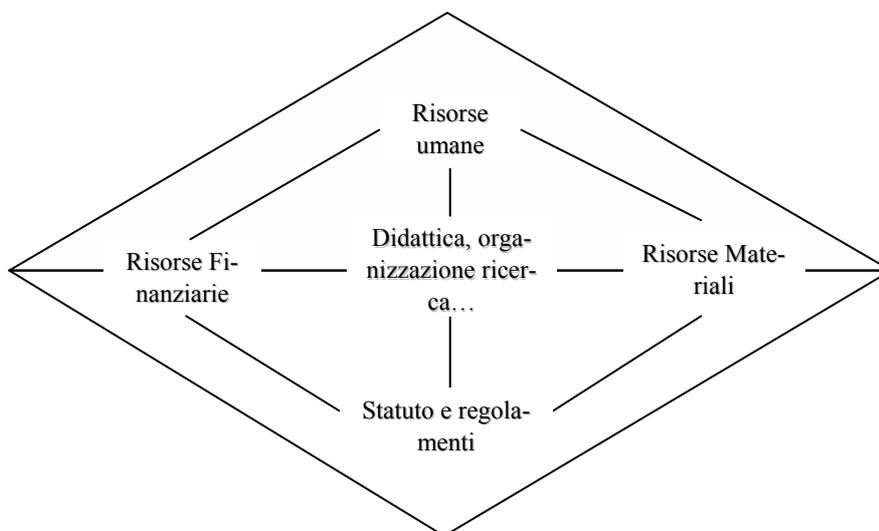


Fig. 7.2 Visione sistemica dell'autonomia della scuola

Alla scuola autonoma è riconosciuto il diritto-dovere di elaborare una mission distintiva, ma essa è quasi totalmente sprovvista non solo del controllo sulle risorse, umane, finanziarie e materiali, per portarla avanti, ma ancor prima è limitata nel disciplinare la composizione, le competenze e le regole di funzionamento dei propri organi di governo (statuto e regolamenti interni).

La principale fonte di leadership della scuola, rappresentata dal dirigente scolastico, stride con la natura comunitaria dell'autonomia scolastica, a causa del-

-
- l'orario obbligatorio annuale complessivo di ciascun curriculum è ripartito tra la quota nazionale obbligatoria (destinata alle discipline e attività comuni a tutte le scuole) e la quota obbligatoria riservata alle singole istituzioni scolastiche;
 - entro limiti prefissati, sono possibili compensazioni tra discipline e attività della quota nazionale;
 - i curriculum possono essere arricchiti con discipline e attività facoltative, che per la realizzazione di percorsi formativi integrati le istituzioni scolastiche programmano sulla base di accordi con le Regioni e gli Enti locali;
 - il tempo destinato all'insegnamento delle singole discipline è stabilito come monte ore annuale e non più come orario settimanale;
 - le scuole individuano i criteri e le modalità per la valutazione degli alunni e per il riconoscimento dei crediti e dei debiti formativi.

Inoltre, la scuola organizza il servizio scolastico in modo autonomo, potendo adottare tutte le forme di flessibilità che ritiene opportune: può articolare in moduli i monti orari delle varie discipline e attività, può definire unità di insegnamento non coincidenti con l'unità oraria della lezione, potrebbe aggregare discipline in aree e ambiti disciplinari, attivare percorsi didattici individualizzati, articolare in moduli gruppi di alunni provenienti dalla stessa o da diverse classi o da diversi anni di corso, e così via.

la sua eterodeterminazione⁸. Conseguentemente, il dirigente scolastico non risponde del proprio operato agli organi collegiali dell'istituzione, ma ne risponde davanti a organi esterni ed estranei alla comunità scolastica, ossia davanti agli organi periferici del Ministero dell'istruzione.

Gli organi collegiali, il consiglio di istituto e il collegio dei docenti, sono ancora oggi disciplinati, in modo uniforme per tutte le scuole, dai decreti delegati del '74, quando furono introdotti più per motivi ideologici (richiesta di maggiore partecipazione democratica nelle istituzioni) che per reali esigenze di governo della scuola. Esiste ampio consenso sul fatto che gli attuali assetti di governo della scuola la rendono poco trasparente nel funzionamento e contribuiscono a dare opacità alla responsabilità delle decisioni assunte. Basti pensare che il collegio dei docenti elabora, valuta e approva il Piano dell'offerta formativa (Pof) che viene poi "adottato" dal consiglio di istituto, ma di questa fondamentale scelta di progettualità culturale della scuola, il collegio non ne porta il carico delle responsabilità formali nei confronti dei terzi. Allo stato attuale, il gap di autonomia spiega anche la limitazione degli strumenti di rendicontazione sociale.

Con il bilancio sociale la scuola dovrebbe essere chiamata a definire e comunicare la propria identità istituzionale, costruire un'immagine e reputazione di qualità e affidabilità presso i propri stakeholder, darsi degli obiettivi e delle strategie e dimostrare, attraverso una robusta misurazione della performance, i risultati effettivamente conseguiti. Ma dovrebbe fare tutto questo senza avere la forza, sul piano istituzionale, gestionale ed organizzativo, di plasmare coerentemente la struttura di governo e la cultura organizzativa per arrivare a formulare ed implementare una mission distintiva⁹.

Le contraddizioni emerse sul piano dell'autonomia non possono non riflettersi sulla credibilità di un bilancio sociale della scuola che non sia semplicisticamente un "libro dei sogni". L'indagine che segue mette in luce proprio questi rischi.

7.3.2 Strumenti di rendicontazione sociale: il Piano dell'offerta formativa

La dotazione istituzionale di documenti che le scuole devono produrre come conseguenza dell'autonomia, non è di poco conto:

- Carta dei servizi
- Regolamento interno
- Piano dell'offerta formativa
- Programma annuale
- Consuntivo annuale.

Si tratta di documenti che sul piano squisitamente tecnico-giuridico contengo-

⁸ L'eterodeterminazione differenzia profondamente le autonomie funzionali dagli enti strumentali, i cui organi apicali sono invece generalmente nominati "dall'alto", ovvero dalle amministrazioni territoriali politicamente responsabili del loro operato (Renna, 2004).

⁹ Su questo punto si veda quanto anticipato nel capitolo primo.

no una parte delle informazioni di base per la rendicontazione sociale, ma ciascuno di essi ha limiti intrinseci di significatività (De Anna; 2005). Inoltre, se analizziamo gli stessi documenti dal punto di vista della loro penetrazione e diffusione presso gli stakeholder della scuola, emerge un quadro che è abbastanza chiaro nelle sue linee generali, ma al contempo parziale e riduttivo in termini di coinvolgimento delle componenti sociali. Più precisamente, i genitori, i docenti e il personale amministrativo sono le componenti, per tutti i diversi ordini d'istituto, ai quali sono state distribuite, in misura rilevante, la Carta dei servizi, il Pof, il Regolamento d'istituzione scolastica e il Programma annuale (tab. 7.5). Il Pof ha però anche una dimensione di governance che non è neutrale rispetto ai contenuti. Esso, infatti, deve essere elaborato con la partecipazione di tutte le componenti della comunità scolastica¹⁰ e deve essere il risultato di un forte coinvolgimento degli stakeholder esterni. In questi termini, il Pof può essere definito uno strumento di governance partecipata e ha, o quantomeno dovrebbe avere nel disegno normativo, un carattere pervasivo di regolazione delle relazioni con gli stakeholder, essendo rivolto sia verso l'interno, con il fine di determinare comportamenti del personale, docente e tecnico amministrativo, coerenti e adeguati rispetto al contenuto del documento, sia verso l'esterno, per meglio consentire, da un lato, l'esercizio della libertà di scelta da parte delle famiglie¹¹ e dall'altro, l'integrazione dell'offerta formativa della scuola con le esigenze del territorio¹². Il Pof rappresenta la cornice strategica per mobilitare le risorse della scuola e del territorio, all'interno della quale monitorare e valutare i risultati conseguiti. La formazione del Piano dell'offerta formativa dovrebbe costituire l'occasione per identificare le priorità strategiche e allocare le risorse finanziarie, concentrando gli sforzi sui temi che sono considerati centrali per dare senso e forma all'identità culturale della scuola. Sotto la luce del disegno normativo, non si possono non riconoscere nel Pof taluni degli elementi qualificanti il bilancio sociale: declinazione della mission e dei valori culturali di riferimento, identificazione e partecipazione degli stakeholder, esplicitazione degli obiettivi didattici e di apprendimento, definizione delle iniziative, delle attività e dei progetti per la realizzazione degli obiettivi; stretta relazione tra obiettivi perseguiti, progetti e programmazione finanziaria, monitoraggio e valutazione dei risultati conseguiti quale presupposto per riavviare il ciclo di pianificazione e controllo della gestione partecipata.

¹⁰ "Comprende e riconosce le diverse opzioni metodologiche, anche di gruppi minoritari, e valorizza le corrispondenti professionalità".

¹¹ Il Piano dell'offerta formativa è reso pubblico e consegnato agli alunni e alle famiglie all'atto dell'iscrizione.

¹² A tale scopo, il dirigente scolastico attiva i necessari rapporti con gli Enti locali e con le diverse realtà istituzionali, culturali, sociali ed economiche operanti sul territorio.

Tab. 7.5 Grado di diffusione degli strumenti di responsabilità sociale nella scuola italiana (estratto da Rapporto di ricerca valutativa, Invalsi, 2004)

Componenti	Documenti			
	Carta dei Servizi	POF	Regolamento di Istituzione scolastica	Programma annuale
Scuola dell'infanzia				
studenti	4,4	6,1	16,3	1,7
rappresentanti degli studenti	0,0	2,4	2,6	1,1
genitori	46,4	87,4	77,8	58,0
docenti	56,0	86,5	80,4	70,8
personale amministrativo	42,3	60,1	55,1	46,0
altre scuole	2,4	12,2	2,2	3,5
agenzie formative presenti sul territorio	3,3	12,4	3,7	2,2
Istituzioni ed Enti territoriali	11,5	33,8	12,4	9,8
Istituzioni culturali e religiose locali	3,5	13,0	5,4	3,3
Totale partecipanti infanzia	459			
Scuola Primaria				
Studenti	5,0	9,5	19,7	1,7
rappresentanti degli studenti	0,7	1,6	1,5	0,5
Genitori	56,0	90,4	72,2	48,0
Docenti	63,0	90,1	77,6	65,1
personale amministrativo	52,6	68,6	60,0	52,6
altre scuole	3,5	16,7	3,1	1,4
agenzie formative presenti sul territorio	4,1	15,8	3,0	1,3
Istituzioni ed Enti territoriali	12,4	42,0	10,3	7,7
Istituzioni culturali e religiose locali	3,4	12,5	2,9	1,6
Totale partecipanti Scuola Primaria	2.376			
Scuola Secondaria di I Grado				
Studenti	15,2	21,8	60,7	5,5
rappresentanti degli studenti	1,0	3,2	3,8	1,5
Genitori	54,4	87,7	76,3	45,4
Docenti	63,0	90,2	83,0	62,9
personale amministrativo	52,4	66,6	62,7	51,3
altre scuole	3,8	20,5	3,1	1,4
agenzie formative presenti sul territorio	4,4	16,4	2,0	1,0
Istituzioni ed Enti territoriali	13,0	39,6	10,7	8,0
Istituzioni culturali e religiose locali	3,3	11,1	2,5	1,1
Totale partecipanti Secondaria di I Grado	2.156			
Scuola Secondaria di II Grado				
Studenti	41,0	74,0	81,4	22,2
rappresentanti degli studenti	38,6	64,0	63,5	46,0
Genitori	41,5	81,5	69,3	38,5
Docenti	48,0	86,6	78,6	56,1
personale amministrativo	39,0	63,0	55,0	45,0
altre scuole	7,0	40,0	8,0	3,5
agenzie formative presenti sul territorio	5,2	24,5	4,0	2,2
Istituzioni ed Enti territoriali	7,4	31,6	6,2	5,5
Istituzioni culturali e religiose locali	2,7	10,8	2,4	1,4
Totale partecipanti Secondaria di II Grado	1.803			

Il divario tra quadro normativo e realtà operativa delle scuole è però molto forte. I limiti che hanno più dirette conseguenze sulla conformazione del Pof, quale strumento di responsabilità e comunicazione sociale della scuola, sono riconducibili a tre principali “legami mancanti”:

1. tra mission e obiettivi;
2. tra attese sociali e risultati effettivamente conseguiti;
3. tra attese di partecipazione da parte degli interlocutori sociali al processo di formazione del Pof e la loro effettiva capacità di incidere sulla progettualità culturale della scuola.

1. “Il Pof contiene le cose che non si possono non dire: dal richiamo ai valori della Costituzione, all’osservanza delle leggi”. Con questa efficace espressione, De Anna (2005) sintetizza quello che è il punto di vista di molti osservatori della scuola (Luiss, 2002; 2003; 2004). In altri termini, il Pof contiene affermazioni importanti e molto impegnative per la scuola, ma proprio perché comuni a tutte le scuole, di scarsa significatività per coglierne “il carattere” specifico, l’idea condivisa di capitale umano e le attese e contributi attesi dagli specifici stakeholder di riferimento per realizzarla.

Senza una chiara e condivisa “identificazione istituzionale”, il Pof si trasforma in un lungo elenco di obiettivi spesso in contraddizione tra loro o comunque difficilmente perseguibili all’interno di un quadro di risorse stringente che, per contro, richiederebbe una precisa identificazione delle priorità.

I rapporti sull’autonomia scolastica, curati dall’Osservatorio sulla scuola dell’autonomia della Luiss, mettono in evidenza che il Pof si risolve spesso nel varo di un numero molto elevato di progetti per i quali diventa arduo comprendere i legami con gli obiettivi generali assegnati alle scuole (elevare il livello degli apprendimenti, combattere la dispersione, integrare gli studenti stranieri, favorire l’equità e la giustizia sociale ecc.) e con quelli specifici che dovrebbero derivare da una interpretazione contingente al contesto esterno ed interno della scuola.

Alla fine, l’impressione è che la scuola sia tirata verso ogni direzione possibile, fintanto che vi sono risorse disponibili, persone disposte ad assumersi la responsabilità interna dei progetti e il clima organizzativo permette di tenere i rapporti sociali ad un livello accettabile di compromesso.

2. Le risposte al Questionario di Sistema dell’Invalsi (2004) permettono di avere una visione abbastanza chiara sulle attività di monitoraggio del Pof. Nella quasi totalità delle scuole (94,5%) è previsto un monitoraggio delle attività incluse nel Pof, svolto dalle scuole sia al termine dell’anno scolastico (55,3%), sia durante tutto l’anno (41,8%). Gli strumenti che le scuole adoperano prevalentemente sono i “questionari” e “altri strumenti di rilevazione strutturati elaborati o rielaborati all’interno dell’istituzione scolastica”. Un discreto numero di scuole utilizza il “colloquio” e “la raccolta dei reclami” come strumenti di rilevazione e il soggetto che li utilizza maggiormente è il dirigente scolastico.

Un’altra domanda del Questionario di Sistema, relativa alla diffusione e alla tipologia di sistemi utilizzati per l’autovalutazione, mostra che quasi il 42% delle scuole fa riferimento a modelli di autovalutazione costruiti dalla stessa scuola. Le scuole paritarie, il 30% del totale, tendono ad utilizzare soprattutto

modelli interni alle associazioni di categoria (scuole salesiane, scuole appartenenti alla Fidae ecc.).

I dati riportati mostrano una certa vocazione “artigianale” delle scuole italiane nella predisposizione dei sistemi di monitoraggio e autovalutazione. Si predilige la costruzione interna degli strumenti, mentre i questionari o altre forme strutturate di misurazione (*key performance indicators*) che sono suggeriti in letteratura, trovano scarsa applicazione.

Diversamente da quanto documentato in altri paesi (MacBeath, Motimore, 2001), è raro trovare indicatori sugli outcome e sugli impatti della scuola (successo negli esami finali, valutazioni comparative con altre scuole dello stesso indirizzo, abbandoni, risultati delle scelte universitarie degli allievi, tempi e coerenza dell’occupazione, ecc.) e ancora di più sulla qualità del contesto organizzativo interno (qualità professionale degli insegnanti, soddisfazione e motivazione del personale, assenteismo, ecc.).

In definitiva, l’evidenza empirica suggerisce la proliferazione dei modelli di monitoraggio e autovalutazione che se da un lato denota una grande ricchezza di esperienze, dall’altro pone problemi di confrontabilità e di razionalità dei metodi.

3. Nel bilancio sociale il dialogo con gli stakeholder è un momento qualificante dell’intero processo di formazione. In particolare, dall’azione di feedback con gli stakeholder ne deriva non solo una legittimazione formale dell’attività di reporting, ma è possibile raccogliere opinioni e giudizi che si rivelano preziosi per verificare la rispondenza degli obiettivi e l’incisività sociale della scuola.

È interessante notare che oltre l’84% delle scuole dichiara di rilevare sistematicamente la soddisfazione degli stakeholder relativamente al servizio scolastico nei suoi vari aspetti (Invalsi, 2004). Le percentuali sono ancora più elevate, con punte dell’89% nella scuola secondaria di secondo grado, se si ha riguardo alla rilevazione dei bisogni formativi.

L’immagine della scuola italiana che ne deriva sembrerebbe molto incoraggiante se non fosse che nella stragrande maggioranza dei casi la comunicazione delle scuole si riduce a colloqui con gli studenti e le famiglie (nella scuola secondaria di secondo grado, rispettivamente l’79,8% ed il 73% delle scuole). Sono invece poco diffusi i casi in cui la comunicazione con gli stakeholder si inserisce sistematicamente e in modo organizzato, nel circuito di progettazione e riprogettazione delle attività¹³.

In definitiva, il quadro che emerge è quello di una grande frammentarietà e di una conseguente confusione delle pratiche in essere che rendono impraticabile un confronto sensato tra la performance della scuola e le attese sociali.

In assenza di una chiara definizione degli obiettivi e dei parametri di riferimento per la gestione, diventa molto difficile cogliere il grado di implementazione del Pof e la creazione di valore nei confronti degli stakeholder.

¹³ È curioso notare che mentre le scuole dichiarano di gestire le relazioni con le famiglie soprattutto attraverso i colloqui, affermano poi di fare quasi esclusivo riferimento a circolari interne e bacheche per comunicare con il personale.

7.4 Network governance

La riforma della Costituzione del 2001 (riforma del titolo V) ha innovato profondamente le relazioni fra i diversi livelli istituzionali (Stato, Regioni ed Enti locali) e tra questi e le autonomie funzionali, tra cui la scuola. Si tratta di dinamiche internazionali che in altri contesti hanno portato a parlare di una *network society*¹⁴. La nuova architettura Costituzionale disegna una “organizzazione a rete” che non può essere semplicemente interpretata nell’ottica del decentramento amministrativo. In materia d’istruzione, il nuovo art. 117 assegna alle Regioni una competenza legislativa concorrente con lo Stato, fatta salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche. Ma, in virtù dei principi di sussidiarietà verticale e orizzontale (art. 118), l’attribuzione di poteri alle regioni non significa aggiungere ad un “monopolio statale” un “monopolista regionale”. Più precisamente, la nuova filosofia di governance vede gli Enti locali non più semplicemente inquadrati in un rapporto di “agenti” verso un nuovo “principale” (la Regione); essi sono artefici delle politiche dell’istruzione, secondo un modello di “policentrismo amministrativo” che attribuisce allo Stato soltanto compiti di indirizzo generale e di valutazione, volti a dare unitarietà al sistema. Tutto il resto delle competenze si distribuisce a livello territoriale, nell’interazione tra Regione, Province, Comuni e Scuole, su un piano di parità e non più di rapporti di dipendenza gerarchica.

Spettano a Province e Comuni, rispettivamente per la scuola secondaria superiore e per gli altri gradi inferiori di scuola, una serie di compiti che un tempo afferivano direttamente ai Provveditorati agli studi (d.lgs. 112/98). Gli Enti locali hanno un ruolo chiave di supporto dell’autonomia scolastica che si esplica attraverso le decisioni in materia di aggregazione, fusione, istituzione di scuole, definizione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche, l’edilizia scolastica e i piani di utilizzazione degli edifici, la dotazione di attrezzature, il supporto al diritto allo studio, l’integrazione delle risorse finanziarie a favore delle scuole con risorse proprie. Gli enti locali svolgono funzioni di servizio alle istituzioni scolastiche del territorio e la cooperazione che si riesce a realizzare tra scuole, Comune, Provincia e Regione diventa uno dei fattori istituzionali che può veramente incidere sull’efficacia delle scuole e dei sistemi educativi.

Tra le esperienze esistenti in Italia, pratiche di governance territoriale sono diffuse relativamente a problemi di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, programmazione dell’offerta formativa e organizzazione della rete scolastica, individuazione degli interventi prioritari per il sostegno alle scuole (Ufficio Scolastico Regionale dell’Emilia-Romagna; 2006).

In particolare, numerosi Comuni (Prato, Lecce, Vicenza, Cusano Milanino,

¹⁴ Il termine è stato coniato da due sociologi; Jan van Dijk nel libro *De Netwerkmatschappij* (1991) e Manuel Castells nella prima parte della trilogia *The Information Age* (1996). I due autori identificano la “network society” come la nuova morfologia della nostra società, nella quale una combinazione di reti sociali e di comunicazione forma il modo primario di organizzazione ai vari livelli (individuale, organizzativo e sociale).

Venezia), hanno introdotto il Piano dell'offerta formativa territoriale (Poft). Si tratta di uno strumento di governance con il quale i Comuni definiscono in modo concertato alle istituzioni scolastiche, spesso costituite in rete, finalità generali che intendono perseguire normalmente su un arco temporale triennale. Ogni anno, gli scopi comuni sono articolati in obiettivi più specifici e per ciascun obiettivo vengono precisate le competenze richieste, le modalità, le fasi e i tempi di realizzazione, le risorse umane ed economiche da impiegare, le modalità e i criteri di monitoraggio e valutazione. La Conferenza territoriale permanente per la scuola, o altra denominazione simile, è la struttura formalmente deputata al coordinamento interistituzionale alla quale aderiscono le scuole, pubbliche e private, gli organi politici e i dirigenti competenti del comune, l'amministrazione periferica del Ministero (Centro dei servizi amministrativi). Tale struttura ha inoltre il compito di attivare, attraverso accordi di programma o protocolli di intesa, collaborazioni con enti, ordini professionali, associazioni e agenzie educative presenti sul territorio allo scopo di raggiungere gli obiettivi perseguiti. I finanziamenti dei progetti attraverso il Poft non sostituiscono il canale tradizionale di finanziamento dei progetti, contenuti nei Pof delle scuole sulla base delle richieste inviate dalle stesse, normalmente ad inizio anno scolastico.

Particolarmente importante è diventato il ruolo delle Province per l'integrazione dei sistemi locali d'istruzione. Anche a questo livello, gli strumenti di governance attivati possono essere molteplici: intese istituzionali di programma, accordi quadro, conferenze di servizio, osservatori, patti territoriali¹⁵. La Provincia di Genova è una tra le più attive in Italia nel promuovere insieme a reti di scuole sul territorio, programmi di intervento concertati nell'ambito di disagio, dispersione, integrazione degli alunni stranieri.

La Provincia, in attuazione del principio di sussidiarietà, ha inoltre riconosciuto alle scuole molte decisioni di gestione (arredi, spese per le utenze, traslochi, spese amministrative, manutenzioni, impianti sportivi), raggiungendo accordi su un modello di finanziamento a budget (Massolo, 2005). Rientra in questo sistema di *community-based network* l'adozione di nuovi strumenti di programmazione generale con i quali sono definiti campi d'azione condivisi entro i quali le varie istituzioni esercitano funzioni e competenze complementari (tab. 7.6).

7.4.1 La "rete" dal punto di vista della scuola

In ambito scolastico, nella letteratura e nella pratica, il termine rete è usato per significare cose diverse. Sono reti anzitutto le associazioni tra scuole¹⁶, ma anche le forme di partenariato che le stesse stipulano, singolarmente e più

¹⁵ Per approfondimenti si rinvia al glossario curato da Formez in materia di cooperazione interistituzionale: <http://www.governance.formez.it/>.

¹⁶ Le reti di scuole trovano fondamento normativo nelle disposizioni riguardanti l'autonomia scolastica, in particolare nel D.Lgs. 275/99, che non solo prevede un intero articolo, il n. 7, intitolato *Reti di scuole*, ma riporta nel testo numerosi altri riferimenti a intese, accordi, convenzioni, consorzi.

spesso in rete, con istituzioni pubbliche locali (comprese le municipalità e le università), imprese (e loro associazioni e rappresentanze) e altri soggetti del privato sociale. La rete può essere fondata su legami temporanei come è il caso di una rete costituita intorno ad uno specifico progetto, oppure può assumere maggiore stabilità e diventare generalista, lavorando ad ampio spettro e su un orizzonte temporale indefinito (Benadusi, Consoli, 2004).

Tab. 7.6 Strumenti della governance territoriale della provincia di Genova

Strumenti di governance:	Descrizione:
Piano annuale dell'istruzione	Documento di accompagnamento al bilancio provinciale che individua tutti gli interventi messi in atto dall'ente o finanziabili dall'ente, anche in relazione allo sviluppo dei rapporti tra scuola e territorio, al fine di favorire una concertazione con i Pof delle diverse istituzioni scolastiche.
Documento provinciale sull'offerta formativa	Elaborato attraverso Conferenze di servizio tenutesi in ciascuno dei sei Ambiti Scolastici della Provincia, che in attesa della elaborazione del Piano Regionale dell'Offerta Formativa, rappresenta la base condivisa da tutte le istituzioni scolastiche per la regolazione e la programmazione dell'offerta stessa sul territorio (consolidamento o attivazione di nuovi indirizzi, soppressione di altri, integrazione delle offerte).
Piano di utilizzo degli edifici scolastici	Individua annualmente la "risorsa" scuola nel suo complesso, dal punto di vista delle aule, dei servizi e degli impianti, rapportandola ai flussi del bacino di utenza e alle potenzialità di servizio sul territorio (servizio scolastico, educazione degli adulti, servizio per le imprese, attività culturali, servizi sportivi).

I network in cui sono coinvolte le scuole possono operare a differenti livelli e con differenti scopi (Hopkins, 2003):

- a livello base, la rete può essere costituita per facilitare la condivisione di buone pratiche professionali tra i docenti;
- ad un livello più ambizioso di cooperazione, la rete può coinvolgere gruppi di insegnanti e scuole che lavorano insieme con l'esplicito scopo di migliorare le condizioni di insegnamento e organizzative e non solo condividere buone pratiche già esistenti;
- oltre che per scopi di trasferimento di conoscenze e di costruzione di nuova conoscenza, una rete può mettere insieme gruppi di stakeholder per implementare specifiche politiche a livello locale e, talvolta, nazionale;
- una ulteriore estensione di questo tipo di network si ha quando gruppi di reti, all'interno e al di fuori del settore educativo, lavorano insieme per il miglioramento dei sistemi in termini di giustizia sociale, inclusione ecc..

Le reti di scuole possono essere istituzionalizzate oppure costituirsi a livello informale attraverso alleanze più o meno trasparenti e socialmente accettabili.

Ad esempio, due o più scuole si accordano tacitamente per la selezione degli studenti – quelli bravi orientandoli verso certe scuole e quelli deboli verso altre – creando di fatto una situazione di segregazione sociale (Bottani, 2002). Gli scopi e la struttura delle reti sono differenti e implicano, in corrispondenza, specifiche competenze e adeguati meccanismi di coordinamento e di cooperazione per tenere insieme il tutto (fig. 7.3).

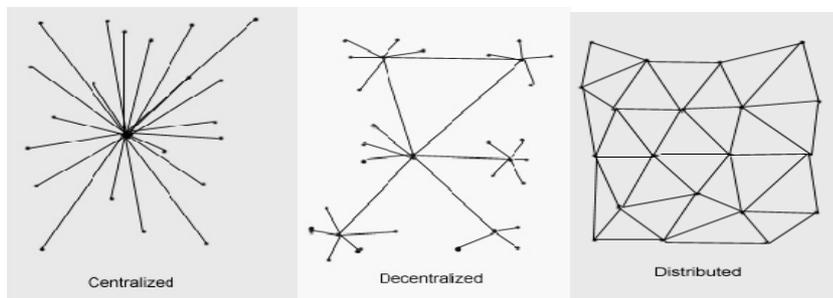


FIG. 7.3 Reti centralizzate, decentralizzate e distribuite

In una rete centralizzata o a “stella”, esiste un nodo centrale (*hub* o centro-stella) che collega ogni altro elemento della rete. Può essere il caso di una rete di scuole costituita intorno ad uno specifico progetto e ad una scuola capo fila che cura non soltanto l’amministrazione delle risorse, ma svolge anche funzioni di leadership e management della rete. Tra i rimanenti nodi non esistono collegamenti diretti. Tutti i nodi, tranne il centro-stella, sono collegati ad un solo altro nodo. Per scambiare informazioni tra due nodi è necessario passare attraverso il centro-stella.

La complessità e i problemi di coordinamento crescono in una rete decentralizzata dove esistono tante sotto-reti a stella. Tutti i nodi di ogni sotto-rete sono collegati unicamente al proprio centro-stella, ma la rete è caratterizzata dalla presenza di più *hub* collegati tra loro da un “ponte”. Ad esempio, questo tipo di rete è frequente nelle scuole paritarie private per la formazione del personale. Si costituiscono tante sotto reti, a forte identità culturale o vicine territorialmente, tutte connesse dall’“iniziatore” della rete che può essere un’università o altro istituto di ricerca, una fondazione o altra associazione privata. Per altro verso, le reti che hanno come “iniziatore” gli enti locali, come nei casi presentati nel paragrafo precedente, sono reti decentralizzate in cui l’Ente locale attiva vari strumenti (intese, accordi, patti) per promuovere la partecipazione di sub-reti locali di scuole.

Infine, una rete può essere caratterizzata dall’assenza di *hub*, ovvero di nodi di controllo centrale o locale, e di percorsi preferenziali, come nei due casi precedenti. Ogni nodo è collegato ad almeno due altri nodi della rete. Due qualsiasi nodi dispongono di almeno due percorsi per scambiare informazioni. I pregi di una “rete magliata” si evidenziano nella maggiore flessibilità complessiva e nella maggiore tenuta rispetto al venire meno o alla minore effica-

cia, di alcuni nodi della rete. Per contro, in assenza di centro di governo, il coordinamento è soprattutto informale attraverso lo scambio di idee e la condivisione di informazioni.

Le tre strutture rappresentano “tipi ideali” e certamente esistono reti con caratteristiche intermedie che fondono alcune delle caratteristiche. In ogni caso, il network, come modello di governo, persegue obiettivi integrati attraverso l'utilizzo di risorse prevalentemente comunicative che alimentano relazioni fiduciarie e di mutuo adattamento (Grimaldi, Serpieri, Staibano, 2006). Pertanto, non è importante soltanto la struttura (quanti nodi e connessioni), ma anche la qualità del funzionamento, determinato dalla qualità delle comunicazioni e dalla ripetitività delle interazioni (Amin, Cohendet, 2004).

Le reti in ambito educativo hanno avuto in Italia un certo successo. Secondo le indagini Invalsi (2004), quasi il 74% delle scuole dichiara di partecipare a reti di scuole. Nel 38% dei casi le scuole dichiarano di essere state capofila di una rete locale e nel 20% dei casi le reti sono costituite da più di 20 istituzioni scolastiche. Le reti hanno come scopo prevalentemente la formazione del personale (73%) e la progettazione didattica (43,9%), mentre meno diffusamente lo scopo è lo svolgimento di attività comuni tra gli studenti (33,7%) o la costituzione di servizi comuni alla rete. La conferma a questa propensione alla collaborazione emerge anche dai dati sugli accordi stipulati dalle scuole soprattutto con Enti locali (60,9% delle scuole), università, ASL ed associazioni sportive (40%), imprese private (47% delle scuole secondarie di II Grado)¹⁷.

In conclusione, dalla nostra ricerca emerge che la “rete”, più che il “quasi mercato”, sembra designare un assetto di governance meglio rispondente alla tradizione ed ai cambiamenti che hanno interessato la scuola italiana.

Una semplificazione delle diverse condizioni di contesto porta a rilevare uno spostamento dei fattori critici di successo: se nel “quasi mercato” la parola d'ordine è competizione tra scuole e competitività della scuola attraverso l'uso più efficace ed efficiente dell'autonomia, nella “rete” il successo della scuola non dipende dal controllo gerarchico delle risorse, ma dalla capacità di collaborare e cooperare all'interno di network più o meno complessi.

Si tratta certamente di una semplificazione perché competizione e cooperazione sono entrambe presenti nei due modelli, ma non è semplicemente questione di misura e di peso dei due meccanismi.

È diversa la filosofia di governance con tutte le conseguenze che ne derivano sul piano della leadership scolastica, delle pratiche manageriali e professionali all'interno della scuola e, per quanto qui più direttamente ci interessa, dei modelli di rendicontazione sociale.

¹⁷ A dispetto dei dati riportati, sono disponibili poche informazioni sull'efficacia delle reti, soprattutto quando si passa da reti semplici, costituite per la formazione del personale, a reti complesse come quelle territoriali alle quali siamo qui interessati. Anche a livello internazionale si rileva a questo riguardo la necessità di maggiori indagini empiriche. Una delle poche indagini strutturate applicate al settore educativo, ma con riguardo al contesto statunitense, è contenuta in Meier (2004).

7.5 Scopi e funzioni del bilancio sociale in un contesto di “rete”

Abbiamo analizzato il caso di una rete di direzioni didattiche del comune di Ravenna per testare le potenzialità di sviluppo della comunicazione di bilancio sociale secondo le categorie di analisi suggerite dal modello di “network governance”. A tale scopo, si è fatto riferimento ad un particolare tema strategico – l’integrazione degli studenti stranieri – ritenuto cruciale dalle scuole per trovare un equilibrio tra il mantenimento di una consolidata immagine di qualità e rispondere alle attese di una società multi culturale.

Il caso è stato sviluppato sulla base di uno schema generale che riproduce le fasi metodologiche, i contenuti e le coerenze di fondo su cui può essere costruito il bilancio sociale delle istituzioni scolastiche (fig. 7.4).

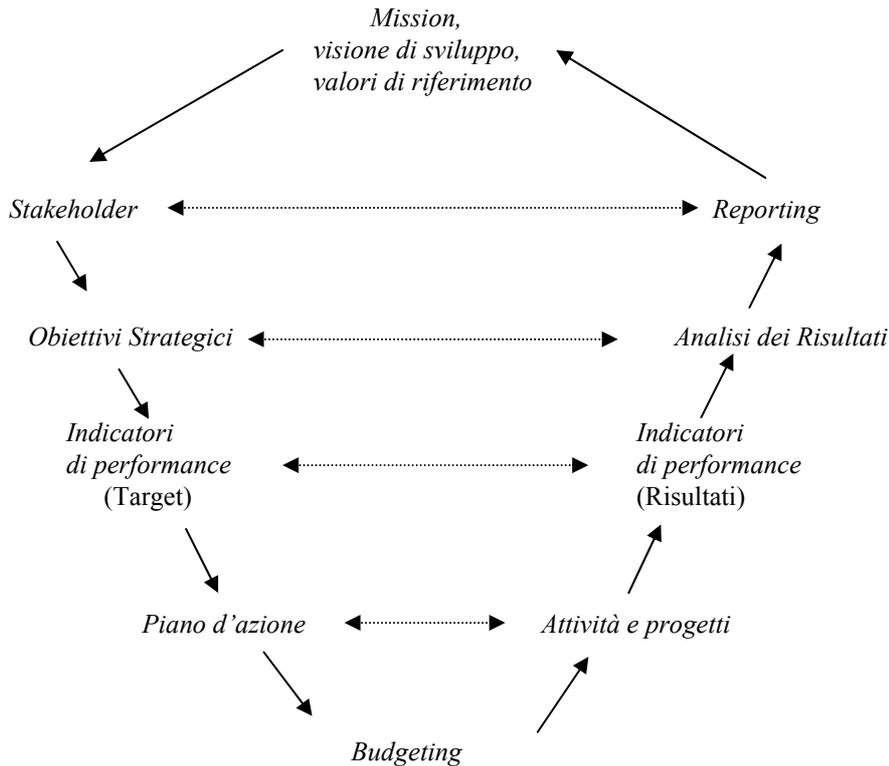


FIG. 7.4 Contenuti sistemici e coerenze interpretative su cui si basa il bilancio sociale

Il punto di partenza è la mission, la visione di sviluppo e i valori culturali delle istituzioni scolastiche che stanno a fondamento del tema dell’integrazione degli stranieri. A partire da queste assunzioni di fondo, è stato analizzato il la-

voro di *framing strategico*¹⁸ che le scuole hanno condotto per identificare gli stakeholder di riferimento nel network locale dell'integrazione. Uno degli aspetti più critici è rappresentato dalle relazioni che conducono dagli obiettivi strategici al budget (programma annuale della scuola).

Come già anticipato in occasione della discussione del Pof, la difficoltà nel definire indicatori di performance e target-obiettivo è il nodo da sciogliere per razionalizzare la progettazione culturale del Pof e il monitoraggio dei risultati raggiunti.

Inoltre, lo schema suggerisce che gli indicatori del monitoraggio della gestione non possono essere utilizzati automaticamente per la rendicontazione esterna. L'analisi dei risultati è un momento importante per configurare la successiva strategia di reporting e di comunicazione nei confronti degli stakeholder.

7.5.1 La rete territoriale per l'integrazione degli studenti stranieri

La presenza di alunni stranieri nelle scuole italiane è un fenomeno sociale ormai statisticamente rilevante e in continua espansione. Secondo i dati del Ministero dell'istruzione, i giovani di cittadinanza non italiana sono passati da meno di 15 mila nel 1989 a 280 mila nel 2004, ovvero il 3,5% sul totale della popolazione scolastica. Il Ministero stima che raggiungeranno la quota di 700 mila nel 2017.

Si tratta di un cambiamento rapido e improvviso che ha fatto registrare 50 mila nuovi alunni soltanto nell'ultimo anno. Lo scenario che si prefigura sarà cruciale per la conformazione della società italiana. Al suo interno, la scuola può essere considerata come uno specchio dell'effettivo livello di integrazione sociale degli stranieri, ovvero della capacità della società di accoglienza di aprirsi a nuove forme di pluralismo sociale. D'altra parte, la scuola è anche un laboratorio di integrazione sociale, cruciale per modificare la capacità di accoglienza del nostro paese (Fravega, Queirolo Palmas 2003; Giovannini, Queirolo Palmas 2002; Besozzi, 1997).

La presenza di studenti di origine non italiana costituisce una sfida per le scuole italiane, in quanto tende a contribuire all'eterogeneità delle classi sia sul piano delle caratteristiche "extra-scolastiche" (comportamenti legati alla religione, alle abitudini alimentari, all'abbigliamento, alle relazioni tra i generi ecc.) che sul piano della preparazione strettamente scolastica. I docenti vedono indebolire l'efficacia dell'azione didattica tradizionale e sono chiamati ad acquisire nuove abilità di intermediazione culturale, specie quando gli alunni non italiani provengono da diversi paesi, parlano diverse lingue e/o non condividono tratti culturali neppure tra di loro.

D'altra parte, quello dell'integrazione degli stranieri rappresenta un tipico problema sociale per il quale sono particolarmente pertinenti le categorie di analisi del "*network governance and management*" descritte in questo libro. Le politiche per un'effettiva integrazione sociale dei cittadini stranieri impli-

¹⁸ Sul significato dell'attività di *framing strategico* si rinvia al capitolo primo di questo libro.

cano una pluralità di interventi da quelli più visibili e materiali come la casa, l'assistenza, l'inserimento scolastico e lavorativo a quelli meno evidenti come la rimozione degli ostacoli simbolici e culturali che possono pregiudicare ogni altra forma di intervento sociale.

La legge italiana (d.lgs. n. 112/1998) stabilisce che le regioni, nell'ambito della propria autonomia legislativa, prevedono strumenti e procedure di raccordo e concertazione, anche permanenti, che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali, al fine di consentire la collaborazione e l'azione coordinata fra regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze (art. 3). La regione Emilia-Romagna ha approvato una nuova legge per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri¹⁹ che affronta trasversalmente i temi fondamentali delle politiche di inclusione sociale (rappresentanza, azioni contro le discriminazioni, casa, lavoro, formazione professionale, assistenza sociale e sanitaria) con l'obiettivo esplicito, da parte di regione ed enti locali, della promozione e dello sviluppo di interventi per l'integrazione e la comunicazione interculturale.

In questo contesto abbiamo studiato il caso di due scuole elementari del Comune di Ravenna per analizzare le strategie di *networking* messe in campo nei confronti degli attori istituzionali e delle organizzazioni presenti sul territorio, coinvolti nell'integrazione degli studenti stranieri.

Il Comune di Ravenna, insieme alle istituzioni scolastiche del comune e al Centro Servizi Amministrativi (CSA), ha siglato un protocollo d'intesa al fine di migliorare l'accoglienza e la scolarizzazione degli alunni immigrati iscritti nel proprio sistema formativo locale e agevolare le loro famiglie. L'accordo di cooperazione prevede quattro obiettivi per ciascuno dei quali sono specificati gli attori e le modalità di intervento e integrazione (tab. 7.7).

A livello locale, il comune di Ravenna gioca il ruolo di pivot nel coordinamento interistituzionale ed interorganizzativo della politica di integrazione degli studenti stranieri. Il comune svolge questo ruolo attraverso la "Casa delle Culture" che è un centro d'informazione, consulenza e documentazione interculturale.

Il centro realizza percorsi didattici formativi multiculturali rivolti alle scuole e agli insegnanti, offre un servizio di informazione e consulenza a insegnanti, su progetti didattici specifici di educazione interculturale e di prima accoglienza per bambini stranieri neo-arrivati, offre informazioni bibliografiche sui temi dell'immigrazione e dell'educazione alla mondialità, offre servizi di insegnamento dell'italiano per stranieri e svolge attività culturali e formative sui temi dell'educazione alla pace, della mondialità e dell'intercultura.

Intorno alla "Casa delle Culture" si è sviluppato un ricco tessuto di associazioni non profit e di volontariato tra cui l'associazione "Città Meticcia" e varie associazioni di immigrati per la realizzazione di progetti e di iniziative finalizzate a favorire l'incontro tra culture nella città di Ravenna.

¹⁹ Legge regionale 24 marzo, n. 5 "Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n.14 e 12 marzo 2003, n.2.

Tab. 7.7 Obiettivi, attori e compiti per la gestione del network dell'integrazione

Attori	Obiettivo 1: Prima accoglienza
Istituzioni scolastiche	Realizzazione del kit "prima accoglienza" prodotto in 8 lingue. Coordinamento con mediatori culturali
Ente locale	Produzione aggiornata e distribuzione nelle scuole del kit
Casa delle culture	Coordinare l'assegnazione dei Mediatori culturali secondo criteri di priorità per gli alunni neo-arrivati e successivamente per gli alunni già inseriti;
Associazioni "Terra mia" e "Amici"	Gestire il servizio front-office a favore degli insegnanti referenti per la raccolta delle richieste di interventi di mediazione
Mediatori culturali	Progettazione congiunta con l'insegnante referente e/o di classe di un percorso socio-didattico volto all'inserimento del bambino neo-arrivato nella classe
	Obiettivo 2: Monitoraggio dei percorsi sperimentali di prima accoglienza
Istituzioni scolastiche	Costituzione di commissioni di accoglienza in ogni singola scuola, con insegnanti e operatori preparati Partecipazione alla socializzazione delle pratiche di accoglienza a favore delle altre scuole e agenzie interessate
Ente locale	Sostenere i costi dell'iniziativa
Casa delle culture	Elaborazione di un protocollo di accoglienza e socializzazione dello stesso con le altre scuole
	Obiettivo 3: Corsi intensivi per l'apprendimento dell'italiano
Istituzioni scolastiche	Partecipazione ai corsi
Ente locale	Condivisione dei costi di gestione ordinaria
Casa delle culture	Organizzazione dei corsi Assistenza e formazione dei docenti
Mediatori culturali	Partecipazione ai corsi
Centro dei servizi amministrativi	Sostegno finanziario
	Obiettivo 4: Realizzazione di iniziative comuni di formazione
Istituzioni scolastiche	Concertare con la Casa delle Culture le iniziative formative
Ente locale	Sostenere l'intervento attraverso l'utilizzo delle risorse assegnate alla Casa delle Culture, nonché a garantire la partecipazione degli operatori scolastici e sociali interessati e coinvolti sui temi multiculturali
Casa delle culture	Gestione di iniziative di formazione mirate alla crescita complessiva di competenze professionali
Centro dei servizi amministrativi	Azione di fund raising nei confronti dell'Ufficio Scolastico Regionale sui fondi territoriali perequativi inerenti alla formazione

Il network del Comune di Ravenna per l'integrazione degli studenti stranieri presenta gli stessi problemi organizzativi identificati in generale per tutti i network: criticità nella creazione di una visione comune di sviluppo tra i vari attori coinvolti, identificazione degli obiettivi strategici e del ruolo dei partecipanti, scambio di informazioni e di risorse per il coordinamento operativo.

7.5.2 La mappa strategica del network

I dirigenti delle scuole hanno sentito l'esigenza di comprendere meglio il proprio ruolo all'interno del network e di assumere un atteggiamento pro-attivo nei confronti del comune, della Casa delle Culture e degli altri attori coinvolti.

I dirigenti scolastici hanno capito che non sarebbe stato sufficiente un semplice adattamento delle attuali pratiche organizzative per cogliere le opportunità del network. La strategia delle scuole, il modo in cui le scuole erano organizzate e gli stessi valori culturali, non sarebbero restati immuni al cambiamento. Di qui l'esigenza di incamminarsi lungo una strada di "transformational learning" (Post, Preston, Sachs, 2002) con la necessità di apportare, in una prospettiva di lungo periodo, cambiamenti sostanziali alla strategia, alla struttura e alla cultura organizzativa per accrescere la probabilità di successo all'interno del nuovo ambiente.

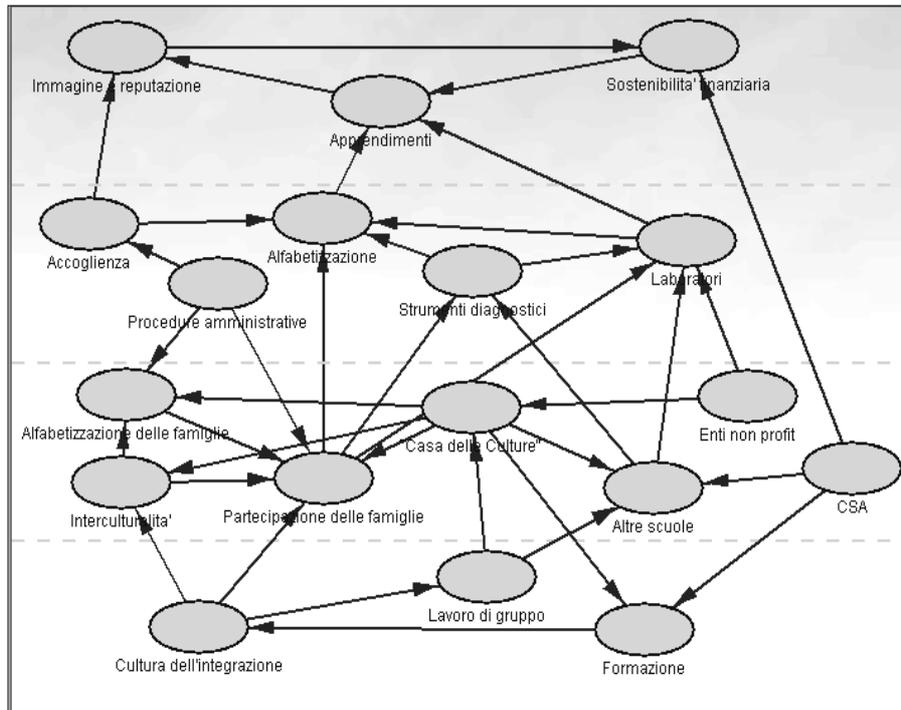


FIG. 7.5 Mappa strategica per l'integrazione degli studenti stranieri

La mappa strategica del network. La costruzione di mappe strategiche (Kaplan, Norton, 2004) è una metodologia particolarmente utile per consentire agli attori coinvolti in un processo decisionale di esplicitare le specifiche mappe cognitive del problema (integrare gli studenti stranieri), individuare il proprio ruolo all'interno della struttura del network, comprendere i legami verticali e orizzontali tra gli attori, i propri obiettivi, gli obiettivi dei partner e come gli uni e gli altri dovrebbero essere coordinati per conseguire le finalità comuni. Nella figura 7.5 è riportata la mappa strategica del tema dell'integrazione degli studenti stranieri costruita dalle scuole di Ravenna.

La mappa strategica consiste in un diagramma che descrive come le scuole intendono creare valore pubblico connettendo gli obiettivi strategici in relazioni logiche di causa-effetto all'interno di quattro principali prospettive:

1. *risultati chiave* della scuola distinti in tre principali aree di performance: apprendimenti degli studenti, immagine e reputazione e sostenibilità finanziaria della mission istituzionale;
2. *efficacia ed efficienza dei processi* didattici e amministrativi: rientrano in questa prospettiva gli obiettivi sull'accoglienza, la didattica in classe, i laboratori, gli strumenti diagnostici, le procedure amministrative;
3. *partecipazione e cooperazione con gli stakeholder*, comprende gli obiettivi di alfabetizzazione, interculturalità e partecipazione delle famiglie, la cooperazione con la Casa della cultura, le associazioni, l'amministrazione dello stato (in particolare il centro dei servizi amministrativi), le altre scuole;
4. *apprendimento e sviluppo organizzativo*, con particolare riguardo alla formazione del personale, al lavoro di gruppo e alla creazione di una cultura organizzativa dell'integrazione.

La mappa strategica rappresentata in fig. 7.5 può anche essere letta come una sorta di *road map* per lo sviluppo del capitale intellettuale della scuola a supporto del network. In particolare, le ultime due prospettive mettono in luce, rispettivamente, la dotazione di "capitale sociale" e la dotazione di "capitale umano e organizzativo", che la scuola dovrebbe accumulare per svolgere al meglio (con efficacia ed efficienza) i processi interni (didattici e amministrativi) e conseguire i risultati chiave. Per comprendere il ruolo basilare del capitale intellettuale nella mappa del valore, possiamo fare riferimento allo schema di fig. 7.6 che rappresenta il modello concettuale per elaborare il bilancio sociale delle istituzioni scolastiche. Sul piano dei contenuti, il bilancio sociale è costruito intorno ad un asse centrale (la spina dorsale) e due sostegni laterali che raccolgono i risultati e alimentano l'efficace funzionamento della scuola lungo la sua "spina dorsale".

Nella misura in cui la scuola genera *apprendimenti* secondo un certo mix di capitale umano degli studenti che ne qualifica la proposta educativa, trova legittimazione il suo ruolo nei confronti della comunità (*immagine e reputazione*) e tutto ciò crea le basi per la *sostenibilità economico finanziaria* della sua mission. Il successo scolastico degli studenti è uno dei principali fattori che alimenta l'immagine e la reputazione della scuola non soltanto attraverso la soddisfazione degli studenti, delle famiglie e della comunità di riferimento, ma anche del proprio personale. La soddisfazione degli stakeholder ne accresce la predisposizione a partecipare attivamente e contribuire concretamente alle attività della scuola (crescita del suo capitale sociale).

Ne consegue un effetto di ritorno sulla sostenibilità economico-finanziaria della mission istituzionale, collegato in parte alla crescita dei contributi finanziari, ma anche al maggiore coinvolgimento degli stakeholder che spesso si traduce in maggiore impegno, messa a disposizione di risorse in natura, più stretto coordinamento con le attività della scuola.

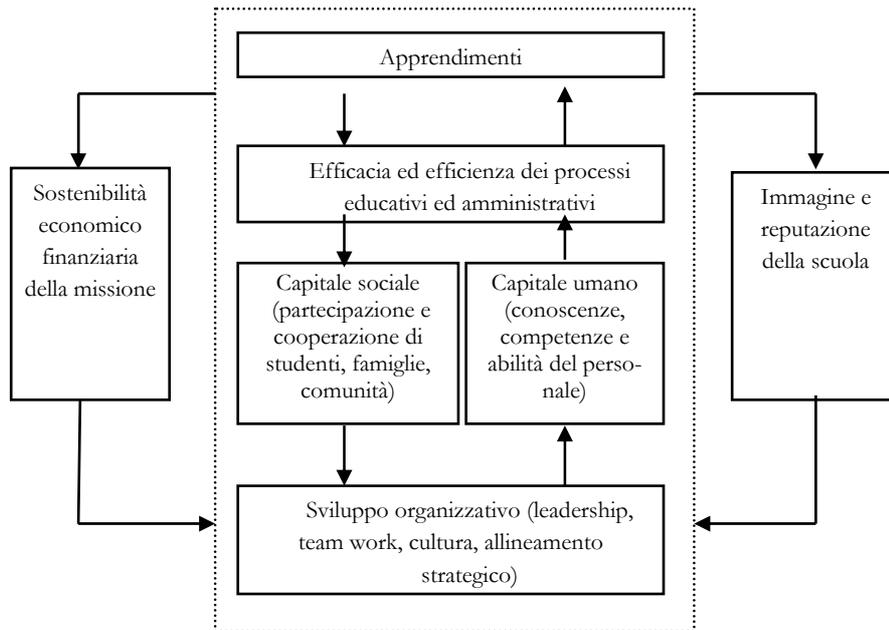


FIG. 7.6 Schema generale per l'elaborazione del bilancio sociale della scuola

In linea di principio è anche immaginabile un legame diretto tra apprendimenti e risultati economico-finanziari laddove i finanziamenti pubblici sono concessi sulla base della performance. Ma allo stato attuale, almeno in Italia, tale legame è soltanto indiretto: la qualità degli apprendimenti accresce la reputazione della scuola e la sua capacità di attrarre studenti; maggiori studenti portano maggiori trasferimenti pubblici e più consistenti assegnazioni di personale.

Il circuito che si innesca tra queste tre aree di risultato non procede virtuosamente in modo illimitato. Quello che accade all'interno della "spina dorsale" è cruciale per dare segno positivo o negativo al circuito nel suo insieme. Ad esempio, un problema attualmente molto sentito nei licei è la crescita smisurata delle iscrizioni soprattutto in quelle istituzioni che vantano una consolidata immagine di qualità.

Per sostenere la crescita, non è detto che nuove e maggiori assegnazioni di risorse finanziarie e di personale, lasciano immutato il livello qualitativo dell'insegnamento e dell'organizzazione scolastica. Spesso, la reputazione deriva da una lunga continuità dei docenti che nel corso del tempo sono riusciti a costruire un gruppo coeso e una forte cultura organizzativa. Il veloce modificarsi della compagine sociale potrebbe non dare tempo alla cultura organizzativa e all'azione di leadership di agire da collante e integrazione armoniosa rispetto alle pratiche in essere.

Ecco perché è importante non fermarsi ai risultati finali, ma entrare nel profondo della gestione e dell'organizzazione della scuola per verificare che

tali risultati siano sostenibili nel lungo andare.

In altri termini, il bilancio sociale deve “raccontare” i meccanismi di funzionamento di quella che abbiamo chiamato “la spina dorsale” della scuola lungo le interrelazioni che si creano tra risultati, processi interni e risorse (capitale intellettuale e finanziario).

Una mission ambiziosa che non è accompagnata da risorse umane, relazionali e materiali adeguate è una pura dichiarazione di facciata, utile forse nel brevissimo periodo, ma destinata a mostrare il fiato corto. Il bilancio sociale dovrebbe spiegare come la scuola innesca il circuito virtuoso rappresentato in figura e la formula imprenditoriale, manageriale e professionale con la quale lo ha interpretato nello specifico contesto di riferimento.

Stakeholder e definizione degli obiettivi. Ritornando alla descrizione del caso, la mappa è costituita da prospettive con riferimento alle quali le scuole hanno definito i propri obiettivi di miglioramento e di cooperazione all'interno del network. Gli obiettivi rappresentano una sintesi delle questioni che secondo le scuole sono prioritarie per affrontare la sfida dell'integrazione degli studenti stranieri nella loro specifica realtà.

Tuttavia, nella prospettiva del bilancio sociale, non è sufficiente l'esplicita formulazione di mission, visione e obiettivi se da questo non è visibile il punto di vista degli stakeholder. Chi sono gli stakeholder coinvolti dal tema strategico dell'integrazione degli stranieri²⁰? Quali sono i contributi che gli stakeholder apportano alla scuola e in che modo la scuola crea valore per gli stakeholder? Queste sono domande centrali per un qualunque bilancio sociale.

In questa direzione, la mappa deve creare allineamento organizzativo all'interno della scuola, ma deve anche permettere di condividere con gli attori chiave del network (famiglie, Casa delle culture, altre scuole, associazioni) le priorità di intervento.

La tabella 7.8 fornisce una rappresentazione del modo in cui gli obiettivi strategici sono stati articolati per categorie di stakeholder.

7.5.3 Il sistema degli indicatori di performance

La definizione di obiettivi ha un senso organizzativo compiuto se fornisce la guida per allocare all'interno dell'organizzazione scolastica compiti, risorse, responsabilità e incentivi. Occorre, in altri termini, creare le condizioni per la corretta implementazione della strategia in modo che l'intera organizzazione scolastica possa comprendere le sfide che derivano dalla gestione nell'ottica degli stakeholder.

Nella trasformazione della strategia in azioni concrete, un ruolo chiave ha il sistema degli indicatori di performance. Nella tabella 7.9 è riportato un esempio relativo allo stakeholder “studenti”.

²⁰ Il concetto di “tema strategico” trova origine nella letteratura di strategia e pianificazione aziendale (Kaplan, Norton, 1992), ma rappresenta una categoria di analisi anche nell'ambito della teoria degli stakeholder e della business ethics (Weiss, 1998).

Tab. 7.8 Stakeholder e obiettivi strategici

Stakeholder	Obiettivi della mappa strategica	Definizione degli obiettivi
<i>Studenti</i>	Apprendimenti	Offrire garanzie di mantenimento degli standard di rendimento scolastico a tutti gli studenti anche in presenza di classi multiculturali.
<i>Studenti stranieri</i>	Apprendimenti	Accrescere i rendimenti scolastici, la competitività nei test a livello nazionale e/o internazionale ed il benessere psicologico e sociale degli alunni stranieri.
	Alfabetizzazione	Accrescere il livello di alfabetizzazione in aula attraverso unità di lavoro intensivo per l'apprendimento della lingua italiana, tutoring alunni, percorsi facilitati per l'apprendimento delle discipline dell'ambito logico-matematico, maggiore integrazione con i mediatori per l'analisi del profilo alunno.
	Laboratori	Sviluppare attività laboratoriali di potenziamento in L2 e per piccoli gruppi finalizzati a facilitare la comunicazione, le relazioni, l'apprendimento della lingua in situazione, mediante attività di manipolazione, giochi, motricità ecc. Rinascere e valorizzare le attività di intercultura mediante laboratori per la conservazione della lingua madre (L1) con mediatori.
	Strumenti diagnostici e progettuali	Mettere a punto nuovi strumenti diagnostici e progettuali condivisi (prove strutturate disciplinari in L1 volte a misurare conoscenze e competenze disciplinari; prove di approfondimento tese ad individuare la presenza/assenza di abilità cognitive; utilizzo di griglie di osservazione per individuazione delle abilità di tipo sociale e relazionale; predisposizione e utilizzo di una scheda per la registrazione di abilità, conoscenze e competenze; definizione della scheda del progetto formativo dell'alunno (PDI).
<i>Famiglie</i>	Accoglienza	Essere protagonisti insieme alle altre istituzioni scolastiche del Comune, della realizzazione del kit "prima accoglienza". Rafforzare il coordinamento con gli operatori di mediazione per accrescere l'accoglienza anche nei confronti delle famiglie
	Procedure amministrative	Ripensare le procedure amministrative nell'ottica di servizio alle famiglie per l'iscrizione a scuola e le comunicazioni scuola famiglia.
	Alfabetizzazione	Alfabetizzare e integrare i genitori per creare le premesse di apprendimento degli alunni stranieri.
	Interculturalità	Riconoscere e valorizzare le diverse culture di appartenenza costruendo relazioni tra i diversi mondi, i punti di vista, le concezioni religiose.
	Partecipazione delle famiglie	Integrare l'azione educativa della scuola con quella delle famiglie promuovendone la partecipazione attraverso percorsi educativo-didattici realizzati da genitori per bambini; rendere i familiari protagonisti nella progettazione del PDI e nel monitoraggio degli apprendimenti.

<i>Altre scuole</i>	Cooperazione e collaborazione interorganizzativa	Realizzare accordi anche informali con altre istituzioni scolastiche di pari grado per il confronto, lo scambio e il lavoro in comune sul tema dell'integrazione degli alunni stranieri; scambio di prassi con altre scuole del territorio regionale e di altri paesi UE. Confronto e lavoro in comune soprattutto sui punti più critici: come gestire la classe multietnica, avendo cura di garantire standard accettabili per gli apprendimenti e, contestualmente, per lo sviluppo relazionale.
<i>Comune</i>		Promuovere l'attivazione di appositi protocolli sul raccordo tra scuola e operatori di enti e associazioni territoriali che si occupano dell'integrazione.
<i>Casa delle culture</i>		Promozione in collaborazione con enti istituzionali e associazioni di mediatori stranieri del territorio (Casa delle Culture del Comune, Associazioni Terra mia, A.M.I.C.I.) di iniziative centrate su corsi di alfabetizzazione in lingua madre per genitori analfabeti, corsi in italiano come lingua seconda e in informatica.
<i>Associazioni</i>		Con le associazioni operanti nel Comune – in particolare con l'associazione "Compiti insieme" - occorre formalizzare accordi di programma per la gestione di iniziative da realizzare nell'extrascuola: attività di aggregazione sociale (inserimento in gruppi sportivi e/o culturali, centri ricreativi pomeridiani ecc.); supporto per svolgere i compiti a casa; supporto alle famiglie con orario lavorativo incompatibile con il tempo scuola, mediante l'individuazione di famiglie tutor che possono accompagnare e/o ritirare i bambini da scuola, oppure che li seguano per brevi periodi nell'arco della giornata, quando non sono a scuola.
<i>Amministrazione statale (USR/CSA)</i>		Le attività di raccolta fondi coinvolgono anzitutto un progetto di rete (legge regionale su diritto allo studio, fondi ministeriali, finanziamenti da privati). Altre fonti di finanziamento della formazione sono rappresentate dal fondo dell'istituto relativamente ai compensi accessori, dai fondi USR per la formazione e da oneri figurativi dell'ente locale (Casa delle Culture).
<i>Personale</i>	Lavoro di gruppo	Favorire il lavoro di gruppo per fornire ai team docenti il supporto necessario alla definizione, utilizzo e applicazione corretta degli strumenti diagnostici e progettuali. Alimentare e trasmettere, attraverso il lavoro di gruppo, la cultura dell'integrazione stimolando il corpo docente ad acquisire un approccio sistematico al problema. Lavorare in gruppi per promuovere all'esterno azioni di raccordo con associazioni culturali degli stranieri presenti sul territorio per la diffusione della cultura dell'integrazione.
	Formazione	Sviluppo delle competenze di docenti e mediatori su: screening in ingresso sulle competenze in lingua madre, creazione di percorsi individualizzati e facilitati, modalità didattiche dei laboratori in L2 e laboratori in L1, valutazione delle competenze linguistiche in L2, facilitazione dei testi. Formazione del team di progetto su pianificazione e coordinamento delle attività di settore. Formazione per personale amministrativo su procedure di accoglienza per famiglie e alunni.
	Cultura organizzativa	Creare una leadership distribuita all'interno della scuola per alimentare una cultura dell'integrazione dentro la quale possono nascere nuove idee e proposte sulle strategie integrazione degli alunni stranieri.
<i>Comunità</i>	Immagine e reputazione	Fornire agli stakeholder locali un'immagine di scuola capace di raccogliere la sfida dell'integrazione degli studenti stranieri, aperta ai valori di una società multiculturale, ma radicata alle proprie tradizioni.
<i>Collettività</i>	Sostenibilità finanziaria	Mantenere i fondamentali equilibri di bilancio per sostenere la strategia, diversificare le fonti di finanziamento.

Tab. 7.9 Gli indicatori di performance relativi agli studenti (scuole elementari)

Stakeholder	Obiettivi	Indicatori di performance
Studenti	Apprendimenti	✓ N. bambini stranieri con sufficienza assoluta o relativa/numero di sufficienze (assolute o relative)
		✓ N. bambini stranieri con sufficienza (assoluta o relativa)/n. bambini stranieri
		✓ Esiti del questionario rivolto a studenti, insegnanti e famiglie sul benessere psicologico e sociale degli alunni stranieri
		✓ Scarto tra la media dei voti nelle classi di riferimento (secondo e quarto) e le prove standard nazionali dell'Invalsi
	Alfabetizzazione	✓ N. bambini stranieri con PDI/N. bambini stranieri
		✓ N. team docenti che utilizzano materiale didattico e strategie facilitanti/N. team docenti coinvolti
	Laboratori	✓ N. ore annuali laboratori stranieri/totale ore lezione
		✓ N. classi che utilizzano i lavori di gruppo/totale classi
	Strumenti diagnostici e progettuali	✓ N. team docenti di classe partecipanti agli incontri di messa a punto degli strumenti/totale numero team
		✓ N. team docenti che applicano gli strumenti/N. team con alunni stranieri

Quello della corretta definizione degli indicatori di performance è uno degli aspetti maggiormente critici e fraintesi in ambito scolastico. Ad esempio, il fatto che nel Pof siano definiti una serie di progetti senza un aggancio chiaro agli obiettivi di sviluppo della scuola, genera nella pratica la definizione di “indicatori di progetto”, ma non un sistema di misurazione della performance. La rilevazione da parte della scuola delle opinioni e della soddisfazione di studenti, famiglie, personale, imprese ecc., non fornisce indicatori chiave della performance nella misura in cui a tali percezioni non sono affiancate misurazioni maggiormente “obiettive” basate su dati quantitativi.

Un recente monitoraggio sul progetto Sivadis condotto dall'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema di Istruzione (Invalsi, 2004), fornisce ulteriori elementi empirici²¹. Il monitoraggio mette in luce un certo miglioramento rispetto al primo anno di sperimentazione, ma permangono alcuni aspetti critici:

- gli obiettivi sono definiti in modo generico e/o pluriconcettuale, semanticamente ambiguo. Ad esempio, gli obiettivi: “organizzazione del personale scolastico”, “promozione della qualità dei processi formativi”, che sono indicati rispettivamente dal 65% e dal 44% dei dirigenti scolastici, sono troppo generici per poter costituire concretamente una guida strategica per

²¹ L'analisi è rivolta ad un campione di 176 “fascicoli di autovalutazione individuale” in cui i dirigenti scolastici hanno indicato un framework valutativo costituito da contesto, obiettivi, azioni e indicatori. Cfr. Invalsi (2006), Monitoraggio della sperimentazione del progetto SIVADIS 2 (Sistema di Valutazione dei Dirigenti Scolastici), Milano, Franco Angeli.

- le varie componenti della scuola;
- gli “indicatori con fonte non identificabile” continuano a rappresentare una percentuale molto alta (36%) del totale. Tali indicatori sono quelli per i quali non è possibile comprendere il significato ed il metodo di misurazione dei parametri sottostanti un certo obiettivo. Soltanto nel 17% dei casi vengono impiegati “indicatori complessi”, i quali fanno esplicito riferimento ad informazioni non raccolte attraverso strumenti di rilevazione ordinaria (questionari di percezione e di soddisfazione, prove strutturate di verifica di apprendimenti, ecc.). Mentre nella maggior parte dei casi sono utilizzati “indicatori semplici” (47%), i quali fanno riferimento a fonti di informazione presenti nei documenti della scuola (POF, verbali, registri, contratti, bilancio ecc.);
 - le azioni che i dirigenti scolastici devono dichiarare di attuare per raggiungere gli obiettivi della scuola, sono state introdotte nel fascicolo di autovalutazione del secondo anno di sperimentazione del Sivadis. Dal monitoraggio risulta che le azioni non sono messe in relazione con gli obiettivi perseguiti, ma rappresentano semplicemente un livello maggiormente descrittivo degli obiettivi.

In generale, non tutte le misure di performance sono capaci di creare un sistema di *Key Performance Indicators* (KPIs). La dottrina economico-aziendale ha individuato alcuni criteri orientativi (Amigoni, 1979; Molteni, 1996; Simons, 2004):

- *rilevanza e significatività* rispetto al legame con la strategia e gli obiettivi strategici. Gli indicatori di performance costruiti a consuntivo, senza un aggancio agli obiettivi, non permettono di capire a fondo, in sede di analisi dei risultati, se e in quale misura i risultati raggiunti sono il frutto di precise scelte gestionali; un certo livello di performance non è positivo o negativo in senso assoluto: dipende dagli indirizzi della gestione, dalle mete che si vogliono raggiungere. Ad esempio, sapere che la scuola ha svolto un certo numero di ore di formazione, ad un certo numero di insegnanti, vuol dire poco se non siamo capaci di risalire alla strategia educativa e al tipo di formazione di cui aveva bisogno il personale;
- *equilibrio* tra misure di percezione e misure basate sui dati. Le prime, come per esempio quelle desumibili da questionari e colloqui, sono fortemente influenzate da fattori soggettivi legati spesso agli umori contingenti degli intervistati. Inoltre, gli indicatori di questo tipo (ad esempio, la soddisfazione degli insegnanti) sono misure “ritardate” – *lag indicator* – ovvero rilevano gli effetti (cioè quello che è stato fatto nel passato), ma non permettono di “predire” la performance del futuro. Avremo bisogno di misure capaci di anticipare – *lead indicator* – quale sarà la soddisfazione degli insegnanti, ricorrendo, ad esempio, a misure obiettive come il tasso di assenteismo. Se la soddisfazione degli insegnanti viene rilevata, poniamo, una volta all’anno, venire a conoscenza che gli insegnanti sono insoddisfatti potrebbe essere troppo tardi e di poca utilità per pianificare la futura gestione del personale. Per contro, sapere in corso d’anno che l’assenteismo sta aumentando, nella misura in cui vi è condivisione sul

fatto che questo è un “sintomo” di insoddisfazione, permette di intervenire con maggiore tempestività;

- *completezza* nel senso di presenza, all’interno del sistema, di misure relative a: input, output, outcome e impatti. Outcome e impatti, nella pratica, sono spesso usati come sinonimi, ma soprattutto nelle istituzioni scolastiche hanno un differente significato. Gli outcome si riferiscono essenzialmente alla variazione prodotta nello stato di bisogno dello studente ed è coerentemente misurata con gli apprendimenti, come ad esempio il “valore aggiunto educativo”. Gli impatti riguardano invece le ricadute esterne nel contesto di riferimento in termini di numero di diplomati, numero di abbandoni, studenti occupati nell’arco di tre anni dal termine del ciclo scolastico, numero di allievi che si iscrivono all’università, studenti che si iscrivono all’interno di canali paralleli all’università. Mentre gli indicatori di input e di output tendono a focalizzare internamente, outcome e impatti riflettono gli interessi degli stakeholder e permettono alla scuola di rispondere alle attese di accountability;
- *accessibilità* sotto l’aspetto di facilità di comprensione, ma anche di possibilità di costruire la maggior parte degli indicatori lavorando sui dati attualmente disponibili;
- frequente aggiornamento del sistema in considerazione soprattutto del *re-loading* informatico dei dati su cui sono costruiti gli indicatori.

La costruzione di indicatori chiave della performance deve rispondere a standard rigorosi. Non solo dovrebbero essere chiari gli obiettivi e gli stakeholder a cui si riferisce un indicatore, ma sarebbe opportuno che fossero presenti alcuni elementi “anagrafici” che nel loro complesso danno affidabilità al sistema di misurazione, rendendolo intelligibile e credibile verso l’esterno:

- l’arco temporale di riferimento e la frequenza di rilevazione: il bilancio sociale della scuola potrebbe seguire l’anno scolastico anziché l’anno solare, secondo l’iter già previsto per il piano dell’offerta formativa. Peraltro, la frequenza per anno scolastico non esclude la rappresentazione di misurazioni infrannuali se significative, come ad esempio il progresso degli apprendimenti nei quadrimestri. A causa dello sfasamento temporale con l’esercizio finanziario, attualmente il conto consuntivo rendiconta le attività economiche di due esercizi scolastici consecutivi. Pertanto, l’allineamento degli indicatori finanziari con gli indicatori non finanziari richiede l’espressione dei primi sulla base dell’anno scolastico in modo da creare consonanza tra i risultati scolastici raggiunti nell’anno e le risorse finanziarie “acquisite” e “impiegate” nello stesso intervallo temporale;
- l’unità di misura è il numero, la percentuale, gli euro, in cui è espresso l’indicatore;
- la polarità serve a comprendere se un valore più elevato riflette una performance positiva o negativa. Non sempre la polarità si mantiene stabile rispetto al *range* di variazione dell’indicatore. Ad esempio, un più elevato rapporto studenti/docenti può essere negativo per la qualità, ma positivo per la produttività. È quindi necessario fissare bande di tolleranza in considerazione degli obiettivi perseguiti;

- la formula di calcolo per alcuni indicatori può essere veramente semplice, mentre per altri può non essere di immediata comprensione oppure è il frutto di una convenzione interna. Ad esempio, in tabella 7.8 tra gli indicatori di apprendimento sono stati inseriti gli studenti stranieri con sufficienza relativa. Si riferisce al fatto che alcuni studenti non hanno raggiunto il pieno della sufficienza, ma hanno fatto registrare un miglioramento significativo, da giudicare comunque positivamente rispetto al basso livello di partenza. Quando siamo in presenza di “miglioramento significativo” richiede una specificazione da parte della scuola;
- la fonte dei dati su cui è costruito l’indicatore è un’informazione preziosa per facilitare il ciclo di reporting. Non si tratta soltanto dell’indicazione generale da cui proviene il dato (ad esempio la contabilità interna o un report di un ente esterno), ma la specificazione di dove è possibile reperire il dato (il codice del conto, il sito internet, la riga di riferimento ecc.);
- la qualità dei dati su cui è costruito l’indicatore rappresenta un elemento importante per dare credibilità all’indicatore stesso. Essa dipende dalla fonte dei dati e da alcune caratteristiche dei procedimenti di rilevazione. Ad esempio, se il procedimento è in atto da diversi anni, se è informatizzato, se è prevista una revisione periodica, se è chiaramente identificabile una persona responsabile del dato. Il tono che assumerà il rapporto sociale dipende molto dalla sicurezza che la scuola ha sulla qualità dei dati. D’altra parte, questo tipo di analisi torna particolarmente utile per mettere a punto le strategie di miglioramento del reporting perché permette di operare una sorta di rating degli indicatori e di individuare le priorità di intervento degli investimenti in sistemi informativi;
- il responsabile dell’indicatore indica la persona o il gruppo che è responsabile dei risultati. Spesso nella scuola le responsabilità sono congiunte per cui il “responsabile” va inteso più in termini contabili che gestionali, ovvero è da individuare in chi ha una conoscenza più approfondita dell’indicatore e può fornire una migliore spiegazione dei risultati raggiunti.

Target e programmi operativi. L’articolazione della mappa strategica in obiettivi misurabili costituisce il presupposto per decidere i target di riferimento. Un target rappresenta il risultato atteso, espresso in modo quantitativo, di un indicatore di performance. Ad esempio, il 75% degli studenti stranieri con un piano didattico individualizzato, potrebbe essere il target per misurare la performance sull’obiettivo dell’alfabetizzazione (tab. 7.8).

I target possono essere annuali oppure coprire un arco temporale più lungo (*stretch target*) se si tratta di obiettivi strategici che richiedono un particolare impegno per essere raggiunti.

La definizione dei target è problematica, soprattutto se gli indicatori sono pubblicati per scopi di accountability. Infatti, i target utilizzati per scopi interni, per la dell’organizzazione, dovrebbero contenere elementi di sfida in modo da richiedere un certo impegno del personale. D’altra parte, per scopi esterni potrebbe essere più opportuno un atteggiamento prudentiale.

Una via intermedia è quella di mantenere i target ad un livello realistico, fornendo ai terzi il “razionale” di come si è arrivati a definire un certo target: è un miglioramento incrementale basato su dati storici; deriva dalla necessità di mantenere la conformità all’applicazione di nuove norme; oppure è frutto di un’attività di *benchmark* con istituzioni comparabili.

I target, espressi numericamente, indicano lo sforzo che l’organizzazione intende compiere per raggiungere un definito livello di performance. L’impegno richiesto per il miglioramento dei target determina anche il tipo di “iniziative” da avviare, i tempi di realizzazione, le risorse coinvolte e quindi lo sforzo complessivo da sostenere in sede di formazione del budget.

Il concetto di iniziativa qui è inteso in senso ampio, comprende attività, progetti, azioni. Nel loro insieme formano i programmi operativi (piano delle attività o piano d’azione) grazie ai quali è possibile avere una specificazione di ciò che la scuola intende fare per raggiungere, nel tempo definito, i target obiettivo. I programmi operativi, riferiti alle diverse aree della gestione scolastica (didattica, amministrazione, risorse umane, sviluppo organizzativo) forniscono tutti gli elementi necessari per quantificare le risorse necessarie (ore di lavoro, tipologia e numero di persone, esperti esterni, materiali di consumo, ore e tipologia di laboratori, spazi ecc.). La formazione del budget è la quantificazione a valore, cioè in termini finanziari, dei programmi operativi.

Questa metodologia è destinata a cambiare anche profondamente il modo in cui numerose scuole elaborano il Piano dell’offerta formativa.

Come abbiamo già anticipato, spesso nella realtà si assiste ad una proliferazione di iniziative e di progetti che di per sé non è negativa, ma che diventa l’indice di un “disagio organizzativo” nella misura in cui i progetti non sono proposti e approvati all’interno di una chiara visione di sviluppo della scuola.

Il percorso che dalla identificazione degli stakeholder porta alla definizione degli obiettivi e dei target, permette di focalizzare la progettazione del Pof sulle priorità strategiche e di liberare risorse, umane e finanziarie, impegnate in attività e progetti che possono essere più il frutto del calcolo personale che della convenienza della istituzione scolastica.

7.5.4 La dimensione economica e finanziaria del bilancio sociale della scuola

In accordo con quanto già anticipato nel primo capitolo, il bilancio sociale dovrebbe dare risalto all’intera dotazione di capitale, finanziario e intellettuale, che un’azienda accumula per realizzare la propria mission istituzionale.

Peraltro, diversi fattori, discussi nel corso di questo contributo, hanno dimostrato perché il capitale intellettuale della scuola è il vero perno per dimostrare la sua capacità di sviluppo duraturo. E questo, non soltanto per la natura della scuola di comunità professionale, ma anche per i limiti di autonomia della scuola italiana. In un assetto di *network governance*, la scuola non ha un controllo esclusivo, di tipo gerarchico, sulle risorse di cui ha bisogno per raggiungere i propri scopi.

La scuola non gestisce attraverso il proprio bilancio alcune delle principali voci di spesa. Il costo del personale docente non entra nel bilancio della scuola se non in minima parte. Gli immobili e i terreni ed altri importanti beni patrimoniali come arredi e attrezzature, sono in comodato d'uso da parte di comune e provincia, i quali si fanno carico direttamente delle spese di gestione legate a manutenzioni, *utilities*, eventuali rinnovi ed ampliamenti.

Il Regolamento di contabilità n. 44 del 2001 ha introdotto modifiche rilevanti rispetto alla disciplina originaria che risale agli anni Settanta. È stato introdotto il principio per cui la scuola ha autonomia di acquisizione e impiego delle risorse. In particolare, le risorse provenienti dallo Stato, costituiscono la dotazione finanziaria di istituto e sono utilizzate senza altro vincolo di destinazione che quello, molto generale, di svolgimento delle attività proprie della scuola (istruzione, formazione, orientamento).

Tuttavia, il piano normativo dell'autonomia finanziaria è molto lontano dalla realtà. Il fondo d'istituto, che dovrebbe costituire il cuore dell'autonomia finanziaria, rappresenta una quota minoritaria e residuale. La grande maggioranza dei fondi attribuiti alle scuole per il loro funzionamento continua ad arrivare con vincolo di destinazione. Secondo alcune stime, nel periodo tra il 2001-2004 l'importo complessivo dei trasferimenti statali è stato ridotto del 50% (Trainito, 2005).

In questo contesto, appare evidente che le scuole autonome possono cercare percorsi di sviluppo per via interna, facendo leva sul proprio capitale finanziario, soltanto mettendo a punto strategie di diversificazione equilibrate rispetto alle diverse categorie di stakeholder:

1. diversificazione della dotazione ordinaria, proveniente oltre che dallo stato anche da regione ed enti locali, dimostrando capacità imprenditoriale nella definizione e presentazione di progetti educativi ed amministrativi;
2. diversificazione delle entrate ricercando un maggiore equilibrio tra finanziamenti pubblici e finanziamenti privati (contributi da famiglie, imprese, donazioni, entrate di natura commerciale ecc.).

Peraltro, occorre ribadire che nell'attuale contesto istituzionale di *network governance*, tali strategie di diversificazione finanziaria vanno considerate in modo strettamente coordinato con l'altra importante leva di sviluppo: la mobilitazione delle risorse in natura messe a disposizione soprattutto dalla comunità, riflesso del capitale sociale capitalizzato dalla scuola e visibile, in termini economici, sotto forma di oneri figurativi.

Sulla base di questi concetti, nella tabella seguente è riportato un esempio di report economico finanziario che è il risultato di un'indagine empirica condotta in Emilia-Romagna²².

La circostanza che le scuole utilizzino numerose risorse (personale, immobili, servizi) senza corrispondere un corrispettivo monetario, impone un allargamento dell'analisi di bilancio agli *oneri figurativi*.

²² Il progetto di ricerca è stato finanziato con fondi dell'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia-Romagna. I dati si riferiscono ad una scuola elementare del comune di Ravenna. Per maggiori approfondimenti cfr. <http://www.istruzioneer.it>.

Gli oneri figurativi, dal punto di vista della scuola, sono costi, ma non corrispondono a spese. Si tratta di oneri che la scuola non sostiene finanziariamente e che corrispondono a rinunce o mancati introiti da parte degli stakeholder che mettono a disposizione risorse proprie senza ottenerne una specifica remunerazione.

Pur trattandosi di costi “virtuali”, essi corrispondono all’utilizzo di risorse e al consumo di utilità richiesti dai processi educativi e amministrativi della scuola per raggiungere le proprie finalità.

Grazie all’analisi complessiva delle risorse, è possibile risalire al modello di interazione tra stakeholder e scuola, vista come una catena di attività.

Qual è l’impatto economico della scuola rispetto al territorio? Su quali attività la scuola ottiene maggiori contributi dagli stakeholder? Qual è l’effettivo “costo per studente” di una certa scuola in un dato territorio e in quella particolare comunità? Quali sono, anche in termini economici, le risorse complessive che una scuola mette a disposizione di ciascun docente per svolgere il proprio lavoro?

Sono queste alcune domande a cui il bilancio sociale dovrebbe poter dare risposta attraverso l’analisi complessiva, economica e finanziaria, delle risorse a disposizione della scuola.

Tab. 7.10 La dimensione economico finanziaria del coinvolgimento degli stakeholder - scuola elementare (valori in euro)

Stakeholder	Trasporti	Mensa	Pre e post scuola	Attività Curr.lare	Ampl.to offerta formativa	Gestione Amm.va	Amb.te Sic.zza	Dir. Gen.le	Peso %
Scuola				11.903	20.288	30.481	3.867	9.014	1,70
Comune	21.428	17.254		221.488	12.328		78.155		7,87
Famiglie	5.816	332.728	21.833	6.191,14	2.811				8,29
Comunità				2.983,21	3.913	1.109			0,18
Reti di scuole					1.294			0	0,03
Stato		14.385		2.785.036	40.424	781.933	2.719	0	81,34
Provincia				3.271,92	22.000				0,57
Regione					1.265				0,03
Unione Europea									-
Totali	27.244	364.368	21.833	3.030.875	104.324	813.523	84.742	9.014	100
Peso %	0,61	8,18	0,49	68,02	2,34	18,26	1,90	0,20	100
Fondi figurativi	27.244	364.368	21.833	2.675.593	5.778	502.647	78.155		
Fondi figurativi (%)	100	100	100	88	6	62	92	-	

Dal confronto del bilancio sociale di scuole in differenti comunità territoriali è possibile comprendere come le diverse classi di stakeholder (famiglie, comunità, Comune, Provincia, Regione, Stato, Unione Europea) contribuiscono alla

realizzazione di servizi a favore degli alunni, sia dei servizi diretti (trasporto, mensa, pre/post scuola, attività curricolare, ampliamento dell'offerta formativa) sia dei servizi indiretti (amministrazione, sicurezza e ambiente, direzione generale).

L'esempio di report riportato in tabella permette di costruire alcuni importanti indici di bilancio sociale. In particolare, l'articolazione dei contributi provenienti dagli stakeholder a seconda che siano "ordinari", "vincolati" o su "progetto", porta a costruire i seguenti indici:

- indice di autonomia decisionale: spese decise autonomamente/spese totali;
- indice di capacità amministrativa: liquidazioni di bilancio/fondi figurativi;
- indice di coinvolgimento del territorio: risorse da comune, famiglie, comunità, reti/fondi totali;
- indice di pressione diretta sulle famiglie: entrate da famiglie/fondi totali;
- indice di capacità progettuale: entrate su progetti/liquidazioni di bilancio.

A titolo di esempio, dalla lettura del report riportato in tabella si possono fare una serie di considerazioni:

- le risorse liberamente spendibili (in questo caso rappresentate dal contributo ordinario dello Stato e del Comune) rappresentano soltanto l'1,7% del totale delle risorse economiche "movimentate";
- lo stakeholder più importante, in termini economico finanziari, è lo Stato, anche se si esclude il costo del personale di ruolo che da solo rappresenta l'88% del complessivo contributo statale;
- come era prevedibile per una scuola elementare, il Comune rappresenta, tra gli enti pubblici, il secondo soggetto più importante,
- è significativo rilevare la forte pressione, in termini relativi, sulle famiglie le quali sono il secondo stakeholder in ragione dei contributi ai trasporti, alla mensa ed al pre/post scuola;
- l'indice complessivo di coinvolgimento del territorio (comune, famiglie, comunità e reti di scuole) è del 16,37%,
- sulla base dell'articolazione dei fondi per stakeholder e per modalità di acquisizione, emerge che la capacità progettuale è di poco superiore al 31%, dovuta essenzialmente ai progetti presentati nell'ambito dell'ampliamento dell'offerta formativa.

Si tratta indubbiamente di informazioni importanti per gli stakeholder sia per comprendere il grado di diversificazione finanziaria e l'imprenditorialità della scuola, sia per esprimere giudizi avendo chiaro il quadro complessivo delle risorse mobilitate dalle istituzioni scolastiche nel territorio.

In particolare, l'analisi degli oneri figurativi è molto utile per rispondere agli scopi del bilancio sociale, ma è anche utile alla scuola nel momento in cui deve assumere scelte che non coinvolgono soltanto le risorse controllate attraverso il proprio bilancio.

Ad esempio. Se, per una qualche ragione, il Comune riducesse il proprio impegno finanziario per la manutenzione degli immobili, quali sarebbero le conseguenze per la scuola? La scuola dovrebbe "trovare" le risorse richieste all'interno del proprio bilancio? Questa scelta, quali rinunce potrebbe comportare rispetto all'attività didattica? L'anno appena trascorso la scuola è riuscita

a coinvolgere i propri alunni in laboratori di mosaico e di affresco molto utili per gli apprendimenti, grazie soprattutto alle risorse messe a disposizione da associazioni del territorio. È in grado di dare continuità ai programmi educativi in futuro senza il supporto di questi soggetti?

Dalla tabella risulta che la scuola “attiva” risorse per un importo corrispondente a quasi 4,5 milioni di euro. Di queste risorse l’82% si riferisce ad oneri figurativi. Ci potremmo chiedere cosa questo significhi: è una situazione favorevole, verso cui la scuola dovrebbe impegnarsi anche per il futuro?

Un elevato indice di coinvolgimento del territorio rappresenta indubbiamente un esito positivo delle capacità relazionali della scuola. Tuttavia, deve anche ammonire sui rischi associati a questo modello di sviluppo per via esterna. La governance di rete, a differenza della governance di quasi mercato, considera centrale il capitale sociale rispetto al controllo finanziario diretto delle risorse. Ma un tale modello è capace di accompagnare lo sviluppo della scuola se tutti gli attori diventano veramente consapevoli dell’essere parte di un “progetto comune” e ciascuno svolge il proprio ruolo. Se le risorse sono distribuite a pioggia e ciascuna scuola riceve sistematicamente lo stesso ammontare di capitale, finanziario, umano e sociale, a prescindere dai risultati che ha conseguito e dalla sua capacità imprenditoriale di coinvolgimento degli stakeholder, l’esperienza del bilancio sociale si può dimostrare molto frustrante, con il rischio di penalizzare le istituzioni più lungimiranti a causa di un eccesso di trasparenza all’interno di un sistema che, per contro, premia la capacità di nascondersi.

7.6 Considerazioni conclusive

Il ragionamento condotto in questo lavoro ha inteso indagare il ruolo del bilancio sociale in due differenti contesti di governance: il quasi mercato e la rete.

Con riguardo al quasi mercato abbiamo sostenuto tre principali assunzioni intorno al ruolo del bilancio sociale nella scuola autonoma:

1. dovrebbe contribuire a fornire agli studenti e alle famiglie le informazioni necessarie per l’esercizio effettivo del diritto di libertà di scelta;
2. dovrebbe contribuire a rendere trasparenti i comportamenti e responsabili dei risultati, gli organi di governo della scuola verso l’intera collettività;
3. dovrebbe fornire alla scuola la metodologia e gli strumenti per portare all’interno della gestione quotidiana la tensione verso la creazione di valore pubblico. Il bilancio sociale deve essere il perno intorno al quale ruota la gestione strategica: mission, obiettivi strategici, progetti, monitoraggio della performance.

È stato messo in evidenza che queste tre funzioni del bilancio sociale appaiono fortemente limitate sia a causa di un processo autonomistico parziale e per molti versi contraddittorio sia per le barriere che le competenze di leadership e

management scolastico pongono non solo allo sviluppo di nuovi strumenti di rendicontazione sociale, ma anche a quelli, come il Pof, che sono già parte integrante del nostro ordinamento giuridico.

Una differente funzione del bilancio sociale consegue da una differente lettura della governance, non più basata sul modello del “quasi mercato”, ma su quello della “rete”.

Nella prospettiva della cosiddetta “*network society*”, il bilancio sociale pone l’accento su una quarta funzione che è quella di mettere in evidenza, da un lato, il contributo che la scuola apporta allo sviluppo delle reti locali di creazione di valore pubblico, dall’altro le “risorse economiche e sociali” che la scuola riesce ad attivare all’interno dei network locali per supportare le proprie strategie.

Questa quarta funzione per poter essere gestibile dalla scuola e intelligibile dagli stakeholder, richiede una strutturazione del bilancio sociale per temi strategici (*strategic issues*).

Molte questioni rilevanti a livello locale, tra le quali il disagio, la dispersione scolastica, l’integrazione degli studenti stranieri, la distribuzione territoriale e la rispondenza dell’offerta formativa alle esigenze di sviluppo locale, implicano un coordinamento con le famiglie e le loro associazioni, le altre scuole e agenzie formative, le Università, la Regione e gli Enti locali, gli enti non profit, le imprese e altri attori pubblici.

Per tutti questi temi, le singole istituzioni scolastiche costituiscono nodi strategici delle reti locali. Il bilancio sociale dovrebbe favorire il dialogo e la cooperazione con gli altri soggetti operanti nel medesimo contesto di riferimento, in modo che la scuola non resti isolata, ma diventi parte attiva delle reti territoriali di creazione del valore.

Il bilancio sociale può essere considerato come un “connettore” attraverso il quale la scuola acquisisce e trasmette informazioni, comunica con gli altri partner per condividere strategie, risorse, impegno, all’interno di una visione interorganizzativa e cooperativa della ricerca di soluzioni a problemi complessi. In questo contesto interpretativo, il bilancio sociale rappresenta anche una sorta di “carta reputazionale” da cui i partner possono venire a conoscenza di tutta una serie di elementi reputazionali di ciascuno dei nodi con cui interagiscono, non solo in generale, ma anche del loro “orientamento” rispetto agli specifici temi strategici di interesse del network:

- il mandato istituzionale nello specifico campo di intervento e l’assetto di governo (con chi interagire, autorità e responsabilità degli interlocutori, canali di comunicazione che vanno utilizzati ecc.);
- la mission che li contraddistingue e gli elementi culturali, quali i valori di riferimento e i codici etici di condotta;
- la visione di sviluppo, le strategie e gli obiettivi strategici;
- le attività, i servizi, i progetti realizzati e i risultati conseguiti;
- le risorse disponibili e utilizzate.

Considerare il bilancio sociale in un contesto di rete, vuole dire rinunciare ad una visione della scuola autonoma chiusa in se stessa, per accogliere invece una visione strumentale dell’autonomia che permette alla scuola di accrescere

il potenziale di creazione di valore attraverso la rete di relazioni e di scambi sociali che riesce a capitalizzare.

Riferimenti bibliografici

- Alexander T.J. (2006), *Stato, Regioni, Enti locali e Scuola: chi deve fare cosa?*, Atti del terzo seminario del ciclo: Per una scuola autonoma e responsabile, Fondazione per la scuola della compagnia di San Paolo, Associazione Treelle, Seminario n. 6.
- Amin A. Cohendet, P. (2004), *Architectures of Knowledge*, Oxford, Oxford University Press.
- Bagin D. Gallagher D.R. (2001), *The School and Community Relations*, Seventh edition (first 1957), Boston, Allyn and Bacon.
- Bastia P. (1999), *Istituzioni di economia aziendale*, Padova, Cedam.
- Becker Gary S. (1993), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, 3d edition, The University of Chicago Press.
- Benadusi L., Consoli, F. (2004), *La scuola italiana alla prova dell'autonomia*, in Luciano Benadusi e Francesco Consoli (a cura di), *La governance della scuola. Istituzioni e soggetti alla prova dell'autonomia*, Bologna, Il Mulino.
- Besozzi E. et al., (1997), *Bambini extra-comunitari a scuola: modelli di integrazione possibile*, «Rivista del Dipartimento di scienza dei processi conoscitivi del comportamento e della comunicazione», n. 3.
- Bottani N. (2002) *Insegnanti al timone? Fatti e parole dell'autonomia scolastica*, Il Mulino, Bologna.
- Bottani N. (2003), *La valutazione: un possibile strumento per bilanciare autonomia e giustizia scolastica*, in Norberto Bottani e Alessandra Cenerini (a cura di), *Una pagella per la scuola*, Trento, Erickson.
- Bradley S., Crouchley R., Millington J., Taylor J. (2000), *Testing for Quasi-Market Forces in Secondary Education*, «Oxford Bulletin of Economic and Statistics», 62 (3).
- Bradley S., Taylor J. (2002), *The effect of the Quasi-Market on the Efficiency-Equity Trade-Off in the Secondary School Sector*, «Bulletin of Economic Research», 54 (3).
- Brunello, G. Topo, A. (2006), *Sistemi di incentivazione in Italia e UK*, *Atlantide*, 1: 112-116.
- Castells M. (1996), *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture*, Vol. I., Oxford, UK, Blackwell.
- Coleman J.S. (1988), Social Capital in the Creation of Human Capital, «American Journal of Sociology», 94: 95-120.
- De Anna F. (2005), *Autonomia scolastica e rendicontazione sociale. Dal POF al Bilancio sociale*, Franco Angeli, Milano.

- Earley P., Weidling, D. (2004), *Understanding School Leadership*, London, Paul Chapman Publishing.
- Fassari L. (2004), *L'educazione in Inghilterra tra dirigismo e quasi mercato: la scomparsa del livello politico intermedio*, in Luciano Benadusi e Francesco Consoli (a cura di), *La governance della scuola. Istituzioni e soggetti alla prova dell'autonomia*, Bologna, Il Mulino.
- Fravega E., Queirolo Palmas L. (a cura di) (2003), *Classi meticce: giovani, studenti, insegnanti nelle scuole delle migrazioni*, Roma, Carocci.
- Giovannini G., Queirolo Palmas L. (a cura di) (2002), *Una scuola in comune: esperienze scolastiche in contesti multietnici italiani*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli.
- Grimaldi E., Serpieri R., Staibano M. (2006), *Governance scolastica: modelli di regolazione e architetture della conoscenza*, VII Workshop dei docenti e ricercatori di organizzazione aziendale, Università degli Studi di Salerno, Fisciano, 2-3 febbraio.
- Hopkins D. (2003), *Understanding Networks for Innovation in Policy and Practice*, in OECD, *Schooling for Tomorrow Networks of Innovation, Towards New Models for Managing Schools*.
- Invalsi (2004), *Rilevazione sulle attività svolte dalle istituzioni scolastiche. Rapporto di ricerca valutativa. Questionario Parte II. Il questionario è stato compilato da 6794 scuole di ogni ordine e grado*.
- Invalsi (2006), *Monitoraggio della sperimentazione del progetto SIVADIS 2 (Sistema di Valutazione dei Dirigenti Scolastici)*, Milano, Franco Angeli.
- Kaplan R.S., Norton D.P. (1992), *The Balanced Scorecard: Measures that Drive Performance*, «Harvard Business Review», 70(1): 71-79.
- Kaplan R. S., Norton D. P. (2004), *Strategy Maps. Converting Intangible Assets into Tangible Outcome*, Boston, Harvard Business School Press.
- Le Grand J. (1991), *Quasi-markets and Social Policy*, «Economic Journal», 101: 1256-1267.
- Le Grand J. (2006), *A Better Class of Choice*, «Public Finance», Mar-Apr.
- Luisi (a cura di) (2002), *Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2002*, Roma, Armando.
- Luisi (a cura di) (2003), *Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2003*, Roma, Armando.
- MacBeath J., Motimore, P. (edited by) (2001), *Improving School Effectiveness*, Burckingham, Open University Press.
- Massolo E. (2005), *Stato, Regioni, Enti locali e Scuola: chi deve fare cosa?*, Seminario n. 6, Fondazione per la scuola della compagnia di San Paolo, Associazione TreeLLLe, novembre.
- Matacena A. (1998), *Il sistema informativo obbligatorio delle ONLUS. Finalismo aziendale e informazione: un nesso inscindibile*, in AA.VV., *Studi e proposte per il riordino della disciplina tributaria degli enti non profit*, Fondazione Italiana per il volontariato, Roma.
- Matteuzzi Mazzoni L., Paletta, A. (2006), *Economia e Management dell'Azienda Pubblica*, Bologna, Clueb.

- Matthews P. (2005), *Accountability Evaluation and Improvement of Schools in England: What Does Inspection Contribute?* in A. Paletta (editor), *Towards a quasi market? Problems of Governance, Accountability and Management of Education*, «International Journal for Education Law and Policy», Special Issue.
- McNally S. (2005), *Reforms to Schooling in the UK: A Review of Some Major Reforms and their Evaluation*, «German Economic Review», 6(3): 287-296.
- Meier J.K. (2004), *Public Management in Intergovernmental Networks: Matching Structural Networks and Managerial Networking*, «Journal of Public Administration Research and Theory», 14 (4): 469-494.
- Mincer J. (1970), *The Distribution of Labor Incomes: A Survey. With Special Reference to the Human Capital Approach*, «Journal of Economic Literature», 8 (1): 1-26.
- Nelson P. (1974), *Advertising as information*, «Journal of Political Economy», 82 (4): 729-754.
- OECD (2004), *Education at a Glance*, OECD Indicators, Paris.
- Paletta A. (1999), *Assetti istituzionali ed economicità dell'azienda pubblica*, Padova, Cedam.
- Paletta A. (2002), *Sistemi di finanziamento e governo dell'università*, in *Governo economico e sistemi di controllo*, a cura di Leda Matteuzzi Mazzoni, Padova, Cedam.
- Paletta A. (2004), *Il governo dell'Università. Tra Competizione e Accountability*, Bologna, Il Mulino.
- Paletta A. (2005), *Performance measurement for strategic management of educational activities*, «International Journal for Education Law and Policy», Special Issue, October.
- Paletta, A., Vidoni, D. (a cura di) (2006), *Scuola e creazione di valore pubblico. Problemi di governance, accountability e management*, Roma, Armando.
- Poggi A. (2001), *Le autonomie funzionali "tra" sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, Giuffrè.
- Post J. E., Preston Lee E., Sachs Sybille (2002), *Redefining the Corporation. Stakeholder Management and Organizational Wealth*, Stanford, Stanford Business Books.
- Renna M. (2004), *L'autonomia incompiuta delle istituzioni scolastiche*, in *Le istituzioni del federalismo*, pubblicato sul sito web: http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_2_2005/indice2_05.htm.
- Rinaldi P.G. (2004), *La scuola come autonomia funzionale*, in *Direzione Pubblica*, 1.
- Romei P. (2000), *L'autonomia delle scuole: ragioni di un processo attuativo problematico*, «Amministrare», 3.
- Saitta F. (2004), *L'autonomia statutaria delle scuole: quale prospettiva?*, «Le istituzioni del Federalismo», 4.
- Sandulli A. (2003), *Il sistema nazionale di istruzione*, Bologna, Il Mulino.

- Sandulli A. (2004), *Sussidiarietà ed autonomia scolastica nella lettura della Corte costituzionale*, «Le istituzioni del Federalismo», 4.
- Trainito G. (2005), *La normativa sull'autonomia scolastica, L'autonomia organizzativa e finanziaria della scuola*, Atti del primo seminario: *Per una scuola autonoma e responsabile*, Fondazione Scuola della Compagnia di San Paolo, Associazione Treeelle, Seminario n. 4.
- Ufficio Scolastico Regionale dell'Emilia Romagna (2006), *Una scuola tra autonomia ed equità. Rapporto regionale 2006 sul sistema di istruzione e formazione*, Trento, Tecnodid.
- Van Dijk J. (1999), *The Network Society: Social Aspects of New Media*, trad. italiana Van Dijk J. (2002), *Sociologia dei nuovi media*, Bologna, Il Mulino.
- Vittadini G. (2006), *Investire in educazione*, «Atlantide», 1: 15-25.
- Weiss J.W. (1998), *Business Ethics. A Stakeholder and Issue Management Approach*, Fort Worth, The Dryden Press.
- West A., Pennell H. (2002), *How New is New Labour? The Quasi-market and English Schools 1997 to 2001*, «British Journal of Educational Studies», June.