

## Presentazione

L'idea di sviluppare il tema della rendicontazione sociale nella scuola è il risultato del sommarsi e stratificarsi di molte considerazioni.

Innanzitutto osservazioni sul campo, confronti e dibattiti con i protagonisti del lavoro scolastico riflessioni conseguenti sullo “stato di avanzamento dei lavori” dell'autonomia scolastica.

Alla fine del 2001, presentando al Ministero dell'Istruzione il rapporto nazionale sul monitoraggio dell'Autonomia (che usciva allora dalla sua fase “sperimentale”) sintetizzavamo una messe notevole di informazioni (raccolte con una metodologia assai innovativa), in alcune considerazioni che sottolineavano caratteri e macro tendenze rilevate nelle interpretazioni e realizzazioni delle scuole <sup>1</sup>

**L'autonomia “randomizzata”.** Si indicava in tal modo una distribuzione apparentemente “casuale” delle esperienze e delle realizzazioni, con una estrema variabilità delle interpretazioni, non riconducibile alle usuali “stratificazioni” delle idee “correnti” sullo stato della scuola (territori avanzati ed arretrati, luoghi di eccellenza e di degrado, ecc).

**Una formazione frastagliata.** Si caratterizzava così la formazione dei docenti in funzione dell'autonomia. Consapevolezze, approfondimenti, riflessioni dirette non solo ad “informare” ma a procedere alla vera e propria “riconversione professionale” che il passaggio all'autonomia implica si sono distribuite in modo assolutamente disomogenee.

Molte le iniziative, diverse le metodologie, spesso non intelligibili e non apprezzabili i risultati. Un ceto professionale che stentava e faticava ad individuare e praticare quel percorso di consapevolezza piena dell'innovazione in corso ed a reinterpretare il proprio “modello professionale”.

**Bisogni nuovi di counseling.** La casualità della distribuzione delle esperienze di interpretazione dell'autonomia sollecitava l'attenzione

---

<sup>1</sup> Per una analisi più completa sia dei caratteri di quel progetto di monitoraggio che dei suoi risultati si veda De Anna F., a cura di, “Monitoraggio Autonomia: monitoraggio, valutazione, consulenza nella scuola che cambia”, Franco Angeli Editore, Milano, 2001.

Per le considerazioni qui ricordate si veda in particolare il contributo di Raffaele Iosa nel volume citato.

politica verso il ruolo di soggetti “intermedi” con funzioni di “services” affatto nuove rispetto ai tradizionali modelli di “amministrazione”.

**Gli Utenti alla finestra.** Così caratterizzavamo la realtà di uno scarso coinvolgimento sia degli interlocutori più diretti (famiglie, studenti..) sia del sistema delle autonomie locali, nella fase di prima realizzazione dell'autonomia scolastica.

Ma, data anche la strumentazione di quel monitoraggio, che ricorreva a forme dirette di coinvolgimento e rilevazione come i focus groups, lo scarso coinvolgimento era anche registrato puntualmente come una esplicita insoddisfazione soggettiva degli interlocutori.

**Più didattica sparsa che sistema strutturale.** Si sottolineava così il fatto che i “macroindicatori” della flessibilità e dell'integrazione che si erano utilizzati per organizzare le osservazioni raccolte con il monitoraggio, erano interpretati in modo assai problematico, in particolare con differenze notevoli tra i diversi ordini e gradi di scuola.

Nelle elementari la lettura della flessibilizzazione organizzativa sembrava assai più evoluta che nell'istruzione secondaria. I modelli di organizzazione della didattica di quest'ultima rimangono legati a schemi e a moduli sostanzialmente immutati nel passaggio dell'Autonomia.

**Il rischio dell'adattamento.** Si era agli inizi di una fase di profonda innovazione “potenziale” ma tali segnali erano già presenti.

La “metabolizzazione” dell'innovazione entro modelli tradizionali di amministrazione e di gestione del lavoro scolastico, in sostanza facendo dell'autonomia una operazione di “cosmesi”, si poteva riscontrare in molti comportamenti, anche da parte dell'Amministrazione stessa che, doveva essere impegnata a favorire lo sviluppo “creativo e responsabile” dell'innovazione, o almeno la “predicava” in termini di principio e di affermazioni formali

A quel progetto di monitoraggio il Ministero (oggi MIUR) non diede seguito negli anni successivi; tuttavia alcune di quelle “avvertenze” mi paiono più che convalidate.

In particolare lungo tre direzioni.

Innanzitutto la estrema variabilità dei modelli interpretativi e delle realizzazioni delle scuole. Come si vedrà in alcune pagine del testo vi sono segni “oggettivi” di tale variabilità negli stessi dati di bilancio delle scuole.

Non ostante la uniformità normativa e strumentale, non ostante politiche di finanziamento “oggettive” e svincolate da valutazioni di presta-

zione, l'interpretazione dell'autonomia è campo di "soggettività organizzativa" dispersa sul territorio nazionale senza che sia possibile applicare all'osservazione i paradigmi abituali delle indagini sociali (Nord, Centro, Sud per esempio non sono stratificazioni significative)<sup>2</sup>.

E non ostante, aggiungo, "pratiche" amministrative con accentuata vocazione centralistica, smentita solo dalle "prediche" autonomistiche.

In secondo luogo la conferma del pericolo di autoreferenzialità (gli "utenti alla finestra") e del rischio di adattamento.

Il "dialogo sociale" con gli interlocutori della scuola ha spesso carattere "ritualizzato" coinvolgendo al massimo gli Organi Collegiali nella loro funzione "formale". Dunque una interlocuzione ristretta agli "utenti" immediati nella interpretazione delle "famiglie" e, per l'istruzione superiore degli studenti.

Normalmente da tale interlocuzione sono sottratte, rimanendo opache, parti consistenti della attività della scuola; in modo evidente, per esempio, tutta l'area della gestione delle risorse.

Sia in termini di risorse acquisite e gestite, sia soprattutto in termini di valore prodotto e distribuito socialmente.

In tale modo l'interlocuzione sociale non alimenta la progettazione in un circuito virtuoso di matura valorizzazione della "domanda sociale".

Ma non si costituisce neppure come feed back della progettazione stessa costituendosi come sicuro riferimento delle pratiche di miglioramento e di riprogettazione alla ricerca dell'efficacia, se non dell'efficienza e della qualità.

Il Piano dell'Offerta Formativa, presentato come la "carta di identità" della scuola autonoma è spesso la vittima illustre dei pericoli segnalati: la sua compilazione, a distanza ormai di anni dal suo "lancio" come strumento base dell'autonomia è sempre più adempimento formale, rituale, ripetuto di anno in anno.

Sono migliorate bensì le "forme" della comunicazione: la quasi totalità delle scuole hanno pagine web di presentazione; ma è evidente che, nel determinare le scelte che compongono il POF sono di prevalenza quasi

---

<sup>2</sup> Singolare conferma della "casualità" della distribuzione delle esperienze di autonomia, viene per esempio dalle stesse ricerche valutative dell'apprendimento degli allievi. Sia pure per un discutibile procedimento "al contrario". I dati della ricerca internazionale PISA e quelli dei Progetti Pilota dell'Istituto Nazionale per la Valutazione (INVALSI) danno risultanze assolutamente difformi tra loro, proprio in merito alla distribuzione territoriale dei risultati della ricerca. (!)

assoluta gli interessi e le inclinazioni del ceto professionale della scuola, che progetta e innova secondo logiche prevalentemente “interne”.

Dalle osservazioni sul campo (dunque senza il conforto di un progetto sistematico di monitoraggio) si ha la sensazione che quelli dell’ autoreferenzialità e dell’ adattamento, da rischi allora paventati, si costituiscono in realtà come “derive” in corso

In terzo luogo la consapevolezza dei caratteri del break point costituito dall’autonomia e delle necessità formative e di riconversione richieste da un assennato “passaggio” attraverso la rottura (break through), appare non solo distribuita “a macchie di leopardo” ma del tutto insufficiente.

Il ceto professionale “addetto” (docenti, dirigenti scolastici, personale amministrativo) e gli stessi utenti appaiono lontani da tale consapevolezza.

L’autonomia scolastica è partita in un contesto di riforma della Pubblica Amministrazione a “ Costituzione invariata”. Ma nel frattempo è andata in porto la riforma del Titolo V con la definizione di “titolarità plurime e concorrenti” in materia di scuola e formazione, e oggi sono in corso “lavori” di ulteriore modificazione tesi a rinforzare tale ripartizione di titolarità.

Con la conferma costituzionale dell’autonomia delle istituzioni scolastiche queste ultime sono chiamate a pieno titolo a fare parte di un sistema di *governance* dei servizi di formazione e istruzione prodotti per i cittadini. Un ruolo in larga misura finora solo “potenziale” per molte ragioni (le si esaminano in parte nel testo).

Ma è certo che le implicazioni sottese alla effettiva interpretazione di tale ruolo, quando vengano messe in rilievo nei momenti di dibattito e formazione con il personale della scuola, generino incomprensioni che segnalano la distanza tra tali affermazioni e le capacità di interpretazione patrimonializzate nel ruolo professionale tradizionale.

Spesso nel dialogo con i docenti e i Dirigenti Scolastici, uso una provocazione affermando che, dato il richiamo all’autonomia come valore costituzionale, potremmo paradossalmente, con legge ordinaria “chiudere” o modificare anche profondamente il MIUR; ma non potremmo fare altrettanto con l’Autonomia.

Le reazioni stanno tra la sorpresa e lo sgomento: l’abitudine al “pensarsi” come l’anello base di una catena di comando che risale al “superiore Ministero vigilante” (così si diceva un tempo) è talmente introiettata

che l'idea di fare parte a pieno titolo di un sistema di *governance* della produzione di un servizio ai cittadini genera malessere.

La catena di comando centralizzato è spesso mortificante dell'autonomia professionale dei singoli, ma è anche spesso vissuta come protettiva delle "interpretazioni collettive" dei ruoli professionali stessi (e dei "patrimoni" su di esse consolidati. Per esempio in termini di rappresentanze sindacali).

Evidentemente tutto ciò implica invece una modifica profonda dei ruoli e dei confini di ruolo in tutto il "sistema", a partire ovviamente dai caratteri e dalle modalità dell'intervento dell'Amministrazione a tutti i livelli, dal MIUR alle sue articolazioni periferiche, nonché del sistema delle autonomie territoriali.

Come in tutte le ristrutturazioni di ruoli il percorso non è semplice né lineare: resistenze oggettive e soggettive, apprendimenti istituzionali necessari e faticosi, "malesseri" professionali, immaginari che vanno ristrutturati, convenienze... Tutto ciò richiede cura organizzativa, determinazione, coinvolgimento collettivo. Non conta tanto la velocità dei processi; non è problema del realismo dei "piccoli passi" (si va a piccoli passi anche verso il baratro..) ma è un problema di "direzione" del cammino.

E tuttavia va ricordato che essenziale per tale paziente lavoro è proprio il pieno coinvolgimento del ceto professionale, senza il quale nessuna "riforma" è possibile.

L'idea del Bilancio Sociale per la scuola intercetta tutte queste preoccupazioni.

Prima ancora che come suggerimento di una strumentazione adeguata ad ampliare la rendicontazione e l'interlocuzione in termini sociali, come suggestione per intraprendere un lavoro di specificazione di mission, valori, strategie, meno rituale di quanto si fa nel POF.

E per integrarlo con la capacità di "render conto" agli interlocutori sociali, del valore prodotto e distribuito nel contesto operativo della scuola stessa.

Forse solo un sasso nel lago: contano più le onde che si sollevano che le caratteristiche del sasso.

Ma vi sono ancora altri due ordini di ragioni che ritengo utile esplicitare.

Il primo fa riferimento al fatto che si stanno moltiplicando le esigenze e gli strumenti del "controllo" di sistema.

L'Amministrazione scolastica sta per esempio moltiplicando i progetti di monitoraggio, sia pure spesso caratterizzati da una "parzialità punti-forme", dedicandoli a singole variabili piuttosto che al complesso funzionamento delle istituzioni scolastiche.

Monitoraggi della spesa, su singoli componenti di essa (su singoli canali di finanziamento); controlli contabili sotto l'etichetta assai impropria del "controllo di gestione" (si vedano alcune osservazioni in merito nel testo); controlli di "efficienza" spesso dedicati alla pura variabile contabile (i flussi di cassa per esempio..).

Una strumentazione "arricchita"(!?) data sperimentalmente in dotazione ai Revisori dei Conti, ma sempre sotto il profilo contabile.

Insomma un tentativo di raccogliere una messe di dati, soprattutto contabili, che da un lato si misura infelicamente con la struttura ed il funzionamento del sistema informativo del MIUR<sup>3</sup>, dall'altro costituisce il Ministero stesso come referente della rendicontazione.

Un lavoro necessario ovviamente; ma non si può tacere il fatto che la "densità autorizzativa" e la stessa ripetitività (tanti monitoraggi, tanti controlli spesso su variabili identiche o contigue) finiscono per assumere valore "gravitazionale", riassumendo sui di se ogni istanza di rendicontazione.

Quanto a dire: il punto di riferimento del "render conto" diventa inevitabilmente l'amministrazione centrale, non i cittadini "azionisti" (oltre che "clienti" come vorrebbero le suggestioni della customer satisfaction..).

Su altro fronte ragionamento analogo si può fare su tutti i progetti nazionali per il controllo degli apprendimenti degli studenti.

La fase di più difficile gestione di essi e sulla quale viene data minore enfasi anche mediatica, è proprio la "restituzione" alle scuole perché sia utilizzabile in termini di rendiconto sociale.

Chi scrive deve ancora trovare un POF che riporti annualmente i risultati di tali test per i propri studenti, raffrontandoli in modo corretto, dal punto di vista della significatività statistica, con i dati nazionali.

---

<sup>3</sup> Il Sistema Informativo del MIUR è stato costituito, per quanto riguarda l'architettura della banche dati, "prima" e "indipendentemente" dall'autonomia scolastica.

A parte i difetti di funzionamento e di "portabilità" del sistema, ciò significa che produce dati per grandi aggregati, utili al funzionamento del Ministero stesso, ma non restituibili alle scuole che pure lo alimentano dalla periferia.

Informazioni non "restituite" sono inutilizzabili come feed back migliorativi.

Di nuovo una “rendicontazione” che si offre ad un unico interlocutore: l’istituzione centrale, ovviamente “orientata all’offerta”.

Salutando positivamente questa accentuata attenzione al “controllo di prodotto” da parte di una amministrazione che tradizionalmente si è accontentata del rispetto delle procedure, mi sento di sottolineare la necessità di introdurre un altrettanto robusto input verso la rendicontazione sociale” (orientata alla domanda dunque).

Su tale riequilibrio si gioca non solo il “consistere” operativo dell’autonomia, ma anche la stessa correttezza metodologica dei vari progetti di monitoraggio e controllo.

In un sistema caratterizzato da una “pluralità” di produttori e di contesti produttivi, ogni forma di monitoraggio e valutazione ha sempre due dimensioni: quella sistemica che ricostruisce conoscenze generali e complessive, e quella molecolare che restituisce le dimensioni effettive della operatività singola.

Declinare l’una dimensione senza l’altra rende comunque rudimentali, anche sotto il profilo “scientifico”, gli strumenti della decisione sia politica che amministrativa.

Infine a motivare il suggerimento all’esplorazione della rendicontazione sociale nella scuola stanno altre ragioni, di carattere più ancora di fondo.

Credo che alcuni principi e valori che oggi vengono proposti nei processi di ristrutturazione dell’operatore pubblico nella sua funzione di produttore di servizi sociali ed alla persona, come quelli (saranno affrontati nel testo) del “principio di sussidiarietà”, o molte delle suggestioni “strategiche” di quello che si chiama New Public Management, abbiano un retroterra “non espresso” o comunque non immediatamente percepibile, che pure è da ritenersi “fondativo”.

Al di là delle singole strumentazioni tecnico-politiche che da tali principi e valori prendono le mosse, va infatti ricordato che essi partono da una comune messa in discussione dei tradizionali modelli di “produzione” dei servizi sociali che è fondata su un *potere istituzionale che si costituisce in offerta pubblico/sociale e che si fa misura - e al tempo stesso misura - della domanda sociale.*

Una “messa in questione” che può essere esplicita, come nel caso del principio di sussidiarietà, o essere semplicemente la constatazione acuta della crisi storica, economica, produttiva (costi, efficienza, efficacia) dei modelli tradizionali di produzione “sociale”.

Questi ultimi sono in sostanza quelli che si svilupparono insieme e accanto all'affermazione dello Stato Nazionale come espressione storica determinata della "Città".

Anche nella loro portata riformatrice, che caratterizza sostanzialmente il secolo scorso, attraverso la costituzione e costruzione (anche attraverso il conflitto) dello "Stato sociale".

In quei modelli, appunto, la produzione dei servizi sociali ed alla persona è assimilata (le forme variano per ciascuna esperienza storico nazionale) ad un potere istituzionale che tende a sagomare quantitativamente e qualitativamente la domanda sociale "dal lato dell'offerta".

La consapevolezza della crisi di queste forme, variamente espressa in termini di consapevolezza, dichiara comunque la necessità di una "inversione" di approccio che pone "*l'autonomia della domanda sociale*" come principio operativo capace di restituire non solo protagonismo ma anche economicità all'impresa "sociale".

In questo senso la scuola come siamo abituati a considerarla (un "apparato istituzionale" che ha la delega per "produrre" l'istruzione e la formazione) appartiene a pieno titolo al modello costituito sul "primato dell'offerta".

Da questo punto di vista si tratta cioè di un paradigma istituzionale che storicamente risponde a un "diritto della persona" e si sovrappone ad esso alla lunga identificandosi con esso.

Se decliniamo il diritto all'istruzione ed alla formazione come un diritto all'apprendimento di conoscenze, competenze, valori, significati, si opera un apparente "piccolo scarto" di significati, ma di grande potenzialità.

Sganciamo cioè l'affermazione di un diritto sociale dalla "forma determinata" della risposta storica che esso ha avuto nella sua dimensione di "istituzione che offre", e lo riportiamo alla dimensione feconda della "domanda dei cittadini".

Può apparire uno scarto tutto "teorico"; ma si pensi a quali conseguenze ha tale scarto nel rispondere operativamente a questioni "moderne", quali la "formazione per tutta la vita", oppure più concretamente alla esplorazione della differenza fondamentale che c'è tra "spendere per la scuola" e "investire in formazione".

Entro tale apparentemente "teorico" scarto si alimenta una concezione (e una pratica) per le quali *tendenzialmente la domanda sociale plasma e costruisce l'offerta*, in un rapporto che considera la domanda sociale



come un valore "orizzontale" perché promanante dalla *soggettività considerata nella sua interezza* (di persona o di corpo sociale).

E questo anche quando tale domanda si fa *domanda specifica*, alla quale si risponde con una offerta (e l'offerta è *sempre* specificata) di un bene o di un servizio (il prodotto). C'è infatti il cittadino, non il cittadino malato, o il cittadino da istruire, o il cittadino che ha bisogno di cure o di vivere in un ambiente compatibile.

Certo la soddisfazione di questa domanda è un processo sociale non scevro di conflittualità.

Il bilancio sociale, collocato in questo processo, e allargato a tutti i settori di "produzione specifica" è la verifica, la misurazione del grado di soddisfazione sociale del prodotto, e punto di avvio del processo di riproduzione della domanda sociale più qualificata, più competente, più partecipata.

Non è dunque (o non solo o non prima di tutto) uno strumento per una nuova "managerialità" pubblica, ma per dare concretezza all'impegno di costruzione democratica della cittadinanza.

Tra le altre ragioni di questo testo devo infine esprimerne alcune in forma di ringraziamento.

In particolare alla Dott.ssa Nunzia Bonanno, ricercatrice dell'Istituto Regionale per la Ricerca Educativa della Lombardia.

A lei ed alla sua esperienza di formatrice per il personale degli Enti Locali sul tema del Bilancio Sociale, nonché alla sua amicizia, devo molte sollecitazioni, informazioni e contributi tecnici che sono stati utilizzati in questo libro.

Più in generale ringrazio gli autori citati nelle note bibliografiche che hanno contribuito, spesso anche attraverso l'interlocuzione personale, alla realizzazione del testo.

## **Dal Piano dell'Offerta Formativa al “Bilancio Sociale”: un orizzonte da esplorare per la scuola dell'autonomia.**

Sono sempre più numerose le imprese, sia profit che no profit, che adottano lo strumento ( e la filosofia che lo ispira) di “rendicontazione sociale” che passa sotto il nome di “bilancio sociale”.

Più recentemente, accanto alle imprese, lo strumento si sta diffondendo tra gli Enti Locali, in particolare Comuni e Provincie, attraverso necessari e opportuni adattamenti strumentali, ma in coincidenza di ispirazione e criteri.

Queste note vorrebbero contribuire ad aprire una riflessione e, perché no?, una linea di ricerca per la “traduzione” nella scuola dell'autonomia, sia della filosofia che ispira tali esperienze in altri contesti, sia degli strumenti necessari a metterla in opera.

A partire dalla considerazione che almeno alcuni elementi di quella filosofia sono presenti ab origine, nello strumento POF, almeno quello ipotizzato con l'istituzione dell'Autonomia, se non quello “praticato” nella realtà multiforme della scuola reale.

Dunque esplorando le differenze specifiche, gli arricchimenti implicati, i completamenti necessari, a partire dal POF, per pervenire ad un vero e proprio “Bilancio Sociale” dell'Istituzione scolastica Autonoma.

## Il Bilancio Sociale nell'impresa

### Per una definizione

Come si vedrà di seguito la problematica del Bilancio Sociale inter-cetta, nel suo svilupparsi, linee di pensiero, elaborazioni teoriche, significati ed intenzioni di diversa origine e scuola. Ogni definizione rischia perciò di essere parziale ed insufficiente. E tuttavia è possibile tentare di darla cogliendo l'insieme dei tratti comuni e consolidati che provengono dalla ricerca e dalla pratica, sia internazionale che nazionale.

*Il Bilancio Sociale è uno strumento di rendicontazione più estesa di quella usuale, limitata agli aspetti economici e finanziari di una impresa, che rende conto in dimensione sia consuntiva che programmatica, della mission, delle strategie formulate, dei processi operativi adottati, dei risultati prodotti e degli effetti determinati dalla sua attività, integrando tre dimensioni essenziali come quella economica, sociale e ambientale, rivolta alla pluralità degli stakeholders (dei portatori di interessi intesi in senso lato) che interagiscono in vario modo con l'impresa stessa.<sup>4</sup>*

Tale definizione ha quattro nuclei sostanziali sui quali si richiamerà di seguito l'attenzione

➤ Il Bilancio Sociale è uno strumento, un “documento” concreto, che può essere redatto in diversi formati ma che vanno via via consolidandosi in “modelli” standard, alla cui definizione presiedono organismi nazionali e internazionali che sviluppano una continua attività di ricerca e anche di certificazione.

L'esperienza concreta, la “pratica” dei Bilanci Sociali offre oggi diversi modelli interpretativi e di realizzazione che possono costituire il punto di riferimento per ogni tentativo di ibridazione per settori di attività finora non coinvolti

➤ Il Bilancio Sociale sottende un “processo” di interscambio e di comunicazione che alimenta la stessa stesura dello “strumento” con gli interlocutori sia interni che esterni all'impresa che

---

<sup>4</sup> Per una panoramica complessiva si veda Rusconi, G., Dorigatti M., a cura di, “Teoria generale del bilancio sociale e applicazioni pratiche” Franco Angeli, Milano 2004.

A questo volume sono tributarie molte delle considerazioni proposte in questo scritto.

vengono interrogati ed ascoltati e ai quali è diretta l'informazione e la comunicazione. La definizione degli stakeholders e le forme di interlocuzione con essi sono elementi fondamentali sia del processo che della struttura dello strumento, del suo format.

➤ La rendicontazione economico-finanziaria è parte fondamentale del Bilancio Sociale, ma è integrata e "riclassificata" mettendone in rilievo la ricaduta, la distribuzione, gli effetti prodotti verso gli stakeholders, in termini di sostenibilità ambientale e sociale.

L'impresa si interroga, viene interrogata e risponde sulle sue responsabilità complessive economiche, sociali e ambientali.

➤ Il Bilancio Sociale sottende una "filosofia" dell'impresa che declina elaborazione scientifica, propria delle scienze economiche e politiche, con implicazioni etiche (l'etica dell'economia e dell'impresa sulla quale oggi molto si dibatte). A misurarsi con tale "filosofia" è chiamato innanzi tutto il management o comunque chi porta responsabilità di direzione dell'organizzazione. Il carattere "sociale" della rendicontazione che si esprime nel Bilancio Sociale implica ovviamente che la "filosofia" che lo ispira si misuri con ipotesi che riguardano gli assetti sociali complessivi, i diritti e la partecipazione politica, la composizione sociale degli interessi, le ipotesi di sviluppo sociale ed economico futuro e dei caratteri di tale sviluppo.

### **Il Bilancio Sociale nell'impresa: una "filosofia".**

Il Corporate Report fu compilato negli Stati Uniti nel 1975. Nel 2001 il Registro delle imprese che fanno proprie le regole della "responsabilità sociale" ne comprendeva 554 che avevano predisposto un Bilancio Sociale. Dieci anni prima erano solo 7. A metà degli anni '90 circa duecento.

In Italia sono oggi circa 130, mentre il primo Bilancio Sociale (la Merloni) fu presentato nel 1978

Si tratta dunque di un processo recente, quanto alla sua storia, e che sta conoscendo uno sviluppo accelerato.

Come sempre accade nelle fasi "nascenti", la lettura del processo si presta a diversi approcci, anche perché diverse sono le componenti del processo stesso che sovrapponendosi e intercettandosi danno luogo alle soluzioni adottate. Difficile quindi dare conto del complesso di tali

componenti in queste note. Ci si limiterà a richiamare gli elementi comuni maggiormente consolidati.

1. La considerazione fondamentale di partenza è quella relativa al fatto che il rendiconto economico e finanziario che usualmente l'impresa redige, sia rispetto agli obblighi del codice civile, sia rispetto "all'informazione" dovuta a soci, finanziatori ecc.. per la finalità che ha e per le modalità di redazione, non è in grado di "descrivere" compiutamente (e di dare conto) del complesso dell'attività dell'impresa.

Mission, scelte strategiche, interazioni con il contesto di riferimento, scelte operative di implementazione delle strategie, cultura organizzativa, non sono desumibili, o comunque non sono "messe in chiaro" nella comune rendicontazione economico finanziaria.

Mentre, nella operatività concreta dell'impresa rappresentano altrettante variabili potentemente influenti sugli stessi risultati economici rendicontabili.

Come si intende, si tratta di una considerazione di carattere "strumentale"; non a caso a partire da essa l'attenzione si è diretta prioritariamente alla "Comunicazione" aziendale. Più come preoccupazione di marketing che come esigenza di rendicontare il complesso dei rapporti dell'impresa con il suo contesto di riferimento.

Eppure tale impostazione intercetta immediatamente altre suggestioni, a partire da quelle relative proprio al "ruolo" dell'impresa, non riducibile al semplice rapporto con il mercato.

2. L'idea di addivenire ad una rendicontazione sociale è invece più profondamente radicata nei tentativi di rielaborare una cultura dell'impresa e del suo ruolo più complessa e meglio rispondente alla "modernità" di quanto fosse espresso nella cultura tradizionale e, in fondo, anche in quella elaborata sulla base delle suggestioni del Pristine Liberal Capitalism (M.Friedman) secondo le quali il compito dell'impresa e del suo management è solo quello di produrre valore per gli azionisti.

Una concezione il cui presupposto etico riposa in sostanza sull'ipotesi del "funzionamento" del mercato e della sua mano invisibile capace di produrre benessere complessivo a partire dall'egoismo degli interlocutori. Una ipotesi antica, semmai modernizzata in chiave di "accounting", dalla sottolineatura della funzione

dell'informazione nel garantire una adeguata strumentazione al comportamento dei singoli sul mercato.

Le istanze alla elaborazione di una "etica" di impresa si nutrono invece di altre ispirazioni.

In primo luogo le problematiche dello "sviluppo sostenibile", definito con sintetica efficacia nel rapporto delle Nazioni Unite del 1987 come "il sistema di sviluppo capace di rispondere ai bisogni della società presente senza compromettere la possibilità delle future generazioni di rispondere ai loro bisogni".

Una definizione che immediatamente richiama (e ha richiamato, nelle elaborazioni successive) le questioni del consumo delle risorse naturali (la cosiddetta eco-efficienza) e della loro equa distribuzione (eco-giustizia).

Con una altrettanto sintetica individuazione si pone all'impresa ed alla sua cultura, a partire da tali suggestioni, quella che si indica come **Triple Bottom Line**: la focalizzazione simultanea proposta sui temi della *prosperità economica, la qualità ambientale, la giustizia sociale*.

Sono evidenti, in tale linea di elaborazione, le influenze delle sensibilità e problematiche relative all'ambiente, ma anche quelle relative ai diritti umani, alla sicurezza del lavoro, alla parità dei sessi, alla lotta al lavoro minorile (si pensi al boicottaggio di alcune multinazionali statunitensi "costrette" a rinunciare al ricorso al lavoro minorile dei paesi sottosviluppati..).

Insomma si iscrivono a tale sviluppo di pensiero tutte le riflessioni più recenti dirette a definire una "etica dell'impresa" e degli affari, che tende ad investire direttamente la cultura del management.

3. Seconda linea di elaborazione, che interseca la precedente è quella che si nutre delle concettualizzazioni che provengono dalle **teorie dei sistemi complessi** (Von Bertalanffy solo per dare un riferimento). Secondo queste ultime, tradotte in campo delle scienze economiche e dell'economia aziendale, *l'impresa è concepita come un subsistema interagente con il suo sistema politico, economico, sociale ed il sistema fisico naturale*.

Dunque la "rendicontazione" (*accountability*) secondo tale approccio non è tanto (o meglio non solo) fondata su una istanza etica,

quanto su un approccio “scientifico”: quasi una “scienza” accanto alle altre necessarie ad affrontare i sistemi complessi.

Il tentativo di dare tale fondazione “scientifica” al sistema di *Corporate Social Responsibility* e al conseguente *Corporate Social (Accounting) Reporting* comporta, come corollario, di porre la questione della *rendicontazione sociale*, non solo come una opportunità etica dell’impresa, quanto come una necessità economica: la rendicontazione sociale in altre parole “conviene” se le convenienze economiche dell’impresa vengono affrontate con uno sguardo esteso al sistema e in una accezione non puramente contingente.

Secondo tale impostazione teorica l’ottica con la quale si guarda alla *rendicontazione sociale dell’impresa* è ispirata (e circolarmente si ispira) a quello che viene chiamato *neopluralismo e democrazia partecipativa*: una concezione fortemente innovata rispetto a quella tradizionale di democrazia economica liberale, dove i protagonisti (l’impresa) viene posta come entità “individuale” rispetto al mercato.

In tale concezione (*neo pluralismo*) invece si assume che la società, a prescindere dalle forme politiche che si dà, sia costituita da più gruppi di potere, ciascuno con una determinata capacità di pressione (e di organizzazione), non identificata con l’espressione politica (diversamente dalla concezione liberale classica nella quale si suppone che il potere sia distribuito tra tutti gli individui, sulla base dell’eguaglianza giuridica e politica). Da qui l’istanza di una *democrazia partecipativa* caratterizzata da una sempre più elevata forma di coinvolgimento dei singoli e delle loro forme associative, al processo politico e decisionale.

*(Una concezione che rivela immediatamente la sua origine statunitense, e che può apparire “ingenua” o “già vista” alla tradizione politica europea, storicamente caratterizzata da forme di rappresentanza sociale stabile, di massa, radicata nella società civile, come i partiti di massa e il sindacato: non così ingenua se si pensa ai caratteri di “crisi della politica” che accompagnano in tutti i paesi anche europei la fase storica attuale, contrassegnata dal decadere del ruolo delle grandi organizzazioni tradizionali nella mediazione tra società civile, potere e istituzioni).*

Quali che possano essere le obiezioni critiche a tale elaborazione, è importante qui sottolineare il corollario che esse sviluppano: la realizzazione di tale modello partecipativo richiede sia soddisfatta l'esigenza fondamentale che chi svolge attività economica, consumando risorse naturali e implicando rapporti sociali determinati (l'impresa), "renda conto" alla società nel suo complesso dei risultati della sua attività, attraverso un "processo informativo" continuo e interrogabile da tutti i soggetti; dunque strutturato, trasparente, ripetuto nel tempo.

Per queste concezioni dunque l'*accountability* non è tanto e solo espressa attraverso strumenti documentari (il *Bilancio Sociale*, il *Corporate Social Accountability Report*) quanto un "processo" di scambio continuo di comunicazione e informazione; un "orientamento" che accompagna la stessa attività economica e che mette in grado i diversi protagonisti sociali di "scegliere e decidere".

4. Se si tiene conto del (breve) periodo storico nel quale si è sviluppata la sensibilità e l'attenzione alle problematiche della *responsabilità sociale dell'impresa- Corporate Social Responsibility* -, (in sostanza dagli anni '70) appare evidente l'isomorfismo tra tali elaborazioni e una accentuata sensibilità sociale e culturale alle questioni politiche, della distribuzione sociale sia del potere che del reddito, propria del decennio dei '70..

Gli anni '80 segnarono invece una fase di stasi contrassegnata da un indebolirsi sia del dibattito accademico su tali questioni sia dalla minore produzione di reports da parte delle aziende che pure avevano aderito come pioniere a tali prospettive (la già citata Merloni in Italia interruppe la produzione del suo Bilancio Sociale, anche se ancora oggi lo cita come esempio della sua sensibilità sociale). Ma sono gli anni delle più acute suggestioni alla *deregulation*.

Negli anni '90 e seguenti la ripresa vivace di tale problematica è alimentata fortemente dalla diffusione e generalizzazione della sensibilità e delle preoccupazioni ambientali (e per altro verso dei "diritti umani").

Spesso, anzi, il Bilancio Sociale viene presentato come rispondente a tale dominante preoccupazione, diventando in realtà una sorta di en-



vironmental accounting, una rendicontazione ambientale richiesta all'impresa, a nuovi o vecchi insediamenti, a sviluppo di opere pubbliche ecc.. ecc..

Al di là di tali cenni di ricostruzione storica, l'intera problematica, almeno nei suoi tentativi di "fondazione" scientifica sotto il profilo dell'elaborazione delle scienze economiche e di economia aziendale, appare iscritta a pieno titolo in quelle scuole di pensiero che muovono dalla considerazione del ruolo della "domanda" nel determinare lo sviluppo economico.

Sia sotto il profilo del carattere dell'intervento pubblico nel determinare la composizione della domanda in investimenti e consumi, sia sotto il profilo dell'economia aziendale nella fase storica di superamento del fordismo, della produzione di massa di beni intermedi e del consumo di massa di elevata standardizzazione, orientata invece alla produzione di servizi oltre che di merci e alla qualità del consumo. Dunque si tratta di una elaborazione teorica legata allo "sviluppo avanzato" e che congiunge inevitabilmente questioni di revisione critica delle teorie economiche con "ricerca di senso", anche sotto il profilo dell'etica della responsabilità dell'impresa e in particolare del suo management.

Questioni evidentemente "essenziali" per il contributo che possono portare allo sviluppo economico futuro, anche se certamente non possiamo considerarle "generalizzate" cioè tali da promuovere una applicazione generalizzata all'intero sistema delle imprese (soprattutto nel nostro paese caratterizzato dalla piccola e piccolissima dimensione spesso legata a tecnologie e forme organizzative e proprietarie che certo non si adattano "spontaneamente" alla problematica del Bilancio Sociale).

Tuttavia, e proprio per questa ragione, lo sviluppo dell'esperienza e delle possibilità di applicazione in tutti i settori costituisce un impegno prima di tutto culturale e con forti connotati di ricerca, che va adeguatamente supportato

Quanto fin qui esposto circa le "filosofie" che ispirano la **rendicontazione sociale di impresa**, necessariamente sintetizzando elaborazioni di grande spessore e numerose articolazioni, si presta ovviamente a di-

versi spunti critici. Vi si accenna non tanto per una disamina, quanto perché nelle loro indubitabili e discutibili “ragioni” non vorrei si reperisse sbrigativamente “la ragione” per sottovalutare il significato e le prospettive di sviluppo dell’esperienza stessa del Bilancio Sociale come strumento di responsabilità e di democrazia.

Si possono raccogliere le posizioni critiche “di principio” su due opposti (e in parte autoelidentesi) versanti.

Il primo è quello delle scuole di pensiero del già citato Pristine Liberal Capitalism che possono essere ben rappresentate da Milton Friedman e che considerano come unica e vera mission dell’impresa e dei suoi manager quella di produrre valore per gli azionisti e i proprietari.

*Per Friedman qualunque approccio o attività “sociale” nel business avrebbe anzi un effetto nocivo nel destabilizzare le fondamenta stesse della libertà di impresa. I manager non hanno alcun diritto di spendere i soldi loro affidati dagli azionisti in attività di responsabilità sociale. “Eticamente” possono solo spenderli al meglio per produrre altri soldi.*

Sarà il mercato e la sua “etica impersonale” a premiare l’impresa e a creare il benessere collettivo.

Il secondo è quello del pensiero radicalmente critico verso il sistema capitalistico, di ispirazione più o meno mediata con il pensiero marxista.

Per tali approcci le preoccupazioni e suggestioni della cultura di impresa verso le prospettive della *rendicontazione sociale* rappresentano in realtà una mera preoccupazione di “comunicazione” inevitabilmente finalizzata al marketing, sia pure in una accezione più evoluta di esso.

In buona sostanza una sorta di “cosmesi” applicata alla manifestazione degli “interessi strutturali” dell’impresa stessa che sono vincolati alla realizzazione del profitto (inteso come riproduzione di un rapporto sociale e non solo come concreta produzione di “valore”).

In oltre la “cosmesi” sociale applicata al sistema dell’impresa avrebbe il non secondario obiettivo di legittimare sovvenzioni pubbliche, commesse, in assenza delle quali l’impresa stessa sarebbe investita senza protezione dalla durissima concorrenzialità del mercato internazionale globalizzato.

Tra l’uno e l’altro versante critico vi sono, come si comprende, altri e più articolati giudizi e perplessità circa la filosofia e le procedure della rendicontazione sociale di impresa.

Senza dubbio vi è una verità costituita dal fatto che, tradizionalmente, *le questioni politiche e sociali eccedono il mandato e le capacità delle imprese. E tuttavia – qui sta il paradosso – le imprese si configurano in questa fase storica dello sviluppo economico, come le sole organizzazioni che detengono le risorse economiche ed umane, la tecnologia, il campo di azione e la motivazione di fondo per realizzare la sostenibilità dello sviluppo. Dunque è interesse dell'intera società fare in modo che tali risorse vengano utilizzate effettivamente in direzione dello sviluppo sostenibile* (la **Triple Bottom Line** citata).

Rendicontazione Sociale di impresa, Corporate Social Responsibility, Bilancio Sociale sono altrettante suggestioni e strumentazioni in tale direzione, anche se, ovviamente non sono la sola strumentazione possibile e necessaria.

Rimandano tutte alla necessità di una “validazione sociale” delle scelte di sviluppo economico, ma ne costituiscono la premessa in termini di flusso di informazioni dall'impresa ai cittadini e alla loro fondamentale capacità di decisione e di scelta che costituisce il fondamento della democrazia.

Rimane da ricordare che più recenti episodi come lo scandalo Enron o quello Parmalat o Cirio, che evidenziano gli effetti socialmente disastrosi e economicamente fallimentari di comportamenti non etici del management e della proprietà costituiscono un robusto richiamo ad una problematica che ha una suo fondamento reale, al di là del confronto dialettico tra le scuole di pensiero che la interpretano.

## **Il Bilancio Sociale: la strumentazione e le procedure**

Sotto il profilo normativo, la pratica del Bilancio Sociale di impresa ha vincoli assai laschi.

In Francia e Germania esistono leggi dedicate a tale strumentazione più o meno adeguate alla elaborazione scientifica più recente.

In Italia vi è un disegno di legge presentato nel 1981 e che si è poi arenato nelle dinamiche parlamentari successive.

Del 1999 fu invece promulgata una legge (Legge “Ciampi” e d.lgs conseguente n. 153/99) che prescriveva una forma di Bilancio Sociale alle Fondazioni bancarie no profit sorte dalla riforma del sistema bancario del 1991.

La rendicontazione sociale fu prescritta a tali Fondazioni, di rilevante spessore patrimoniale ed economico, sotto forma di “Bilancio di

Missione” che affiancava il rendiconto economico e finanziario più usuale, proprio a partire dalla considerazione che quest’ultimo avrebbe scarsamente rappresentato l’insieme degli obiettivi e delle funzioni che tali Enti andavano assumendo.

A livello internazionale si sono sviluppate invece strutture che hanno lavorato per produrre in sostanza degli standard accettati e condivisi di metodologie e strumenti per la rendicontazione sociale.

Si citano solamente

✓ l’**ISAE** (Institute of Social and Ethical Accountability) che è una Associazione internazionale impegnata nello sviluppo della responsabilità sociale e del comportamento etico nelle imprese e nelle Organizzazioni no Profit.

Ha prodotto tra gli altri documenti il Copenhagen Charter che è una guida al Ilo stakeholders reporting, e L’Accountability 1000 (**AA1000**) che è uno standard di processo

✓ il **GRI** (Global Reporting Initiative) organizzato da **CE-RES** (Coalition for Environmentally Responsible Economies) in partnership con le Nazioni Unite e che ha prodotto “linee guida” internazionali per la redazione di report sulle prestazioni economiche, ambientali e sociali sostenibili;

✓ il **CEPAA** (Council for Economic Priorities Accreditation Agency) che è una società internazionale di accreditamento per la certificazione etica e che ha emesso uno standard internazionale (**SA8000**) che copre sette aree di rendicontazione sociale: lavoro infantile, salute e sicurezza sul lavoro, libertà di associazione e rappresentanza sindacale, discriminazioni (sessuale e razziale), pratiche disciplinari, orario di lavoro, retribuzioni minime;

✓ il **CSR Europe** che ha prodotto linee guida (volontarie) per la comunicazione ed il reporting della *Corporate Social Responsibility*;

✓ Infine, per il caso italiano, il **GBS** (Gruppo di Studio per la statuizione dei principi di redazione del Bilancio Sociale), che ha emesso, nel 2001 linee guida “Principi di redazione del Bilancio Sociale”

L’ampiezza dei riferimenti sta a testimoniare non solo lo sviluppo della problematica a livello internazionale, ma anche che tale sviluppo sta ponendosi la questione fondamentale della certificazione e dunque della standardizzazione degli strumenti di impostazione e redazione

della rendicontazione sociale, a prescindere dalla esistenza di normative di legge nei diversi paesi.<sup>5</sup>

Prendiamo in esame qui il modello di rendicontazione sociale per l'impresa elaborato dal **GBS** (Gruppo di lavoro sul Bilancio Sociale italiano) e che è comunque facilmente comparabile con il modello **GRI**. (modello elaborato sulle linee guida internazionali prodotte insieme alle Nazioni Unite)

### **Il Bilancio Sociale proposto dal GBS**

Il modello italiano è fondato sotto il profilo economico sul Valore Aggiunto realizzato dall'impresa: il confronto tra ricavi e costi intermedi viene ricomposto nella sua distribuzione sugli interlocutori (stakeholders) dell'impresa.

Senza entrare in dettagli di tecnica contabile che esulano dall'ispirazione di queste note, se ne dà una traccia sintetica e semplificata e in parte modificata, che però consente di mettere in luce i caratteri salienti dello strumento

---

<sup>5</sup> Per una panoramica complessiva è utile la consultazione del sito [www.bilanciosociale.it](http://www.bilanciosociale.it) con i documenti, le discussioni e i links che offre.

<b>Valori</b> Missione Governance Profilo Organizzativo Strategie <i>declinate per</i>		<b>Conto economico</b> ↓ Valore Aggiunto prodotto ↓ Valore aggiunto distribuito <i>Per</i>	<b>Contabilità Sociale</b> ↓ Indicatori di performance <i>Per</i>
<b>Stakeholders</b>	Risorse umane →	Remunerazione del personale →	□ □ □ □
	Capitale (soci, proprietà) →	Dividendi →	□ □ □ □
	Capitale di Credito →	Oneri di Finanziamento →	□ □ □ □
	Pubblica Amministrazione	Imposte(+) Sovvenzioni (-) →	□ □ □ □
	Collettività →	Liberalità e contributi attività sociali →	□ □ □ □
	Ambiente	Costi ambientali →	□ □ □ □
	Materiali		□ □ □ □
	Energia		□ □ □ □
	Biodiversità		□ □ □ □
	Emissioni e forniture		□ □ □ □
Trasporti ... →		□ □ □ □	
Sistema impresa →	Accumulazione e riserve (+/-) →	□ □ □ □	
Fornitori →	→	□ □ □ □	
Clienti →	→	□ □ □ □	

**Valore Economico, sociale e ambientale**

Lo schema consente di individuarne in modo essenziale le parti costitutive

□ Una parte descrittivo-narrativa che enuncia i valori, la mission dell'organizzazione, il suo profilo organizzativo (dal numero degli occupati alla struttura di *governance*) le strategie e le politiche messe in atto nella “produzione di valore”.

Tale parte descrittiva viene declinata e articolata in funzione degli stakeholders individuati (vedi oltre).

Nel modello **GBS** gli stakeholders indicati sono quelli considerati essenziali e “prescritti” (il dettaglio che articola qui la voce “Ambiente” è in realtà indicativo e in parte desunto dal modello **GRI** –standard internazionale)

□ Una parte più propriamente economica e contabile che indica quantitativamente la parte di Valore aggiunto distribuita che “remunera” i diversi stakeholders .

Ovviamente i segni + / - stanno ad indicare fenomeni affatto diversi: per esempio nel caso della *Pubblica Amministrazione* indicano le imposte che la “remunerano” (+) oppure le sovvenzioni ed i finanziamenti attribuiti all'impresa (-). Nel caso dell'*Accumulazione e riserve* (lo stakeholder in tale caso è l'impresa stessa) indicano condizioni di sviluppo (+) oppure condizioni di declino (-) almeno per il medio periodo.

□ Una parte più strettamente “informativa” che indicizza il risultato dell'attività complessiva dell'impresa attraverso indicatori di performance relativi alle diverse voci, che consentono di confrontare, valutare, rendere significativa l'informazione fornita agli interlocutori. E naturalmente consentono di rendere significativa l'attività di “retroazione” per ridefinire strategie e modalità operative.

Si tratta, con tutta evidenza, della parte di Bilancio Sociale che si offre come strumento operativo sia per la comunicazione efficace agli interlocutori, sia per la individuazione delle possibili alternative alla decisione, sia per le politiche di miglioramento, sia per le definizioni di benchmark. Uno snodo cruciale.

Si tenga presente che gli *Indicatori di Performances* non sono tutti riferibili a grandezze economicamente misurate. Per esempio quelli relativi al rapporto con gli occupati riguardano le

condizioni interne di lavoro, la libertà sindacale, la sicurezza, l'eguaglianza di genere, il rispetto dei diritti ecc...

### ***Le fasi del processo***

#### **La decisione**

Nel processo che porta alla formulazione del report di Bilancio Sociale, la prima e fondamentale fase è quella della decisione da parte del Management e della Direzione di impresa di accedere alla metodologia e allo spirito della rendicontazione sociale.

Si tratta evidentemente di una scelta che coinvolge, sollecita, mobilita e in gran parte modifica l'intera cultura organizzativa dell'impresa ed il sistema di ruoli che ne presidia la struttura. La decisione della Direzione è l'atto significativo che però non può che avere una attenta preparazione: il vertice aziendale deve essere lo "sponsor interno" dell'iniziativa e dunque deve supportarla sia destinando ad essa risorse umane e materiali, sia preparando il terreno e mantenendolo fertile, per l'intero processo che dovrà ovviamente ripetersi e migliorarsi anno dopo anno.

#### **L'individuazione degli stakeholders**

La seconda ed altrettanto importante fase è quella della individuazione degli interlocutori sociali. Si tratta evidentemente della chiave di volta della rendicontazione sociale, sia dal punto di vista dei principi, sia per la forma materiale che acquista il Bilancio Sociale, sia per la sua concreta gestione da parte dell'impresa nei confronti del contesto di riferimento. E' responsabilità dell'impresa stessa definire le "categorie" di stakeholders alle quali è rivolta la sua rendicontazione e che sono/possono essere particolarmente interessati alla sua attività. Tuttavia sono ormai consolidate indicazioni essenziali sugli interlocutori che "comunque" occorre individuare. Di seguito una classificazione degli stakeholders.

Come si vede l'elenco non è esaustivo e certamente passibile di allungamento e di specificazione (per esempio l'accezione stessa di Pubblica Amministrazione in questa fase storica di



modificazioni amministrative, istituzionali e costituzionali, non è certo univoca).

Ovviamente non tutti gli stakeholders hanno, nel confronto dell'impresa e delle sue specificità "produttive", la medesima importanza. Dunque nella fase di loro individuazione, l'impresa ha la responsabilità di individuare gli interlocutori essenziali e quelli meno essenziali. Operazione più complessa di quanto appaia, anche perché implica il mettersi "dalla parte degli interlocutori" e non solo dalla parte degli interessi dell'impresa.

Si osservi il diagramma seguente che ripartisce i potenziali stakeholders per *influenza* esercitata e per *interesse* "portato"

		Influenza	
		Bassa	Alta
Interesse	Basso		
	Alto		

E' evidente che il "nucleo" fondamentale è costituito dagli interlocutori che portano alti interessi ed hanno alta influenza. E tuttavia non ci può limitare ad essi.

Il mondo dell'informazione e dei media può non avere nel breve periodo, interesse alcuno o un basso interesse, eppure ha una influenza potenziale molto elevata; trattandosi di comunicazione sociale nessuna impresa può trascurare tale influenza.

### Gli stakeholders nel modello GBS

<b>Interlocutori interni</b>	<b>Interlocutori esteni</b>	
Detentori di capitale <ul style="list-style-type: none"> <li>• Di rischio</li> <li>• Di credito</li> </ul>	Fornitori	Sistema competitivo
Lavoro	Clienti	
Pubblica Amministrazione	Concorrenti	
Impresa (sistema impresa)	Mercato del lavoro e forza lavoro potenziale	Sistema sociale
	Comunità territoriale e sue articolazioni <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema di governance locale</li> </ul>	
	Mondo dell'informazione e dei media	
	Finanziatori potenziali	
	Generazioni future ...	

Elemento fondamentale di questa delicata fase di individuazione degli stakeholders è la consapevolezza (a volte molto faticosa da raggiungere per l'impresa) che non esiste "un" valore prevalente, ma un "sistema di valori prevalenti", che non è detto siano immediatamente presenti, e tutti presenti, nell'impresa stessa.

#### La costruzione di un dialogo permanente

Terza fase, dunque è l'individuazione di un canale di dialogo continuo e strutturato con gli stakeholders.

Anche solo per le ragioni implicate nell'affermazione precedente circa l'articolazione di un "sistema di valori", la rendicontazione finale (la strutturazione e presentazione del Bilancio Sociale) deve costituire l'esito di un processo più articolato di interrogazione ed ascolto con gli interlocutori.

Ciò significa, per l'impresa, dotarsi di una struttura organizzativa coerente con tale obiettivo, o come si dice, "stakeholders oriented".

(Si noti, di passaggio, come tale concettualizzazione superi quella più usuale – anche la scuola ne ha avuto esperienza attraverso tante e a volte improprie sollecitazioni – di "customer oriented")

Il corollario di tale impostazione è la coscienza che l'impresa non può che essere "multistakeholders oriented"

Dunque, per esempio, i clienti sono, per quanto importanti solo interlocutori insieme ad altri e più sono "clienti informati" più sono "buoni clienti". E più l'impresa è cosciente che l'atteggiamento dei clienti è a sua volta il frutto di un sistema di valori e informazioni multiplo, più sarà in grado di comunicare con essi con efficacia.

La struttura organizzativa dedicata, stakeholders oriented, potrà disporre di una gamma vasta di strumenti e modalità di interlocuzione e comunicazione, per strutturare e mantenere questo dialogo con gli interlocutori: sito internet, strutture logistiche dedicate, newsletter, conferenze periodiche, ecc...

#### Individuazione degli indicatori di performance

Gli Indicatori di performance (**KPI** Key Performance Indicators) costituiscono la parte del Bilancio sociale che rende più significativa, misurabile, confrontabile la comunicazione sociale dell'impresa.

Devono rispondere ai requisiti essenziali della significatività, chiarezza, misurabilità e pertinenza rispetto ai valori ed alle aspettative dei diversi interlocutori.

Naturalmente alcuni di tali requisiti, come la misurabilità, pongono problemi sia di metodologia di misura, sia di fonti.

Non si tratta infatti di indicatori che si riferiscono solamente a quantità economiche e neppure sono riferiti a variabili immediatamente descrivibili sotto il profilo quantitativo. Possono perciò essere individuati a partire dai database dell'impresa (come i dati di tipo economico) oppure prendere forma attraverso il dialogo strutturato con gli stakeholders stes-

si, come nel caso di indagini, rilevazioni di aspettative o di soddisfazione ecc...

E' evidente che questa fase, dovendo "contabilizzare" anche fatti non economici, richiede fantasia, apertura mentale, capacità di ricerca e di miglioramento degli strumenti e dei protocolli, ripetizione nel tempo dell'applicazione degli strumenti in grado di esplorare la diacronicità dei processi e non solo la compilazione annuale del Bilancio Sociale.

Un lavoro che retroagisce sull'impresa stessa se i medesimi indicatori entrano a fare parte integrante nel sistema di management e producono rilevazioni periodiche e ripetute che diventano elementi dell'auditing interno.

### Il monitoraggio interno

Consiste nel monitorare costantemente le performances e la coerenza con i valori che l'impresa si è data e ha dichiarato nella prima parte del Bilancio Sociale.

Il monitoraggio interno è un "controllo sul durante" e non solo sulle prestazioni o sui prodotti finali.

Anche in tale caso si tratta di un impegno importante per l'impresa, sotto il profilo organizzativo e di destinazione di risorse.

Come accennato nel punto precedente l'auditing sulla rendicontazione sociale si dovrebbe affiancare e integrare con le altre forme di auditing che sono previste per l'impresa (per esempio l'auditing sulla sicurezza, sulla qualità, sull'ambiente) alcune anche con prescrizione normativa. (vedi le diverse norme sul controllo interno, dall'impresa privata al settore pubblico).

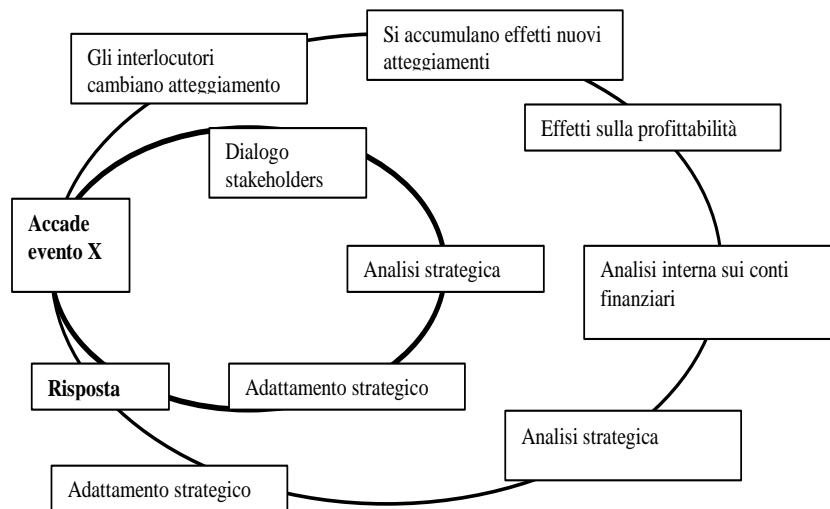
### Individuazione delle azioni di miglioramento

Il dialogo con gli stakeholders è un fondamentale strumento di sorveglianza del rapporto tra l'impresa ed il suo contesto operativo, mercato compreso.

Può fornire al management una serie di informazioni che permettono la risposta veloce ed efficace ai mutamenti, alle nuove opportunità, alla disponibilità di innovazione, ma anche alle modificazioni della "domanda", qualunque provenienza o origine abbiano.

Si è già citato il caso della multinazionale americana produttrice di blue jeans costretta a dimettere insediamenti esteri che utilizzavano lavoro minorile, a fronte di una offensiva organizzata da parte del “consumo etico”; più attuali le vertenze che colpiscono le multinazionali del tabacco; esperienza quotidiana invece quella di amministratori locali alle prese con decisioni strategiche (insediamenti, uso delle aree urbane, ecc..) , magari assunte all’unanimità dei rappresentanti eletti dai cittadini, ma che scontano il dissenso generale della collettività.

La possibilità di rilevare le modificazioni di atteggiamento degli interlocutori in “temporale” consente di intervenire adeguatamente e di adattare e migliorare strategie e scelte operative, insomma può abbreviare in modo consistente il ciclo innovativo ( vedi schema seguente).



## Predisposizione, verifica, pubblicazione del Bilancio Sociale

La redazione del rapporto finale, nel format che assume sulla base delle scelte precedenti (identificazione stakeholders, individuazione degli indicatori di performance) conclude il processo del quale si sono brevemente illustra le fasi nei punti precedenti.

Questa fase è subarticolata in tre momenti essenziali

- La predisposizione del documento finale di rendicontazione sociale
- La verifica da parte di soggetti esterni (social audit)
- La pubblicazione vera e propria

Di particolare rilievo è la seconda fase: la problematica della rendicontazione sociale ha ancora breve vita come si è ricordato. Insufficiente, per ora a produrre standard consolidati e dunque metodologie di auditing stabilizzate ed univoche. Tuttavia apparirà chiaro che la “verifica esterna” ha un grande valore per garantire circa i pericoli dell’autoreferenzialità che inevitabilmente costituisce un rischio per ogni organizzazione.

Quanto alla pubblicazione vera e propria è campo dell’iniziativa più varia per renderla efficace al massimo (produzione di eventi, confe-

renze pubbliche, coincidenza tra presentazione del rendiconto contabile e finanziario e rendiconto sociale ecc..)

### Il feed back con gli stakeholders

Questa fase è assimilabile in certa misura alla approvazione del bilancio da parte della assemblea degli azionisti.

Concettualmente infatti è simile l'atto con il quale gli azionisti approvano il risultato economico dell'impresa e l' "assemblea" degli stakeholders che approva il rendiconto sociale dell'impresa stessa.

Ovviamente non esiste una "assemblea degli stakeholders" né una vera e propria "approvazione".

E tuttavia occorre che sul report della rendicontazione sociale si "ritorni" agli interlocutori e se ne raccolgano i giudizi, la soddisfazione o insoddisfazione, attraverso una strumentazione varia che va da conferenze dedicate, alle indagini e interviste strutturate, ai focus groups.

## **Il Bilancio Sociale nel settore pubblico: l'esperienza degli Enti Locali**

Gran parte delle argomentazioni precedenti, riferite al mondo dell'impresa economica, mantiene il proprio valore di principio anche in riferimento alle esperienze degli Enti Locali che hanno assunto la filosofia del Bilancio Sociale e che stanno, sempre più numerosi, dotandosi della strumentazione adeguata per produrre la loro rendicontazione sociale.

In particolare mantengono intatto il loro significato le istanze relative ad una rendicontazione "allargata e integrata" dell'attività svolta dall'ente, il rapporto con gli interlocutori (stakeholders) come momento fondante della costruzione del Bilancio Sociale, la cura della comunicazione finalizzata e differenziata, la funzione del Bilancio Sociale non solo in chiave rendicontativa, ma come strumento di gestione capace di cogliere i feed back necessari per l'innovazione ed il miglioramento.

Vi sono però particolari adattamenti e sagomature sia della "filosofia" sia degli strumenti finora messi a punto. Per quanto riguarda questi ultimi è appena il caso di accennare che sono oggetto di una ricerca continua, di grande interesse, per migliorarli, adeguarli alle finalità specifiche dell'Ente Locale; una ricerca che produce diverse esperienze, ma non ancora uno "standard" o modalità specifiche di certificazione.

Si accenna qui sia agli elementi di fondo della "filosofia" del Bilancio sociale su cui si fonda tale esperienza negli Enti Locali, sia alla strumentazione finora messa a punto, perché tale "passaggio" può contenere elementi di maggior significato rispetto all'istanza iniziale con la quale sono redatte queste note: la possibilità, e a quali condizioni e per quali ragioni, di declinare la prospettiva e la strumentazione della rendicontazione sociale anche nella scuola.

Mentre per l'impresa la scelta della "rendicontazione sociale" rappresenta comunque un "di più" di sensibilità nella lettura della propria "responsabilità sociale", in termini di principio per una amministrazione pubblica le cose stanno in maniera assai diversa.

Il bilancio delle Amministrazioni Pubbliche, almeno in linea teorica, "non può non essere" sociale. Esse utilizzano risorse pubbliche provenienti in ultima analisi dalla contribuzione fiscale dei cittadini, e hanno



come mission generale quella di produrre servizi (intesi in senso lato) per i cittadini stessi.

In altre parole, mentre per l'impresa la rendicontazione sociale aggiunge informazioni non finanziarie che si associano a quelle del bilancio di esercizio canonico, per "testimoniare" la portata sociale della distribuzione del valore prodotto verso tutti i portatori di interesse coinvolti, per una Amministrazione Pubblica l'attributo di "sociale" spetta in linea di principio a "tutta" la sua rendicontazione.

Dunque il generalizzarsi della sensibilità verso la rendicontazione sociale e le esperienze concrete di amministrazioni pubbliche (specie Enti Locali) che predispongono Bilanci Sociali, affrontando l'impegno che è comunque necessario per costruirli e gestirli nei confronti degli interlocutori sociali, rappresenta certamente un elemento di qualità, ma anche il sintomo di una crisi.

Quest'ultima è sinteticamente esprimibile in termini di *deficit dei sistemi di rendicontazione pubblici*. In particolare

✓ *Deficit di trasparenza dell'azione e dei risultati* delle amministrazioni che non consente ai cittadini di valutarne le prestazioni rispetto alla missione fondamentale

✓ *Deficit di esplicitazione delle finalità della propria azione*, delle politiche e delle strategie, spesso occultate nella genericità dei "programmi politici" tesi semplicemente a sollecitare il consenso

✓ *Deficit di misurazione dei risultati*, in generale limitata più alla rilevazione contabile che non alla valutazione delle politiche realizzate e dei loro effetti sociali.

✓ *Deficit di comunicazione* che non consente di organizzare un flusso di informazioni fruibili e significative verso gli interlocutori sociali, sagomato secondo le diverse specificità degli interessi che rappresentano ed esprimono.

✓ *Deficit di governance* e di raccordo tra i diversi livelli di governo e le diverse titolarità che presiedono alla erogazione di servizi in un contesto di accentuata complessità

✓ *Deficit di legittimazione e di fiducia* da parte dei cittadini e delle imprese verso le amministrazioni pubbliche spesso genericamente accomunate nella categoria dell'inefficienza

Insomma un insieme di elementi critici che, per essere sintetici, potrebbe essere espresso in termini di deficit di *accountability*.

Quest'ultima può essere definita come *“l'esigenza di rendere conto da parte di coloro che hanno ruoli di responsabilità, nei confronti della società o delle parti interessate al loro operato ed alle loro azioni”*.<sup>6</sup>

Per converso, le speranze e le attese dei cittadini che si riversano sulle amministrazioni del sistema delle autonomie locali sono crescenti e, soprattutto a partire dalla fine degli anni '90, focalizzano sia la partecipazione politica, sia la domanda sociale di servizi, protezione, sviluppo, qualità della vita.

Dunque il ritmo crescente con il quale sempre più numerose amministrazioni degli Enti Locali accedono alla problematica ed alla esperienza della rendicontazione sociale è in realtà il segnale positivo della consapevolezza di elementi critici e del tentativo di individuazione “sperimentale” (c'è molta “ricerca” nelle esperienze che si vanno consolidando..) di strumenti che consentano di superarli

### **Perché il Bilancio Sociale negli Enti Locali?**

A partire dagli anni '90 il ruolo, la funzione, la presenza stessa del sistema delle Autonomie locali nella vita e nelle aspettative dei cittadini è andata via via crescendo. Per molte ragioni e attraverso processi certamente non univoci né di eguale significato, ma che hanno sommato i loro effetti per produrre tale risultato.

In successione si sintetizzano almeno gli elementi essenziali di tali processi, mettendo comunque in rilievo come non solo abbiano contribuito a rendere più rilevante il ruolo dell'Ente Locale nella vita dei cittadini, ma abbiano anche modificato il modo con il quale questi ultimi guardano all'interlocutore pubblico più prossimo: abbiano cioè contribuito a sagomare la “domanda sociale” in modo specifico e diverso da un passato anche recente.

1. Sullo sfondo si può collocare un processo “epocale” di crisi della politica; o meglio di crisi della funzione classica della “società politica” come mediatrice tra cittadino e società civile e Stato e Istituzioni.

---

<sup>6</sup> Si veda, per l'intera problematica AA.VV. “Rendere conto ai cittadini: il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche” Edizioni Scientifiche Italiane, Roma 2004. Si tratta a tutti gli effetti di un “manuale” per la rendicontazione sociale nel settore pubblico, messo a punto nell'ambito del “Progetto Cantieri” a cura del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Vi sono ragioni specificamente nazionali di tale crisi (da Tangentopoli al venire meno dei fondamenti internazionali dello schieramento politico tradizionale) ma quali che siano gli elementi analitici legati a tale specificità occorre ricordare che tale “crisi” ha connotati che vanno oltre la compagine nazionale.

Il venire meno di una modalità di mediazione tra società civile e Stato e istituzioni, realizzata tradizionalmente dalla società politica nazionale, ha lasciato aperto il varco a due istanze diverse tra loro ma concorrenti nel produrre effetti nel comportamento sociale.

La prima si è tradotta in una accentuata caratterizzazione “individualistica” tipica soprattutto dei primi anni ’90. Il “fallimento” della dimensione pubblica ha prodotto una sorta di “rivalidazione sociale” dello strumento del far da sé. Il processo si è ovviamente sovrapposto e rinforzato con le modificazioni anche profonde della stratificazione sociale e della “classificazione” del lavoro prodotte dall’innovazione tecnologica ed organizzativa del lavoro stesso.

Il “consumo sociale” ha seguito e accompagnato la stagione dell’individualismo promuovendo un “viraggio” della domanda da consumi e prodotti standardizzati e di massa, verso la “personalizzazione” e la ricerca della qualità.

La seconda tendenza, più recente e oggi prevalente dopo la prima stagione del primato del “privato sul pubblico” è stata quella di trasferire tale istanza di personalizzazione e qualità nella stessa domanda di consumo “pubblico”: i servizi pubblici, dalla scuola alla sanità, sono progressivamente investiti da una domanda di “qualità” (di cui l’efficienza è una componente, ma non esclusiva) che investe la dimensione pubblica più immediatamente disponibile ai cittadini stessi: non lo Stato nella sua lontananza (e difficile riformabilità e controllo) ma gli Enti locali (prima di tutto la municipalità).

Una domanda di qualità ma insieme un potenziale di “espansione” dei servizi richiesti anche in dimensioni nuove (si pensi alle problematiche ambientali, della sostenibilità, o l’attenzione alle politiche ed iniziative culturali).

Se si dovesse sintetizzare in uno slogan: la crisi della politica si è anche tradotta in un processo di ridislocazione della domanda sociale dal livello statale e delle istituzioni nazionali a quello della rete diffusa delle Autonomie locali.

2. Tale processo è stato accompagnato anche con riforme di carattere istituzionale e elettorale: si ricordi la elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti della Provincia.

Ma anche la individuazione degli Assessori al di fuori degli eletti dei Consigli Comunali e Provinciali.

Dunque un processo di “individuazione” delle responsabilità della gestione della cosa pubblica in sede locale, sia nel senso della “personalizzazione” della responsabilità politica nella espressione stessa della volontà elettorale; ma anche di distinzione tra responsabilità politica in senso lato e “gestione” dei servizi prodotti.

Un principio fondamentale, quello della distinzione tra politica e gestione che ha per altro caratterizzato tutte le misure legislative di riforma della Pubblica Amministrazione che sono state assunte proprio lungo gli anni '90. (vedi di seguito).

Si delinea, in tale processo, una diversa condizione per declinare un diverso patto di fiducia tra cittadini e rappresentanti dopo che quella fiducia era caduta ai livelli più bassi. Dunque da un lato una domanda prioritariamente rivolta alle Autonomie Locali; dall'altro un nuovo fronte sia di attività, dirette prevalentemente alla riqualificazione del sistema dei servizi e del welfare, sia di responsabilità assunte dagli amministratori locali. Dunque la forte esigenza di mettere in comunicazione la prima con le seconde.

3. L'elenco delle innovazioni istituzionali introdotte dal legislatore lungo gli anni '90 sarebbe molto lungo. Si ricordano (oltre quelli citati sulla elezione dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia) la Riforma dell'ordinamento locale (Legge 142/90); i decreti legislativi successivi che aprivano il capitolo dell'autonomia impositiva e finanziaria degli Enti Locali (1993); la legge 241/90 sulla “trasparenza” che introduce novità essenziali sia sulla “semplificazione amministrativa” sia sulla “partecipazione al procedimento amministrativo” stesso; Il Decreto Legislativo n.29/93 “Norme di razionalizzazione dell'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche” che, oltre che ribadire il principio della distinzione tra responsabilità politica e gestione e dunque riformare “strutturalmente” la figura del dirigente pubblico, valorizza in modo significativo le funzione di

“comunicazione” che le Amministrazioni devono potenziare (Uffici Relazioni con il Pubblico obbligatori per tutte le amministrazioni).

Infine la Legge 59/97 (Bassanini) e le sue derivate che, in un quadro costituzionale invariato, costituiscono un quadro di principi e di “fondamenti” per la riforma della Pubblica Amministrazione ancora oggi non realizzato pienamente. (Tra l’altro dando fondamento alla Autonomia delle Istituzioni scolastiche).

A completamento di un decennio di interventi del legislatore che, per diverse vie, hanno profondamente ricostruito il sistema delle Autonomie Locali, sta (per ora) la modifica del Titolo V della Costituzione (2001); anch’esso in via di trasformazione successiva con la più recente riforma costituzionale che deve tuttavia ancora completare il suo iter.

La riforma del Titolo V presenta due rilevanze fondamentali (per quanto riguarda l’argomento qui in discussione): una più o meno radicale “riscrittura” di poteri e competenze tra Stato, Regioni e Autonomie Locali, e (soprattutto, per quanto attiene al nostro argomento) l’affermazione del principio di sussidiarietà come “fondante” dell’intero ordinamento.

Affermando tale principio si stabilisce in modo inequivoco che “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà”.

Al di là e contro ogni tentazione di interpretare tale principio in chiave “fondamentalista”, piace qui ricordare la definizione che di esso dava Delors: *la sussidiarietà consiste non solo e tanto nel fatto che lo Stato o un Ente sovraordinato lascino ai singoli o alle Comunità che ne sono in grado il compito di risolvere i loro problemi, ma anche e soprattutto che promuovano in vario modo tale capacità.*

Si tratta cioè di un “principio operativo” che da un lato “promuove” l’autogoverno, dall’altro si misura concretamente con le “possibilità e capacità” operative che sono ovviamente legate a considerazioni di “economia di scala”, di efficienza della spesa, di “composizione tecnica” dei servizi necessari a rispondere ai problemi di singoli e collettività. Ha cioè in senso lato una componente “economica”, accan-

to a quella essenziale di promuovere la centralità del cittadino e della comunità locale.

4. Quest'ultima dimensione diventa progressivamente sempre più rilevante.

Quella che, per semplificare e sintetizzare in una etichetta, si chiama "crisi fiscale dello Stato" accompagna infatti il processo di accentuato protagonismo delle autonomie locali, costituendone quasi un contrappeso.

In particolare ponendo la questione della razionalizzazione della spesa pubblica e del miglioramento della sua efficacia ed efficienza.

Gli Enti Locali sono chiamati a fare fronte a compiti nuovi nella ristrutturazione e territorializzazione dei sistemi di welfare (Dalla sanità alle politiche del lavoro, all'assistenza e , in modo sempre più marcato alla Formazione) con una capacità impositiva autonoma assai ridotta: dunque con una limitata portata di rendicontazione oggettiva: usano della fiscalità dei cittadini, cui sono chiamati a rendere conto, non direttamente, ma in modo "mediato" attraverso la gestione di trasferimenti operati dallo Stato centrale.

Ma se la leva fiscale autonoma limitata lascia "scoperti" gli Enti locali sul fronte delle entrate, paradossalmente li obbliga, sul fronte delle spese e delle attività messe in opera, a rendere più trasparente e efficace il rapporto di comunicazione dei cittadini.

Proprio la limitatezza delle risorse fonda "oggettivamente" la necessità di ricostruire esplicitamente e in trasparenza con i cittadini, una "catena di senso" tra scelta politica, gestione delle risorse, attività svolta, effetti prodotti, interrogazione e consenso sociale.

E questo sia nel divenire dell'attività amministrativa, sia nelle scadenze politiche dei diversi mandati.

Insomma il Bilancio Sociale, proprio per il suo andare oltre il semplice rendiconto economico, diventa uno strumento essenziale di gestione dell'Ente locale stesso.

5. In tale complesso processo di ristrutturazione dell'operatore pubblico, soprattutto di quello "locale", si pongono le basi non solo per ridefinire poteri e competenze (il legislatore è qui di fronte ad un compito di non facile esaurimento: già la seconda riforma costituzionale varia gli assunti del nuovo Titolo V, e comunque è necessaria una legislazione derivata per dare compimento alle

affermazioni di principio e per esplorarne tutte le conseguenze in tutti i settori pubblici).

Ma si pone anche la necessità “implicita” di dare luogo, sul territorio e nella gestione dei servizi per i cittadini, a forme strutturate di *governance* che declinino operativamente le distinzioni formali di competenze e titolarità, misurandosi appunto con i caratteri operativi del principio di sussidiarietà.

La strategia pubblica, quali che siano le definizioni di titolarità e competenza formale, necessita di integrazione, di collaborazione tra diversi operatori pubblici e di misurarsi complessivamente con il ruolo e la composizione della domanda, nonché con l’efficiente allocazione e spesa di risorse comunque limitate.

Quello delle esperienze di *governance* territoriali e settoriali dell’operatore pubblico è uno degli elementi ancora insufficienti nel processo descritto: si pensi alle difficoltà, non formali ma di gestione reale, che spesso incontra il sistema delle deleghe provinciali nel governo delle regioni, o si pensi al non ancora sufficientemente esplorato campo del consorzio dei Comuni per fare fronte alle altrimenti insormontabili difficoltà nella gestione di servizi che richiedono essenziali economie di scala o che comportano una elevata composizione tecnica dell’offerta (Sanità, scuola, trasporti, politiche ambientali soprattutto).

L’ancora insufficiente sviluppo di tali esperienze è soprattutto il segno di una non ancora adeguata “cultura” capace di interpretare la complessità dei processi che qui stiamo sintetizzando. Il secondo segnale in tal senso è che spesso il processo di nuovo protagonismo degli Enti Locali è stato letto (anche positivamente) con categorie “aziendaliste” prevalentemente dirette ad enfatizzare il ruolo del management in termini di efficienza della macchina amministrativa, quasi ritenendo che questo fosse il punto cruciale della “svolta” per una loro rilegittimazione (Paradossalmente proprio mentre dalla cultura di impresa provenivano le suggestioni verso una socializzazione della loro mission).

Per contro, l’estendersi delle esperienze di rendicontazione sociale con la messa a punto di strumenti significativi, anche se tutt’altro che generalizzati, testimonia come si faccia strada una esigenza di

lettura più complessa del “patto” con i cittadini e della fondamentale esigenza etica e politica di “dare conto” del mandato complessivo ricevuto, ma anche dell’attività che passo-passo lo interpreta.

6. Tale esigenza di rendicontazione sociale non nasce solamente dalla particolare relazione che lega i cittadini elettori con i rappresentanti eletti. Vi è anche una ragione operativa che vincola la “buona riuscita” di alcune politiche, significativamente quelle che richiedono la collaborazione e partecipazione di più soggetti (dunque non solo e tanto i singoli cittadini) di una “rete locale” (aziende, consorzi, organizzazioni no profit, associazioni di cittadini e consumatori, ecc...).

Il coinvolgimento della attività di questi ultimi attorno ad un obiettivo comune, necessita di comunicazione, costruzione di consenso, condivisione di soluzioni, feedback informativi ecc... in una parola necessita di rendicontazione sociale.

Si pensi a problemi cruciali come quelli della raccolta dei rifiuti, del loro trattamento; oppure le politiche del trasporto pubblico e privato. In buona sostanza l’esigenza di rendere conto dell’insieme delle dimensioni coinvolte nel governo di un Ente Pubblico (la dimensione etico- politica, quella ambientale, quella economico-finanziaria) comporta per gli amministratori locali la capacità di

- Orientare, all’interno della propria amministrazione, la gestione del risultato non solo in termini finanziari ma di coerenza con il mandato. Dunque di sviluppare le attività di controllo interno su una gamma estesa di versanti e non solo su quello contabile (coinvolgimento e responsabilità del management)
- Comunicare in modo trasparente ai propri cittadini il legame ed il rapporto tra la “visione politica” dichiarata e qualità e quantità dei servizi prodotti, priorità assegnate, allocazione e distribuzione delle risorse, interpretazione del benessere collettivo coerente con le attività prodotte.
- Rapportarsi con il network di aziende pubbliche e private operanti nel territorio (fornitori e clienti) imprese non profit, interessi vari associati e organizzati, fissando priorità, linee di intervento, programmi operativi, norme di riferimento.



## **Il Bilancio Sociale negli Enti Locali: le specificità**

Sono evidenti, anche nei sintetici spunti di riflessione ricordati nel paragrafo precedente, i caratteri isomorfi tra la problematica della rendicontazione sociale nell'impresa e negli enti locali.<sup>7</sup>

Di altrettanta evidenza sono le diverse condizioni di esercizio di una comune sensibilità e la diversità della strumentazione concreta di cui disporre.

Ripercorriamo sinteticamente tali differenze.

1. La definizione di stakeholders è più complessa. Gli interlocutori sociali "finali" sono evidentemente tutti i cittadini del territorio sul quale l'Ente esercita le proprie competenze di "produttore" di servizi.

E tuttavia i cittadini sono, in ultima analisi anche gli "azionisti", i "proprietari" dell'Ente stesso.

Anzi, guardare ad essi proprio come azionisti e proprietari (e dunque non solo come "clienti") fa la differenza tra rendicontazione sociale "estesa" e "marketing" più usuale nella comunicazione tra Ente e "consumatori di servizi".

Dunque i cittadini saranno visti, nel Bilancio Sociale di un Ente Locale, da un lato come coloro ai quali, occorre rendicontare il valore prodotto e consumato in termini di risorse economiche, in quanto il "capitale" utilizzato proviene dalla loro fiscalità. Devono perciò essere messi in condizione di valutare le "convenienze" connesse con l'attività di spesa dell'Ente Locale.

Dall'altro sono consumatori dei servizi erogati e dunque ad essi va rendicontato dei risultati raggiunti, degli effetti prodotti dall'attività dell'Ente. Ma vanno anche interrogati ed ascoltati circa il "valore" prodotto e riconosciuto attraverso tali attività (dalla rilevazione del grado di soddisfazione, alla misurazione oggettiva di indicatori di efficacia e di prestazione). Infine vanno interrogati ed ascoltati come interlocutori per valutare bisogni, alternative, priorità, attese.

Tuttavia avere interlocutori "universali" come i cittadini, non esime da un lavoro di selezione e scelta degli stakeholders, poiché accanto ai cittadini in quanto tali (azionisti e clienti) vi sono le imprese, i

---

<sup>7</sup> Per l'intera problematica del Bilancio Sociale nelle Amministrazioni pubbliche, si veda oltre al già citato sito [www.bilanciosociale.it](http://www.bilanciosociale.it), quello dei "cantieri" di innovazione per la Pubblica Amministrazione [www.cantieripa.it](http://www.cantieripa.it)

fornitori, le articolazioni organizzate della collettività che rappresentano altrettanti interlocutori “privilegiati” cui la rendicontazione sociale deve riferirsi e che deve interrogare ed ascoltare.

Si pensi solamente al problema degli appalti o della realizzazione di servizi pubblici in outsourcing affidato ad imprese private, e si comprenderà la delicatezza, ma anche la portata della rendicontazione sociale e dell’informazione generalizzata che essa comporta, in termini di controllo gestionale e democratico (dunque al di là di ogni implicazione relativa a considerazioni di legittimità, che pure hanno altri strumenti).

2. Sotto il profilo economico, un Ente Locale gestisce entrate che solo in minima parte provengono dalla vendita di prodotti e servizi (per quella parte con la quale i cittadini contribuiscono nell’acquisto a tariffa pubblica di alcuni servizi e beni). Per massima parte sono entrate provenienti dalla fiscalità, mentre il prodotto non si “realizza” in termini di valore calcolabile monetariamente. E’ in realtà “spesa” che può e deve essere indagata e presentata sotto due profili: il primo è la destinazione e il risultato: quali servizi, per chi, con quale soddisfazione, con quale rapporto con i bisogni, con quale “intensità” di consumo da parte dei cittadini.

Il secondo profilo è quello, più strettamente economico della sua composizione: spesa corrente, spesa per remunerazione del lavoro coinvolto, spese per acquisti strumentali, ecc..

Sotto entrambi i profili, la spesa dell’Ente può e deve essere classificata attraverso batterie di indicatori che consentano l’informazione significativa, la comparabilità, la determinazione di benchmark e di alternative. Insomma in modo del tutto simile a quello previsto nel modello del Bilancio Sociale di impresa.

Tuttavia l’approccio “alla spesa” inevitabilmente distintivo rispetto a quello verso il “valore aggiunto” caratteristico dell’impresa economica apparentemente “restrittivo” per un Ente Locale, può in realtà essere espanso ben oltre il confronto tra entrate e distribuzione della spesa sugli interlocutori sociali definiti, sia sul fronte delle Entrate che su quello delle Uscite.

Il Bilancio Sociale della Provincia di Parma (vedi oltre) si muove in tale direzione, sia cercando di collocare in Entrata l’insieme delle ri-

sorse (proprie non) che l'Ente riesce a "attrarre e movimentare" con le sue scelte politico-strategiche-operative, sia sul fronte delle Uscite cercando di apprezzare il "valore" creato per il territorio, in termini di "capitale sociale".

Quest'ultimo è definito come *"Il patrimonio di atteggiamenti e credenze condivisi da una determinata comunità. Il capitale sociale costituisce uno dei prerequisiti della cooperazione e dell'attività organizzata nelle collettività umane, comprese le attività economiche. Il capitale sociale può essere trasformato, consumato o ricostruito, esattamente come il capitale finanziario"*.

3. Come per le imprese anche per gli Enti Locali non esiste una normativa vincolante circa la predisposizione di forme e strumenti di rendicontazione sociale.

E tuttavia il legislatore è intervenuto più volte a partire dagli anni '90 con indicazioni che assumono valore prescrittivi su materie collocate al confine del Bilancio Sociale.

Di alcune a carattere più sistemico si è già dato cenno nei punti precedenti. Rammentiamo qui altri dispositivi di carattere assai più cogente rispetto alla problematica.

a. Il D.lgs 80/98 e il D.lgs 286/99 contengono prescrizioni fondamentali alle Amministrazioni Pubbliche (i virgolettati sono testuali)

- ✓ "perseguire obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità," predisponendo periodiche verifiche per valutare se i programmi attuati abbiano o meno raggiunto lo scopo
- ✓ il dovere di comunicazione interna ed esterna tramite "il collegamento delle attività degli uffici"
- ✓ "la garanzia dell'imparzialità e della trasparenza dell'azione amministrativa anche attraverso l'istituzione di apposite strutture per l'informazione ai cittadini e attribuzione ad un unico ufficio per ciascun procedimento della responsabilità complessiva dello stesso"
- ✓ "l'attività di valutazione e controllo strategico" finalizzata a "verificare l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive e altri atti di indirizzo politico"

✓ “I servizi pubblici nazionali e locali sono erogati con modalità che promuovono il miglioramento della qualità e assicurano la tutela dei cittadini e degli utenti e la loro partecipazione nelle forme, anche associative, riconosciute dalla legge, alle inerenti procedure di valutazione e definizione degli standard qualitativi”. In questa sede si sottolinea l’importanza della Carta dei Servizi alla cui redazione sono vincolate tutte le amministrazioni.

b. La Legge 150 /2000 rappresenta, sotto il profilo dell’informazione ai cittadini, un punto di arrivo fondamentale. In essa (Disciplina delle attività di informazione e comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni) si definiscono i compiti dell’Ufficio stampa e dell’Ufficio Relazioni con il Pubblico.

Il Regolamento emanato di conseguenza definisce la mission di queste due strutture come quella di “dare una informazione trasparente ed esauriente” anche attraverso la possibilità di istituire una “struttura di coordinamento” tra i due uffici con il compito di redigere annualmente un Piano di comunicazione . “il progetto deve contenere la definizione degli obiettivi e della strategia della comunicazione integrata (azioni di comunicazione interna, esterna, on line, pubblicitaria ecc.); la descrizione delle singole azioni con l’indicazione dei tempi di realizzazione (calendarizzazione per fasi); la scelta dei mezzi di diffusione e il budget; la pianificazione delle attività di monitoraggio e valutazione dell’efficacia delle azioni (sia in itinere che ex post)”.

4. Come si può facilmente ricostruire dai cenni alle varie normative, si tratta di un repertorio che esplora molto da vicino i confini della rendicontazione sociale. Anzi tra il primo e la seconda c’è solo lo spazio da riempire di metodologie, strumenti esperienze, da consolidare fino a pervenire a standard accettati e condivisi ed a un costume di gestione generalizzato. Se volessimo forzare l’argomentazione, le Amministrazioni Pubbliche sarebbero obbligate, a differenza delle imprese, a produrre un Bilancio sociale, semplicemente attraverso l’interpretazione appropriata della norma già in vigore.

E in realtà le Amministrazioni Pubbliche hanno una serie di strumenti già operativi nei quali dovrebbe passare la comunicazione sociale prevista.

Se ciò non avviene e si rende necessaria una strumentazione ad hoc come il Bilancio Sociale ciò è dovuto sia a limiti di significatività intrinseci a tali strumenti, sia a modalità interpretative insufficienti e dunque a problemi di cultura in particolare del management pubblico.

Di seguito si raggruppa tale strumentazione con l'indicazione dei contenuti e dei limiti di comunicazione che essa ha nella "normale gestione" di essi nell'ambito di un Ente Locale.

Come si può notare la strumentazione è sufficientemente ricca, e va al di là della semplice rendicontazione contabile; e tuttavia se ciascun strumento viene utilizzato nella sua singolarità, i limiti informativi sia interni che esterni sono evidenti.

In oltre si tratta di comprendere come le parti non direttamente contabili, e dunque non vincolate alla determinazione quantitativa, siano espresse in modo efficace per una rendicontazione sociale.

Per esempio se tra gli obiettivi della Relazione Previsionale e Programmatica si indica (come spesso accade) quello di "Migliorare la qualità della vita dei cittadini" (quale direzione politica di un Ente Locale potrà mai non darsi tale obiettivo?!) sarà difficile realizzare su quell'obiettivo una efficace comunicazione verso gli interessati.

L'esame della tabella proposta rende chiaro il "guadagno" che si realizza con la predisposizione del Bilancio Sociale, sia in termini di comunicazione esterna, sia per la ricaduta interna in termini di rigore programmatico, di esercizio di definizione degli obiettivi e delle performance. In sostanza per dare effettivo significato agli stessi documenti "Istituzionali".

L'esercizio contenuto nel quadro sinottico è significativo per l'obiettivo dichiarato di queste note (declinare la problematica del Bilancio Sociale nella scuola).

Anche le Istituzioni scolastiche autonome, in quanto "enti pubblici" sono vincolate all'intera normativa citata, anche se non sempre vi assolvono e non con gli strumenti adeguati.

In oltre sono vincolate alla produzione di una documentazione "istituzionale" (POF, Piano di attività annuale, rendiconto, Carta dei servizi...

ecc..) con i limiti di significatività comunicativa che proviene dal loro “uso” non integrato ed articolato.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Da: “Gli strumenti informativi e di controllo nelle Amministrazioni locali: principali destinatari e limiti informativi”, E. Guarini, 2002

<b>Strumenti</b>	<b>Contenuto informativo</b>	<b>Destinatari</b>	<b>Limiti informativi</b>
<b>Programma di mandato</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Indirizzi, programmi e principali linee di azione per il periodo di mandato</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cittadini</li> <li>▪ Consiglio</li> <li>▪ Giunta</li> <li>▪ Dirigenti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Informazione significativa solo su alcune aree di intervento piuttosto che sull'intera attività dell'Ente.</li> <li>▪ Difficoltà a rappresentare il documento di pianificazione strategica dell'Ente</li> </ul>
<b>Relazione Previsionale Programmatica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Obiettivi e risorse di bilancio nel medio periodo /tre anni) articolati per programmi e progetti</li> <li>▪ Risultati attesi in termini di efficacia esterna</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consiglio</li> <li>▪ Cittadini</li> <li>▪ Giunta</li> <li>▪ Dirigenti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Appiattimento della programmazione sulla dimensione contabile</li> <li>▪ Difficoltà a definire un quadro completo e sintetico della strategia dell'Ente</li> </ul>
<b>Bilancio Pluriennale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Entrate e Spese pluriennali (valenza autorizzativi).</li> <li>▪ Limiti all'indebitamento</li> <li>▪ Entrate e Spese classificate per progetti (raccordo con RPP) e per funzioni e servizi (raccordo con il bilancio annuale)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Consiglio</li> <li>▪ Cittadini</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sovrapposizione delle valenze autorizzative e programmatiche.</li> <li>▪ Appiattimento della programmazione sulla dimensione contabile</li> </ul>

<b>Bilancio Annuale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Entrate articolate per natura, spese per natura e destinazione /funzioni e servizi)</li> <li>▪ Risultati della gestione finanziaria precedente</li> <li>▪ Elenco di parametri gestionali di efficienza ed efficacia per i diversi tipi di servizi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cittadini</li> <li>▪ Consiglio</li> <li>▪ Giunta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Visione contabile della gestione</li> <li>▪ Assenza di informazioni extra contabili idonee ad apprezzare il raggiungimento degli obiettivi annuali nonché degli effetti dell'azione, (l'informazione significativa si limita alla rappresentazione dei parametri gestionali previsti dal legislatore)</li> </ul>
<b>Piano esecutivo di gestione</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ entrate e spese ulteriormente articolate per natura (capitoli) e destinazione (unità organizzative).</li> <li>▪ Obiettivi di gestione assegnati ai dirigenti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Giunta</li> <li>▪ Dirigenti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Prevalenza della dimensione contabile delle dotazioni finanziarie</li> <li>▪ Prevalenza di obiettivi di attività rispetto ad obiettivi di risultato</li> <li>▪ Obiettivi spesso disallineati rispetto alle dotazioni finanziarie</li> </ul>
<b>Relazione della Giunta di accompagnamento al Bilancio</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Informazione significativa sui criteri di valutazione e sui principi contabili adottati</li> <li>▪ Commento sulle scelte operate e sui risultati attesi e effettivi (preventivo e consuntivo)</li> <li>▪ Valutazione del grado di raggiungimento dei obiettivi</li> <li>▪ Valutazione sui risultati in termini di efficienza e economicità</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Cittadini</li> <li>▪ Consiglio</li> <li>▪ Giunta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Poco sfruttata rispetto alle potenzialità informative</li> <li>▪ Prevalenza dell'informazione di tipo descrittivo sui risultati della gestione finanziaria</li> <li>▪ Assenza di valutazioni sul grado di raggiungimento degli obiettivi</li> <li>▪ Assenza di informazioni sugli effetti esterni dell'azione .</li> </ul>

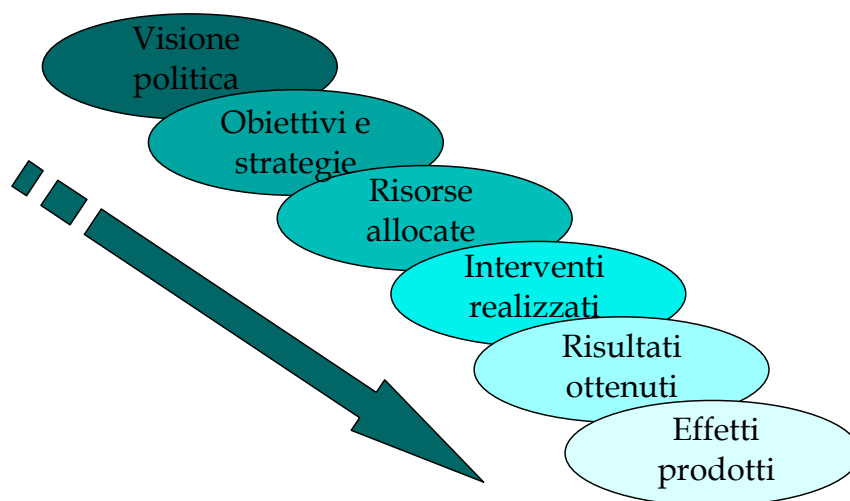


### *Processi ed esperienze<sup>9</sup>*

Tenendo presenti le specificità richiamate in modo essenziale nel paragrafo precedente, si può affermare che come la “metodologia e l’ispirazione” così le fasi di costruzione del Bilancio Sociale negli Enti Locali, non differiscono da quelle dell’impresa, fatte salve evidentemente le preoccupazioni richiamate circa la individuazione degli stakeholders (interlocutori finali “tutti” i cittadini) il diverso significato economico delle grandezze monetarie che compaiono nella parte “contabile” del Bilancio Sociale (spese e non “capitale”), e la natura della interlocuzione sociale che viene messa in opera, che ha una dimensione immediata riferita a beni e servizi prodotti a fronte di fiscalità prelevata, ma una dimensione di fondo in ultima analisi di natura politica (rapporto rappresentati/rappresentanti).

La rendicontazione sociale negli Enti Locali, e ciò vale per tutte le

## La logica di rendicontazione



---

<sup>9</sup> Per una panoramica della rendicontazione sociale negli enti locali si veda Rogate, C., e Tarquini, T., “Il Bilancio Sociale negli Enti Locali”, Maggioli Editore, Rimini, 2004.

Molti spunti di questo scritto trovano ispirazione nel volume citato.

amministrazioni pubbliche ha perciò un “percorso” più complesso che nell’impresa, come è riassumibile nello schema successivo

Come più volte ricordato le esperienze realizzate, che pure condividono ispirazione e metodologia, sono assai diverse tra loro.

La rendicontazione può assumere come struttura di riferimento

- I settori (cultura, territorio-urbanistica, politiche sociali...)
- Le politiche trasversali (anziani, giovani, pari opportunità...)
- Il programma generale dell’ente (programma di mandato, progetti speciali...)
- programmi specifici di rilevanza locale (il piano di sviluppo urbano, il piano rifiuti, il piano traffico...)

Come nel caso dell’impresa, assunta la decisione di produrre una rendicontazione sociale, occorre un investimento adeguato in termini di risorse sia umane che materiali, con la costituzione di

✓ Un gruppo di lavoro direzionale, composto da dirigenti e referenti politici.

- Definiscono le linee generali del progetto

✓ Uno o più gruppi di lavoro operativo, che potranno essere *settoriali* o *intersettoriali*.

- Traducono obiettivi interni in obiettivi comprensibili all’esterno
- Fanno la mappatura degli stakeholder coinvolti, definiscono risultati ed effetti delle azioni rispetto a loro.
- Raccolgono i dati

Nel caso degli Enti Locali, un impegno particolare è costituito dalla “integrazione” della documentazione istituzionale (vedi paragrafo precedente) che costituisce la prima fonte di informazione: L’integrazione è ovviamente diretta a rendere significativa anche l’informazione che nei singoli documenti è opacizzata dalla loro stessa finalizzazione specifica. In termini più generali la fase di costruzione del sistema di rilevazione e raccolta dell’informazione è costituita dai passi seguenti

- Esplicitazione degli impegni e delle politiche
- Definizione del sistema di rilevazione (cosa e come misuro?) e del piano dei conti da associare all’oggetto della rendicontazione
- Formulazione degli indicatori da rilevare

- ✓ Definizione delle fonti e delle modalità di raccolta delle informazioni

Come già ricordato nel caso dell'impresa il momento scientificamente più impegnativo è quello della costruzione degli indicatori di performance. Ricordando che si tratta di indicatori sia quantitativi che qualitativi monetari e non, la loro definizione richiede un lavoro che può essere via via affinato nel tempo.

Ciò che conta è che si tenga memoria delle fonti e delle metodologie di calcolo, in modo da costruire nel tempo serie storiche significative.

I Bilanci Sociali degli Enti Locali che sono consultabili attraverso i siti stessi degli Enti (questa è una modalità di comunicazione che tutte le esperienze hanno adottato) pur nella diversità di format adottate, è riscontrabile una comune struttura.

## **1. Presentazione dell'ente e introduzione**

### **• Presentazione dell'ente e della sua attività**

- ✓ Identità dell'ente
- ✓ Ambiti di attività
- ✓ Risorse (umane, finanziarie, strutturali) gestite
- ✓ Struttura organizzativa
- ✓ Valori
- ✓ Filosofia organizzativa
- ✓ Vision
- ✓ Mission
- ✓ Premesse e istruzioni per la lettura del bilancio
- ✓ Gruppi di lavoro
- ✓ Parti interessate
- ✓ Peso attribuito alle diverse categorie di utenza

## **2. Relazione sulle attività svolte nel periodo**

### **• Programmazione relativa al periodo.**

- ✓ Obiettivi di medio-lungo e breve periodo, fissati in termini di prestazioni di servizi e di relazione con le parti interessate.
- ✓ Coerenza degli obiettivi con la mission e le esigenze delle parti.
- ✓ Articolazione degli obiettivi globali in sub-obiettivi.

### **• Realizzazione.**

- ✓ Azioni svolte

- ✓ Mezzi impiegati per svolgere le azioni
- ✓ Risultati raggiunti
- **Confronti, interpretazioni degli scostamenti, individuazione delle aree critiche e degli strumenti di correzione e miglioramento.**
  - ✓ Rapporto tra mezzi e risultati
  - ✓ Grado di realizzazione degli obiettivi
  - ✓ Spiegazione di trend e scostamenti
  - ✓ Individuazione delle aree di migliorabilità e degli strumenti di correzione
- **Osservazioni sulle modificazioni dei contesti interni ed esterni.**
  - **Relazione sulle attività sperimentali ed innovative**  
In più, rispetto alle altre attività:
    - ✓ esplicitare motivazioni di fondo, contesto spaziale e di tendenza.

### **3. Modalità di coinvolgimento e opinioni degli interlocutori sulla generale attività dell'ente, sulle aree di sperimentazione e innovazione**

#### **4. Programmazione per il periodo futuro**

- **Programmazione delle diverse aree di attività**
  - ✓ Obiettivi (nuovi, confermati o rivisti) fissati in termini di prestazioni di servizi e di relazione con le parti interessate.
  - ✓ Coerenza degli obiettivi con la mission e le esigenze delle parti.
  - ✓ Articolazione degli obiettivi globali in sub-obiettivi.
- **Programmazione delle attività sperimentali e innovative**
  - ✓ Motivazioni della scelta dell'area di intervento.
  - ✓ Obiettivi (nuovi, confermati o rivisti).
  - ✓ Articolazione degli obiettivi globali in sub-obiettivi.

## Un caso esemplare: la Provincia di Parma

Il Primo Ente a cimentarsi con il Bilancio Sociale fu il Comune di Bologna nel 1996/97. Oggi l'esperienza si è notevolmente allargata, anche se rimane, rispetto alla generalità degli Enti ancora assai minoritaria.

Informazioni ed esempi sono desumibili attraverso la consultazione dei siti e in particolare dai links proposti nei siti [www.bilanciosociale.it](http://www.bilanciosociale.it) e [www.cantieripa.it](http://www.cantieripa.it) già citati.

La Provincia di Parma propone un Bilancio Sociale che può essere considerato paradigmatico per diverse ragioni.

In particolare costituisce un impegno costante e ripetuto, via via affinato, e che si distingue per alcune scelte di individuazione e dichiarazione strategica (i valori) e di gestione delle risorse (le risorse extra mobilitate dalla attività dell'Ente).

Infine la comunicazione promossa dal Bilancio Sociale è a tutto campo e si giova di documenti specifici "orientati" agli stakeholders in modo che l'informazione abbia il massimo di significatività in relazione alle specificità dei loro interessi.

### La scelta degli stakeholders

Nell'opuscolo informativo che riassume la rendicontazione per i cittadini si legge

*I portatori d'interesse hanno una rilevanza centrale nella redazione del Bilancio Sociale*

*Nel caso della Provincia di Parma erano già stati individuati i seguenti gruppi:*

- *Le risorse umane*
- *Gli altri enti locali: Comuni della Provincia, Comunità Montane, Consorzi di Comuni*
- *Le associazioni di cittadini e cittadine, gli enti e i privati*
- *Le imprese anche individuali e gli enti fornitori di opere, beni e servizi*
- *Le associazioni di imprese*
- *Le imprese e gli enti partecipati dalla Provincia di Parma*
- *Le istituzioni pubbliche, la Regione Emilia Romagna e lo Stato Italiano*

• *Il sistema bancario e finanziario*

*Tali gruppi sono stati definiti sulla base del criterio della percezione della spesa, essi sono*

*cioè i destinatari delle risorse distribuite dalla Provincia di Parma.*

*L'attenzione si sposta*

*dal "come" si è speso al "verso chi abbiamo speso".*

**Il rendiconto esteso alle risorse extrabilancio**

Vengono così definite

*Sono le attività che esprimono la capacità della Provincia di attrarre finanziamenti e di aggregare su specifici progetti risorse e partecipazione di altre istituzioni pubbliche e private. In particolare le risorse extrabilancio sono la sintesi di attività di coordinamento e concentrazione di progetti (di comuni, imprese, Enti, Consorzi) per l'istruzione, della ricerca e l'attribuzione di finanziamenti regionali, statali ed europei svolte attraverso gli uffici della Provincia o di Società partecipate*

E producono il seguente quadro consuntivo (in Euro)

<b>SETTORI</b>	<b>BILANCIO</b>	<b>EXTRA</b>	<b>TOTALE</b>
<b>Amministrazione, gestione e controllo</b>	20507	5828	26335
<b>Istruzione pubblica e formazione professionale</b>	24405	3243	27648
<b>Trasporti</b>	11236	1737	12973
<b>Tutela ambientale</b>	10435	14591	25026
<b>Sviluppo economico</b>	14199	105112	119311
<b>Iniziative socioculturali</b>	6784	9092	15376
<b>Gestione del territorio</b>	40868	5606	46474
<b>TOTALE</b>	127934	145209	273143

**La territorializzazione del Bilancio Complessivo**

Che viene riassunta nel quadro seguente

<b>Funzioni</b>	<b>Associazione terre verdiane</b>	<b>Comunità montana Appennino Parma Est</b>	<b>Comunità montana Appennino Parma Ovest</b>	<b>Fuori Provincia</b>	<b>Parma e Comuni della cintura</b>	<b>TOTALE TERRITORI</b>
Funzioni generali di amministrazione e gestione del territorio	970	470	493	73	10948	12954
Funzioni di istruzione pubblica	5965	2096	2708	2	15689	76450
Funzioni relative alla cultura e beni culturali	603	218	317	10	2540	3684
Funzioni settore sportivo turistico ricreativo	800	457	890	42	3132	5321
Funzioni in campo trasporti	3246	690	2031		6818	12785
Funzioni di gestione territorio	5726	10416	16947	37	8629	41755
Funzioni di tutela ambientale	3474	5406	2065	268	11556	22769
Funzioni settore sociale	1143	534	923	1	2802	5403
Funzioni sviluppo economico	25714	13821	17548	191	58468	115742
<b>TOTALE</b>	<b>47631</b>	<b>34108</b>	<b>43922</b>	<b>624</b>	<b>120582</b>	<b>246867</b>
<b>ABITANTI</b>	<b>93935</b>	<b>24717</b>	<b>45777</b>		<b>237901</b>	<b>402330</b>
<b>SPESA PRO CAPITE</b>	<b>0.507</b>	<b>1180</b>	<b>0.959</b>		<b>0.507</b>	<b>0.614</b>

### La ripartizione delle spese per area di intervento

Per ciascuna di esse viene data una descrizione “in prosa” degli obiettivi e degli interventi realizzati, e si produce un quadro riassuntivo

che comprende sia le spese di Bilancio che quelle delle risorse extrabilancio

Distribuzione spese Extra per area	Totale complessivo	%
Culturale formativa e servizi alla persona	37206	14%
Ambiente	25026	9%
Istituzionale	26335	10%
Economica	125129	45%
Infrastrutturale	59447	22%
<b>TOTALE</b>	<b>273143</b>	<b>100%</b>

I cittadini, come interlocutori sociali “finali” sono informati del “valore” distribuito ad essi attraverso la spesa ripartita per famiglie.

Risorse destinate alle famiglie (Euro)				
Area socio culturale	Area ambientale	Area istituzionale	Area infrastrutturale	Area economica
215	145	152	344	724

#### Il Richiamo esplicito al “Programma di Mandato”

Il Bilancio Sociale rimanda al programma di mandato che viene definito come

*Il piano strategico di azione per tutta la durata del mandato elettorale. Questo documento – il primo che il Presidente della Provincia presenta all’approvazione del Consiglio, sulla base del suo programma elettorale – è un documento concertato con gli assessori che rappresenta uno strumento essenziale per il lavoro dell’intera coalizione risultata eletta. E’.... un patto complessivo tra l’istituzione di governo e la comunità amministrata*

La definizione iniziale dell’identità dell’ente, della sua mission e dei principi ispiratori della sua attività

La provincia di Parma per esempio ha indicato tre principi ispiratori: la Sussidiarietà, la Concertazione, Il marketing territoriale, che vengono esplicitamente definiti nel modo seguente

**Sussidiarietà** : *il principio di sussidiarietà riconosciuto nel trattato di Maastricht (1992) riguarda sia i rapporti tra lo Stato e la società, sia*



*quelli tra istituzioni pubbliche di diverso livello. Nel primo caso presuppone che lo Stato non debba fare ciò che i cittadini possono fare da soli o attraverso le loro organizzazioni sociali. Nel secondo caso questo principio prevede che l'intervento debba essere fornito dal livello istituzionale più vicino al cittadino. In caso di necessità il primo ad agire sarà il Comune, poi eventualmente la Provincia, la Regione e lo Stato centrale e infine l'Unione Europea.*

**Concertazione:** *Per concertazione o "programmazione negoziata" si intendono strumenti e accordi che regolano gli interventi che coinvolgono soggetti pubblici e privati e implicano decisioni istituzionali e risorse finanziarie a carico di Stato, Regioni ed Enti Locali.*

**Marketing Territoriale:** *E' così denominato quell'insieme di analisi e iniziative finalizzate a promuovere un territorio e la sua "differenza" rispetto ad altri territori in competizione. Oggi che la competizione avviene non tanto più tra imprese ma tra sistemi territoriali, il Marketing \_ applicato per molti decenni alla promozione delle imprese – viene applicato principalmente per attrarre investimenti attraverso la "programmazione concertata".*

Con quest'ultimo indirizzo, la Provincia ha per esempio promosso un "marchio Parma" che, applicato alla produzione economica contribuisce ad elevarne il "valore aggiunto".

Ovviamente il Documento che rappresenta il Bilancio Sociale ha diversi format (qui riportiamo a titolo esemplificativo solo dati desunti dal documento destinato nel modo più largo alla popolazione) in grado di mettere in rilievo le informazioni che sono più significative per i diversi stakeholders definiti esplicitamente.

Cioè si presta ad una comunicazione differenziata sia in "uscita" con la presentazione ai diversi interlocutori, sia in entrata per registrarne pareri, proposte, indicazioni.

## **Autonomia delle Istituzioni scolastiche e Bilancio Sociale**

Le pagine precedenti sono disseminate di spunti che suscitano attenzione ed interesse per una possibile traduzione nelle Istituzioni Scolastiche della logica, la metodologia, gli strumenti e le forme di comunicazione che accompagnano l'esperienza del Bilancio Sociale sia nel mondo dell'impresa che in quello degli Enti Locali.

Non metterebbe neppure conto parlarne se non partendo proprio dall'Autonomia che alle scuole è stata riconosciuta a conclusione di un processo che è il medesimo che ha investito l'intera Pubblica Amministrazione, e che ha avuto una prima sanzione normativa nella Legge 59/97 (Bassanini).

Si rimanda ovviamente al molto che è stato detto e scritto in questi anni circa l'Autonomia. Qui si riassumono solo alcune considerazioni che tornano utili per collocare le condizioni di "traduzione" in campo scolastico delle suggestioni e delle esperienze della rendicontazione sociale.

### **Perché la rendicontazione sociale nella scuola**

1. Con l'Autonomia le scuole sono a tutti gli effetti da considerarsi degli Enti Pubblici.

Prerogative e caratteri dell'autonomia sono normati dal regolamento relativo ma l'autonomia amministrativa, organizzativa, didattica, di ricerca e sviluppo disegnano un arco assai ampio di attribuzioni che probabilmente l'esperienza pratica deve ancora esplorare compiutamente.

La caratterizzazione di Enti Pubblici è per la verità ancora non del tutto esaustiva. Per esempio la tassonomia classica che distingue tra enti strumentali ed enti ausiliari non è del tutto adeguata: l'identificazione stretta di finalità tra l'ente "emanatore" (nel nostro caso il MIUR) e l'ente strumentale male interpreta per esempio l'autonomia di ricerca e sviluppo e neppure l'ampiezza dell'autonomia metodologico didattica.

D'altra parte i margini di operatività autonoma propri dell'ente "ausiliario" rispetto a quello di riferimento, male si conciliano con i

vincoli operativi e di contenuto che vengono assegnati alle istituzioni scolastiche come partecipi di un “sistema” di carattere nazionale e con una direzione centralizzata in un Ministero.

Per altro il riconoscimento costituzionale dell'autonomia delle Istituzioni scolastiche (qualche cosa di più e di diverso del riconoscimento dell'autonomia scolastica come “valore”) sembrerebbe rinforzare ulteriormente l'attribuzione dell'autonomia alle scuole anche oltre la classica tassonomia degli enti autonomi consacrata nel pensiero del Diritto Amministrativo. Sotto questo profilo solo gli Enti Locali hanno identico riconoscimento costituzionale.

Non si tratta evidentemente di mere preoccupazioni tassonomiche: da tali definizioni discendono invece sia l'ampiezza delle attribuzioni operative, sia le forme della vigilanza e del controllo, sia i caratteri dei vincoli normativi, dei profili organizzativi, della provvista e dell'uso delle risorse (comprese quelle del personale).

Lasciando a tali considerazioni il ruolo di sottolineatura di problemi tutt'altro che risolti anche sotto il profilo normativo (per tacere dell'esperienza concreta di questi anni e dei suoi limiti) si può più semplicemente ricordare che le Istituzioni Scolastiche, in quanto Enti Pubblici, sono vincolate all'insieme dei provvedimenti, citati per quanto riguarda gli Enti Locali nel capitolo precedente, per quanto attiene a comunicazione sociale, trasparenza degli atti e accesso pubblico, obbligatorietà dei sistemi di valutazione e controllo interno, rendicontazione, ecc...

Tutto ciò, esattamente come argomentato per gli Enti Locali, costituisce un quadro normativo che, se non obbliga al Bilancio Sociale, certamente ne costituisce una buona base “autorizzativa”

2. Le Istituzioni scolastiche autonome, come Enti pubblici, operano su base territoriale. Hanno cioè un territorio definito di riferimento, più o meno ampio in relazione alle specifiche localizzazioni, ed una “comunità sociale” di riferimento per la quale sono chiamati a produrre servizi che, per usare una etichetta omnicomprensiva, potremmo indicare con i termini “istruzione e formazione dei cittadini”.

Su tale *mission* generale, si innestano, ma su un secondo livello, le singole specificità che riguardano specifiche classi di età. Che quella

di essere una scuola elementare o una secondaria superiore costituisca solo una articolazione della *mission generale* è dimostrato dal fatto che tale attribuzione varia in relazione a misure organizzative (dimensionamenti, accorpamenti ecc...).

Si tratta con tutta evidenza di una “premessa di valore”: la *mission generale* di tutte le istituzioni scolastiche è quella di produrre “istruzione e formazione” per i cittadini del territorio di riferimento. E’ la premessa indispensabile per quel passo fondamentale della rendicontazione sociale che è la definizione degli stakeholders in un orientamento “multistakeholders”.

Del resto una visione “allargata” della *mission* tradizionalmente ristretta alle fasce di età di riferimento ed alle famiglie relative, è già operativa in tante esperienze: scuole con il centro di Educazione degli adulti, istituti superiori che operano come “agenzie formative” nella formazione professionale, nei corsi per l’apprendistato, nei corsi di Istruzione Tecnica Superiore, ecc.. Solo che spesso tali esperienze sono viste, nella loro singolarità, come “aggiunte” alla *mission* tradizionale e non come “organiche” alla *mission* ridefinita con l’autonomia.

3. Tra gli aspetti ancora irrisolti per un completo e soddisfacente “inquadramento” istituzionale dell’Autonomia scolastica vi è quello dell’aver trasferito ad essa un apparato istituzionale di “governo” pensato e creato per la situazione precedente e scaturito dalla stagione storica e politica della “gestione sociale”.

Si è provveduto in coerenza solo con l’attribuzione della dirigenza a Presidi e Direttori Didattici.

E’ rimasto un organismo di “rappresentanza” (il Consiglio di Istituto) definito con procedure elettive delle “componenti interne” (personale della scuola, famiglie studenti), e un organismo di “gestione” (la Giunta) che promana da esso.

Sull’altro fronte opera un “organismo professionale di pari” (il Collegio) che si misura con tutti gli aspetti relativi alla programmazione formativa, ma raramente (spesso mai) si misura con le problematiche concrete della gestione.

In buona sostanza la distinzione fondamentale che ispira la riforma della Pubblica Amministrazione tra responsabilità politica e respon-

sabilità di gestione grava interamente sulla figura del Dirigente, e per le modalità di definizione degli organismi è “letta” in modo totalmente autoreferenziale.

Attivare iniziative di rendicontazione sociale significa dunque decidere di superare tale “separatezza” chiamando ad avere protagonismo interlocutori che o sono esclusi o possono accedere solamente sotto la forma (un poco paradossale) di “clienti che votano”

4. Le insufficienze “definitorie” sui caratteri di Ente Pubblico, la forza del riconoscimento costituzionale, la dimensione territoriale della propria operatività e della propria *mission*, le novità costituzionali circa competenze e titolarità in tema di istruzione e formazione ripartite tra Stato ed Enti Locali, sono tutte ragioni che a diverso titolo sottopongono le Istituzioni scolastiche Autonome ad una triplice “tensione”:

a. Il faticoso e spesso contraddittorio cammino verso la costruzione di una propria identità, di interpretazione della propria *mission* in rapporto al territorio di riferimento; di superamento di una condizione tradizionale che le vedeva come anello terminale di una catena amministrativa centralizzata; di metabolizzazione di tale cambiamento con una faticosa riconversione delle identità professionali, dei singoli, dirigenti e docenti, in modo da renderle capaci di affrontare la “*mission allargata*” dell’autonomia.

Un processo che richiede (richiederà) di misurarsi non tanto sulle definizioni normative o sulle “declaratorie” di compiti, impegni e competenze, quanto nella operatività concreta e di micro sperimentazione quotidiana.

b. Il “richiamo” (per usare un eufemismo) verso la dimensione centralizzata del governo del “sistema di istruzione” che da un lato mantiene tratti di ispirazione culturale tradizionale attraverso una intensa produzione normativo regolamentare spesso di puntiglioso dettaglio (Con l’autonomia non sono diminuite, anzi, le tradizionali forme di comunicazione e di comando come le circolari, i decreti ministeriali, le ordinanze, insomma tutta la normativa di carattere secondario, su aspetti che potrebbero rientrare a pieno titolo nelle attribuzioni dell’autonomia stessa).

Dall'altro lato con il saldo mantenimento nelle prerogative dell'Amministrazione centrale, delle risorse fondamentali: quelle finanziarie e, soprattutto, quelle umane, attraverso i trasferimenti dal centro alla periferia delle risorse economiche e attraverso la rigida predisposizione degli organici su modelli "formali" di organizzazione del lavoro delle scuole stesse.

c. L'essere parte, attraverso la dimensione territoriale della propria mission, i processi di ridefinizione delle competenze e delle titolarità tra Stato e Regioni, di un sistema di *governance* dell'insieme delle attività di istruzione e formazione che, come già ricordato, stenta a realizzarsi.

I titolari sono più intenti a delimitare il campo delle reciproche competenze che a maturare esperienze di "governo misto" nel quale tutti i titolari con le proprie competenze condividono una "strategia pubblica" e mettono in campo le risorse e le competenze reciproche per realizzarla.

Quasi inutile ricordare che la scuola, costituzionalmente nominata come uno dei soggetti di tale *governance*, nella situazione attuale, a fronte di tali tensioni, rischi al contrario di rifluire in un più tradizionale e transitoriamente confortante esercizio autoreferenziale e autoprotettivo.<sup>10</sup>

Si tratta però di una reazione che, se è comprensibile, non ha tuttavia futuro: i processi (autonomia, federalismo, protagonismo accentuato delle autonomie locali) sono in moto e le innovazioni, come si sa, sia pure con resistenze, producono altre innovazioni.

Ma è anche una reazione sostanzialmente non etica rispetto agli stessi significati profondi dell'educare, formare, istruire, che rappresentano i "valori" fondanti della professione del docente. Un rischio perciò, che si traduce spesso in una "ritualizzazione" degli stessi strumenti che, tradizionalmente presiedevano a tali valori: la collegialità, la programmazione didattica, la "gestione sociale", ecc..

---

<sup>10</sup> Per il rapporto tra autonomia scolastica e sistema delle autonomie locali si veda tra la numerosa pubblicistica, il volume Cerini G., Silla M.P., Spinosi M., "*Enti Locali e scuola*" Tecnodid Editrice, 2002

Misurarsi con le istanze della rendicontazione sociale potrebbe essere un modo sia per “ricollocarsi” rispetto alle tensioni citate e porsi come interlocutore fondamentale del sistema di *governance* che si va delineando, sia per reinterrogarsi sulla propria *mission*, sulle strategie, sui modelli interpretativi professionali e di ruolo.

### **Gli elementi essenziali di gestione strategica pubblica**

Si è detto più sopra commentando la stagione storica di cambiamenti, più o meno lineari e contrastati da fattori soggettivi e collettivi radicati nella tradizione gestionale della Pubblica Amministrazione, che il complesso processo di transizione che attraversa la produzione di servizi pubblici, sia dal punto di vista materiale, sia per il mutamento degli involucri istituzionali e normativi implica una profonda ristrutturazione dei modelli strategici ed operativi.

Interpretazione del principio di sussidiarietà, crisi fiscale dello Stato, territorializzazione del welfare, mutamenti nella composizione della domanda sociale e delle aspettative sociali verso il settore pubblico, modifiche della stessa Costituzione, sono processi che propongono tutti, con diversa forza e rilevanza, il tema della *governance* nella produzione ed erogazione di servizi pubblici ed alla persona.

Il tema, cioè di un sistema di relazioni e competenze, titolarità e padronanza di risorse con diversi e plurimi protagonisti tutti chiamati a garantire l'efficacia e l'efficienza della produzione ed erogazione di servizi.

Diverse e plurime titolarità per una “strategia pubblica” comune.

Tradizionalmente, le strategie pubbliche si adattavano, a *modelli lineari di gestione*.

Gli ingredienti essenziali di tali modelli lineari, che in definitiva assimilavano la “produzione” di servizi ad un modello “amministrativo”, erano: una idea di fondo del benessere collettivo detenuta da un soggetto pubblico “generale”; un buon apparato esecutivo capace di trasferire il comando conseguente, un sistema operativo capace di tradurre obiettivi e risorse in prodotti per i cittadini.

La retroazione di questi ultimi sul decisore primo in termini di controllo/consenso, era affidata sostanzialmente alla mediazione politica (lontana dunque dalle dirette responsabilità operative e produttive)

L'amministrazione, in questo modello lineare, è in buona sostanza una “tecnologia del comando a distanza” utilizzata per “realizzare” una

idea del benessere collettivo la cui intelligenza è concentrata in un soggetto decisore (...Lo Stato sa quale è il benessere dei suoi cittadini, e .... lo fornisce).

Il management pubblico è in sostanza dislocato lungo la catena di comando e opera per deleghe successive.

La portata innovativa del *principio di sussidiarietà*, come si è già ricordato, appare rispetto a tale tradizione in tutta la sua portata “rifondativa” dell’operare pubblico

I cambiamenti, dei quali si è voluto dare solo spunti essenziali nelle note precedenti, implicano infatti un più complesso modello di gestione strategica, con il quale deve misurarsi innanzi tutto il management pubblico.

In particolare la linearità del modello tradizionale lascia il posto ad una complessità di interventi lungo tre direttrici

1. **Produrre valore pubblico**, che è in sostanza la mission fondamentale, ma che va interrogata in permanenza proprio per la turbolenza storica che caratterizza concezioni, aspettative, domanda sociale, declinazioni del principio di cittadinanza.

Cosa sia “valore pubblico” diventa non interpretazione di una intelligenza pre-definita e pre-detenuta, ma interrogazione attenta e permanente verso diversi interlocutori del management pubblico: dal decisore politico ai cittadini stessi, passando attraverso letture sociali e culturali impegnative e capaci di interpretare “lo spirito del tempo”.

2. **Utilizzare un apparato organizzativo sostenibile e pertinente**, quanto a risorse umane, sviluppo organizzativo, risorse finanziarie. La “cultura organizzativa” dell’operatore pubblico diventa una variabile fondamentale, anch’essa non prefigurabile né descrivibile nei tradizionali involucri formali che sono propri del procedere amministrativo.

E’ questo, della cultura organizzativa disponibile e rielaborabile; un problema di prima grandezza nella riforma della Pubblica Amministrazione. Lo è a maggior ragione per il mondo della scuola.

3. **Collocare la propria azione in un contesto autorizzativo coerente**. Dove con il termine di “contesto autorizzativo” si comprendono molti e diversi elementi.



Dai dispositivi di legittimazione normativa (e in tale senso l'attenzione alla dimensione giuridico istituzionale è uno degli elementi di contesto ma non il principale, in questo approccio), agli elementi di consenso della pluralità degli interessi sollecitati, interrogati e interroganti la produzione pubblica di servizi.

Il consenso dei cittadini, come consumatori finali, ma anche quello delle loro aggregazioni intermedie (sindacali e non solo); il consenso dei legittimi portatori di interessi (stakeholders), sia esterni sia interni alla stessa organizzazione pubblica (il "cliente" interno che ogni organizzazione ha, sempre per utilizzare un brutto linguaggio.)

Va da sè che in questa modellizzazione l'approccio "normativo" è solo una variabile e, se si dovesse tenere conto della tradizione amministrativa italiana da superare, bisognerebbe aggiungere anche: un approccio da tenere "sotto traccia".

Il "triangolo strategico" (Produrre valore pubblico, Organizzazione pertinente e sostenibile, Ambiente autorizzativi e consenso) usuale in molta pubblicistica di questi anni di New Public Management, indica direzioni essenziali di azione complessa per il dirigente pubblico e per i suoi interlocutori, con effetti condizionanti il successo della strategia pubblica. (vedi schema successivo).

Si può avere un disegno strategico compiuto e convincente sul "valore pubblico" da produrre, ed anche un apparato organizzativo adeguato. Ma se manca il corrispondente ambiente autorizzativo e consensuale la stessa strategia è condannata al fallimento: produrrà conflitti e non sarà percepita come utile. Alla lunga verrà abbandonata.

Si può avere un apparato organizzativo e di risorse potente, ed anche un buon consenso attorno alla propria azione (sappiamo che l'elaborazione del consenso ha una sua autonomia...), ma se il progetto non ha valore pubblico si spreca risorse comuni.

Si può avere un buon progetto di valore e un adeguato consenso, ma se l'organizzazione e le risorse non sono pertinenti e sostenibili, la strategia fallisce.

La complessità dell'azione richiede di agire su tutti i vertici del triangolo strategico. Non tragga in inganno l'apparente semplicità dello schema.

Si provi a riflettere per esempio alla tradizionale linearità, per un dirigente della pubblica amministrazione, dell'approccio a quello che abbiamo chiamato "ambiente autorizzativo".

La norma, dettata dal soggetto unico titolare, era più che sufficiente a guidare le realizzazioni.

E così pure l'interpretazione del valore pubblico. Gli apparati normativi, regolamentari, le circolari, insomma l'insieme della "comunicazione di comando" poteva venire considerata esaustiva.

Stessa considerazione si potrebbe fare circa i modelli organizzativi: è vero che nella Pubblica Amministrazione gli involucri spazio temporali del lavoro, i ruoli interni, le risorse umane e materiali sono largamente predeterminate.

Ma la loro combinazione reale è oggi nella maggiore disponibilità e responsabilità del management, ed i processi innestati, per quanto variamente contrastati spingono in direzione di una disponibilità ancora più ampia.

L'azione del dirigente pubblico, nel nuovo contesto che si va delineando (pluralità di titolarità, turbolenza della domanda, produzione ravvicinata ai cittadini ed al loro controllo, impegni "economici" alla democrazia del Bilancio) è nettamente più complessa.

Vengono meno tradizionali "ombrelli protettivi", si evidenziano le responsabilità della gestione strategica, si fanno significativi i vincoli rispetto al risultato.

Comincia a non essere più vera l'affermazione drastica che Sabino Cassese utilizzava per caratterizzare negativamente certi difetti della Dirigenza pubblica "*responsabilità senza autonomia, autonomia senza controllo*"<sup>11</sup>.

Per alcuni aspetti si tratta di una sorta di rivoluzione culturale che investe il management pubblico, ovunque collocato: sia nella Amministrazione centrale che in quella periferica, sia in quella statale che in quella del sistema delle autonomie locali o in quella degli enti pubblici. Ma anche i suoi interlocutori e portatori di interessi, che sono chiamati a riorganizzare la loro espressione e le modalità di interlocuzione, contrattazione, negoziazione, concertazione.

Nulla è ovviamente scontato, ed anzi il processo meriterebbe un attento monitoraggio in itinere.

---

<sup>11</sup> Cassese S, Franchini C., "L'amministrazione pubblica italiana", Il Mulino, 1994, Bologna

La complessificazione delle procedure decisionali, per esempio può apparire (e forse lo è) di non immediata convenienza.

Il rapporto costi/benefici di procedure decisionali che interrogano ambienti autorizzativi e consensuali complessi e plurimi può rivelarsi conveniente, per esempio, solo a valle delle decisioni: è più faticoso e complesso decidere ma ne vale la pena se ciò assicura consenso ex ante e mette al riparo da tensioni conflittuali ex post, quando le risorse siano già state spese...

Gli esempi di conflitti locali in campo di gestione ambientale, come la gestione dei rifiuti o la localizzazione di centrali, sono più che significativi: la rivolta di popolazioni non informate, la confusione delle alternative possibili, la messa in mora di decisioni assunte pure da autorità legittimate dal consenso politico, raccontano di come siano disarmati certi approcci alla “decisionalità manageriale”, quando siano trasferiti in contesti complessi

Ma appunto, nulla è scontato, e tutto è in realtà oggetto, come si diceva, di *apprendimento istituzionale*.

Credo sia agevole ricollocare entro tale quadro di riflessione anche molti dei problemi che oggi viviamo nel sistema scolastico: dalla gestione delle istituzioni scolastiche autonome, a quella delle nuove strutture del decentramento del Ministero, alle competenze nuove che vanno assumendo le Regioni e gli Enti locali, in materia di istruzione.

Il “triangolo della gestione strategica” è, ad ogni livello, un buon modello di analisi.

Rimane una ultima considerazione rispetto alla problematica del management pubblico e del suo rapporto con la gestione strategica.

L’esplorazione dei compiti complessi che si pongono lungo le tre direttrici indicate sollecita un arco di competenze tecnico-scientifiche che non sono usuali.

Vengono esaltate “competenze di prodotto” rispetto a quelle più tradizionali di “amministrazione e finanza”.

Il virtuosismo della interpretazione normativa, o lo scrupolo dell’osservanza della “competenza contabile” e la sensibilità al “principio di legalità” cedono il passo alla competenza tecnico-scientifica legata al prodotto specifico, e a quella della cultura organizzativa.

Anche in tale caso ciò vale per tutte le amministrazioni pubbliche in generale, ma in particolare per quelle come la scuola che producono servizi ad alta composizione tecnica.

E' evidentemente un problema di formazione (dunque di lunga durata...) , ma è anche un problema di mobilità orizzontale e verticale tra diverse amministrazioni e di scelte conseguenti.

L'orientamento alle "competenze di prodotto" si presenta cioè come un "operatore di selezione e promozione" rispetto alla dirigenza pubblica, quale che sia il modello di riorganizzazione amministrativa o di distribuzione delle titolarità.<sup>12</sup>

Applicando tali considerazioni al mondo dell'istruzione e della scuola su ciascuno dei vertici del "triangolo strategico" emergono problematiche che immediatamente interrogano concezioni e pratiche, ma anche definizioni normative, dell'Autonomia e il suo porsi (addirittura a partire dalla ricordata definizione Costituzionale) come interlocutore essenziale di un sistema di *governance* per la "produzione" del servizio di istruzione e formazione..

1. In primo luogo la definizione di "*valore pubblico*" assunta come comune orientamento di tutti i protagonisti del sistema a titolarità plurima (lo Stato, le Regioni, le stesse Istituzioni scolastiche autonome innanzi tutto).

Se si guarda a quanto prodotto concretamente in questi ultimi anni in termini di "convergenze strategiche" tra i diversi interlocutori, innanzi tutto la Conferenza Stato Regioni, e quanto trasferito, in termini di indicazioni strategiche unitarie sul "valore pubblico" da produrre sul piano operativo delle istituzioni scolastiche autonome, è agevole riscontrare quanto poco si sia avanzati in tale direzione.

Gli interlocutori istituzionali sembrano procedere più alla definizione rigorosa dei propri ambiti di competenza (quasi a "segnare il proprio territorio") che ad investire ciascuno le proprie risorse facendole confluire in una comune strategia.

L'interlocutore costituito dall'autonomia scolastica rimane comunque investito solo ex post da eventuali convergenze strategiche.

---

<sup>12</sup> Si veda per questa problematica Martone A. , "La gestione strategica delle Regioni", Guerini e Associati, Milano 2002

Il raffronto tra le legislazioni regionali e quella statale, i ricorsi e i conflitti che in qualche caso hanno chiamato in campo la Consulta della Corte Costituzionale sono buoni indicatori delle difficoltà ad interpretare coerentemente le nuove condizioni di titolarità plurima e a reinterpretarle in chiave di “strategia pubblica” verso un “valore pubblico” definito nel confronto comune.

Senza approfondire oltre l’analisi si può sintetizzare l’argomentazione in una domanda: posto che, almeno dal 1999 si è approdati ad una affermazione generale che il sistema di istruzione e formazione deve garantire il “diritto e dovere” alla formazione fino al 18esimo anno di età per tutti i cittadini, quanto di tale affermazione è stato trasferito in strategie pubbliche da parte dei diversi titolari, sia in termini di realizzazioni sia (e forse la questione è di ancora maggiore spessore problematico) in termini di “consapevolezza” della nuova mission per tutti gli interlocutori?

Eppure, nella sua sinteticità, quella affermazione costituisce una definizione ampia del “valore pubblico” da prodursi.

Naturalmente sul fronte della scuola propriamente detta, a tale definizione si sono più immediatamente resi sensibili settori più direttamente a contatto con il “terminale di età”. Ma anche in tale caso in modo prevalente per l’istruzione tecnica e professionale.

Eppure non sfuggirà il fatto che tale ampliamento del “valore pubblico” non possa lasciare immutata la stessa operatività di tutti gli ordini di scuola. Sapendo che l’itinerario formativo si dilata, come diritto e dovere e fino al 18esimo anno di età, anche il “valore” prodotto dall’istruzione primaria non può rimanere inalterato: cadenze e strutture di un curriculum di dodici anni non possono essere gli stessi di un curriculum che risponde ad un diritto obbligo di otto, e non solo per i suoi aspetti terminali.

Le scuole, e tutte le scuole, devono rivedere, più o meno profondamente definizioni di mission, di strategie, di obiettivi e conseguentemente il rapporto con i propri interlocutori.

2. Per quanto attiene al “*contesto autorizzativo*” anche limitandosi agli aspetti legislativi, valgono considerazioni simili alle precedenti, circa i caratteri della produzione normativa, sia fondamentale che secondaria.

Se si esaminano le norme che il decreto sul “Regolamento dell’autonomia” nella sua parte terminale abroga, se ne ricava con tutta evidenza il carattere di “indirizzo generale” che d’ora in avanti, dovrebbe caratterizzare la legislazione statale, rispettando la pluralità delle titolarità in materia.

La Legge 53/ 2002 (Legge “Moratti”) che si propone di riformare in modo complessivo il sistema di istruzione e formazione, in parte interpreta tale carattere, ma, paradossalmente non ha favorito o incontrato adeguata consapevolezza da parte dei protagonisti del sistema.

Per esempio il concetto di “livelli essenziali di prestazione” assicurate dallo Stato che traduce correttamente il nuovo dettato Costituzionale del Titolo V e che “intercetta” con tutta evidenza la “titolarità plurima” del valore istruzione e formazione, si è immediatamente prestato ad interpretazioni riduttive (la limitazione del servizio, i tagli di organico, le polemiche sulla composizione del curriculum).

Per altro, la normativa secondaria, prevista dalla stessa legge (i decreti legislativi, le circolari interpretative in merito...) si è esercitata a normare aspetti che sostanzialmente, sia pure non formalmente, vanno in collisione sia con lo spirito del Regolamento dell’Autonomia, sia spesso con quanto realizzato dalle scuole in interpretazione del regolamento stesso, per tacere delle titolarità del sistema delle Autonomie Locali.

Molte “prescrizioni” di carattere organizzativo interferiscono con quanto, con la stessa abrogazione della normativa precedente, il Regolamento indica come campo di esercizio dell’autonomia organizzativa, didattica, metodologica e di ricerca e sviluppo della singola Istituzione scolastica autonoma.

Per tacere della contraddizione evidente (se ne capiscono le ragioni, ma ciò non assolve l’incongruenza della produzione normativa..) di una legislazione statale che determina finanche l’orario del servizio di mensa, che per definizione non può che essere con tutta evidenza di decisionalità locale (ed è solo un esempio tra i tanti...)...

Sono affermazioni che non hanno nessun intento polemico. Semplicemente rimandano a quanto più volte ripetuto: interpretare effettivamente, sia dal punto di vista operativo che nella riconcettualizzazione di certi significati all’interno della cultura scolastica, la fase

storica nuova nella produzione di servizi da parte dell'operatore pubblico, disegna un campo di "apprendimento istituzionale" la cui esplorazione rappresenta un impegno di lunga lena.

Innanzitutto chiama in causa, come ovvio, la responsabilità dei dirigenti e del management amministrativo e scolastico.

3. Sul fronte delle "*Organizzazione compatibile e sostenibile*" va detto che nell'esperienza di questi anni le potenzialità disegnate dal Regolamento dell'autonomia sono state esplorate in modo tutt'altro che esaustivo.

Per ragioni che appartengono ai limiti soggettivi della cultura organizzativa disponibile e a quelli "oggettivi" costituiti dalle rigidità amministrative in termini di involucri spazio temporali che "contengono" il lavoro scolastico.

Infine per le stesse modalità di funzionamento della "filiera" dei finanziamenti statali che condiziona (forse più della stessa "scarsità" dei fondi..) l'operatività delle scuole.

Vi è però, al di là dei limiti indicati, soggettivi e non, una condizione "strutturale" irrisolta nella stessa definizione istituzionale dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

Queste ultime, anche interpretando al meglio le potenzialità contenute nel Regolamento, non detengono padronanza adeguata su tutte le variabili che ne esprimono la "produttività": risorse umane, risorse finanziarie, sviluppo organizzativo.

Il grado di padronanza decresce dal terzo fattore (lo sviluppo organizzativo che, da Regolamento è largamente affidato all'autonomia) al primo: sulle dotazioni di personale sia sotto il profilo quantitativo (e se ne possono comprendere i motivi..) sia per la composizione, sia per la sua distribuzione interna, il grado di padronanza autonoma è minimo.

Prevalgono su di esso le procedure e i vincoli della Pubblica Amministrazione centrale. Elemento emblematico di tale situazione è che i costi del personale, fatte salve alcune voci accessorie, non compaiono nel Bilancio delle scuole.

Naturalmente va ricordato come tale situazione abbia fondamento "oggettivo": il vincolo alla spesa pubblica per istruzione che, nella sua composizione, vede quello del personale come il costo di gran

lunga più consistente e dunque sul quale si esercita il maggiore controllo sistemico.

Tuttavia tale fondata preoccupazione estende immutata i suoi effetti ben al di là delle legittime considerazioni quantitative: la politica degli organici è in realtà filtrata attraverso procedure, schemi interpretativi, vincoli amministrativi di “classificazione” del personale (dalle classi di concorso alle determinazioni quantitative fondate sulla organizzazione scolastica per “classi”...) che, definite centralmente, interagiscono direttamente con i caratteri dello sviluppo organizzativo e della utilizzazione concreta del personale in una istituzione autonoma.

Inutile ricordare che su tali vincoli si esercita non solo il “potere della borsa” ma anche quello di una storica stratificazione di cultura, tra senso e consenso, del lavoro scolastico.

Immaginari professionali, interpretazioni sindacali, modelli organizzativi tradizionali si “tengono” a vicenda e collaborano a irrigidire i modelli organizzativi e la disponibilità efficace delle risorse.

Anche tentativi interessanti come quelli costituiti dalle esperienze di “*organico funzionale*” (assegnazioni di personale quantitativamente determinate da sensati “divisori” che tengano conto del rapporto tra numero di alunni e numero di insegnanti necessari, lasciando alle scuole la determinazione della loro specifica composizione, dunque a parità di spesa) hanno avuto breve vita e scarsa applicazione nei livelli secondari dell’istruzione.

La stessa Amministrazione del MIUR manifesta in tal caso una evidente contraddizione: da un lato si moltiplicano gli inviti a superare forme organizzative tradizionali (come il cosiddetto “gruppo classe”); dall’altro nel momento della determinazione degli organici “la classe” diventa in ultima analisi il parametro quantitativo che presiede alla distribuzione di risorse umane.

Le scuole, e significativamente quelle più proiettate ad interpretare la loro autonomia, esplorano faticosamente su questo “vertice strategico” gli stretti sentieri lasciati pervii da un cumulo di vincoli che limitano fortemente l’esercizio dell’autonomia stessa.



L'insieme delle considerazioni precedenti parrebbe scoraggiare l'ipotesi di una esplorazione delle metodologie della rendicontazione sociale sul fronte del sistema di istruzione.

E tuttavia se i vincoli ed i limiti di esercizio di una "strategia pubblica" in contesto di "pluralismo autonomistico"<sup>13</sup> indicati precedentemente sembrano rendere problematico l'uso della "strumentazione" del Bilancio Sociale, quale ci proviene dal mondo dell'impresa e da quello delle esperienze degli Enti Locali, non ne viene smentita, anzi, la "filosofia" di fondo e la stessa istanza di etica pubblica che la caratterizza.

Misurarsi con essa e tentare di darne una strumentazione coerente infatti è uno dei modi possibili per quell'apprendimento istituzionale che deve mettere in condizione tutti i protagonisti del lungo processo di riforma e ristrutturazione della produzione di servizi pubblici che attraversa questa fase storica.

Fosse anche solamente per la possibilità di enucleare, nella pratica operativa, quali sono le condizioni di ostacolo, le incrostazioni tradizionali che occorre rimuovere.

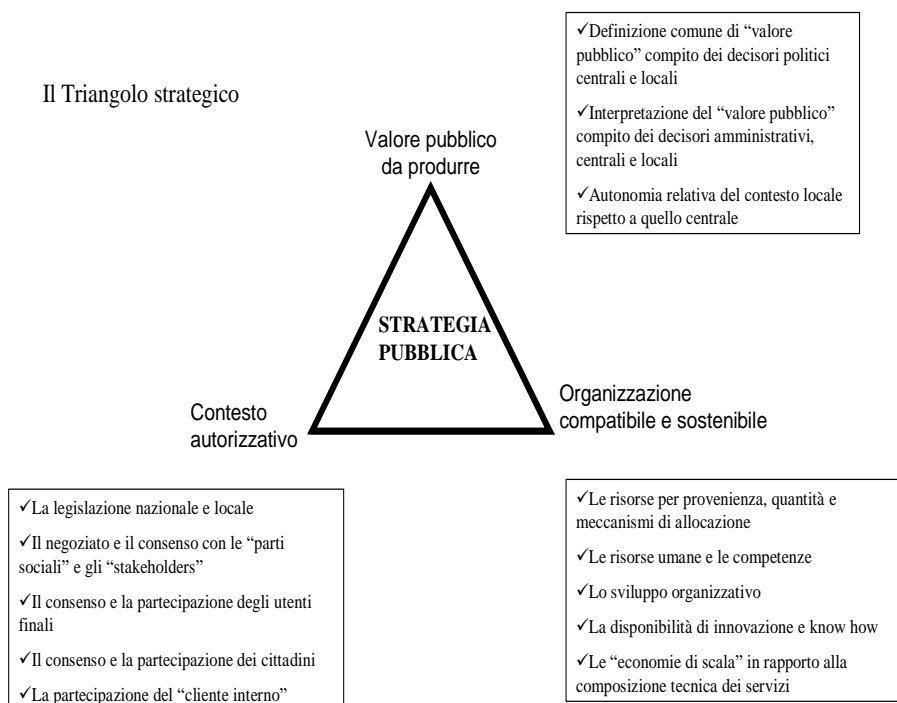
**Ma anche, all'opposto, per fere leva sul patrimonio di cultura, di sensibilità sociale, di esperienza che può essere reso disponibile e che rischia di essere sprecato nella autoreferenzialità, nella mortificazione di pratiche consolidate e non sottoposte a verifica, o semplicemente nelle autodifese che il cambiamento quando non sia capace di disegnare orizzonti convincenti e prospettive coinvolgenti inevitabilmente suscita.**

---

<sup>13</sup> Il termine "pluralismo autonomistico" è utilizzato esplicitamente dalla Corte dei Conti nel suo ultimo rapporto sull'efficacia ed efficienza dei sistemi di finanziamento del Ministro della Istruzione Università e Ricerca. Un rapporto che manifesta senza mezzi termini l'inadeguatezza delle caratteristiche della "filiera dei finanziamenti del MIUR rispetto alla "logica" dell'Autonomia delle Istituzioni Scolastiche

## La strategia pubblica a titolarità concorrente

### Il Triangolo strategico



## Gli strumenti disponibili alla scuola per la rendicontazione sociale

Come per gli Enti Locali, anche le scuole hanno una “dotazione” istituzionale di documentazione da produrre in gran parte rinnovata proprio a partire dall’autonomia. In sostanza si tratta di

- Il piano dell’Offerta Formativa, che riassume identità, valori, mission, strategie, impegni programmatici, progettazione annuale.

- Il Programma Annuale che in sostanza costituisce il “preventivo” sotto il profilo sia delle poste economiche che del programma di attività
- Il Regolamento interno
- Il Consuntivo annuale che, sotto il profilo contabile da “conto” delle attività realizzate.
- Le relazioni del Dirigente scolastico che accompagnano sia il Piano di Attività, sia il Consuntivo.

Si tratta di documenti che contengono gran parte delle informazioni di base per la possibile *rendicontazione sociale*.

Ma, come nel caso degli Enti Locali, ciascuno di essi ha limiti intrinseci di significatività dell’informazione contenuta, e limiti altrettanto consistenti nella gestione della comunicazione che producono rispetto agli interlocutori.

Nel quadro successivo si riassumono tali caratteristiche

Strumenti	Contenuto informativo	Destinatari	Limiti informativi
Piano dell’Offerta Formativa	Identità della scuola Valori Mission Strategie Scelte didattico pedagogiche Modello organizzativo Progettazione formativa annuale	Docenti Studenti Famiglie Organismi di gestione Pubblico	E’ indicativo delle intenzioni e dei programmi ma non informa sui risultati precedenti Non contiene informazioni sulle risorse economiche ed umane E’ fortemente orientato agli interlocutori interni
Regolamento interno	Norme di comportamento della “popolazione interna”	Docenti Studenti Personale	Orientato agli interlocutori interni
Programma Annuale (preventivo)	Entrate e spese classificate per: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ programmi e progetti (in accordo con POF)</li> <li>▪ Funzioni e servizi</li> </ul>	Organismi di gestione Amministrazione Organismi di controllo	Significativo sotto il profilo delle poste generali Non predisposto per contabilità analitica Rivolto quasi esclusivamente ad interlocutori interni

Relazione del Dirigente sul Piano di Attività annuale	Obbiettivi perseguiti e risorse di Bilancio, articolate per progetti  Risultati attesi  Guida alla lettura del preventivo	Organismi di gestione Organismi di controllo	Rivolto quasi esclusivamente a interlocutori interni. Raramente i risultati attesi sono corredati da indicatori di performance Spesso il nesso tra risorse e articolazione per progetti è nominale, riportando semplicemente le etichette relative del POF
Consuntivo	Entrate articolate per "natura", spese articolate per <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programmi e progetti</li> <li>▪ Funzioni e servizi</li> </ul> Risultati della gestione finanziaria	Organismi di gestione Organismi di controllo Amministrazione	Rivolto quasi esclusivamente a interlocutori interni Prevalenza dell'informazione contabile Assenti "istituzionalmente" parametri gestionali di efficienza ed efficacia della spesa (se vi sono è per scelta della scuola)
Relazione del Dirigente sul consuntivo	Risultati della gestione articolati per obiettivi e progetti Guida al rendiconto contabile	Organismi di gestione Organismi di controllo Amministrazione	Rivolto quasi esclusivamente a interlocutori interni Prevalenza dell'informazione contabile Spesso assenti le valutazioni di ricaduta sulla gestione successiva e sul POF

Sono evidenti, anche nella sintesi del quadro, i limiti più gravi della documentazione disponibile oggi per l'Istituzione scolastica Autonoma

- Vi è sconnessione tra la parte relativa alla progettazione formativa (titolarità formale del Collegio dei Docenti) e l'intera documentazione economica

- Salvo che per il POF che si rivolge sia agli interlocutori interni come i Docenti, gli studenti, le famiglie, e in parte ad interlocutori esterni (ma spesso in forma “passiva”: le scuole pubblicano il POF sul proprio sito, ma non attivano confronti sociali estesi sul loro programma), l’altra documentazione è sostanzialmente rivolta all’interno dell’organizzazione e spesso ha forte valore “formale” e autorizzativo.
- Sotto il profilo contabile, la classificazione delle spese per grandi aggregati (progetti ,servizi, personale) consente una flessibilità di gestione superiore a quella del tradizionale bilancio per competenze.
- La strumentazione correntemente disponibile non consente però una riclassificazione analitica delle spese che rimane “inclusa” nelle singole voci relative a programmi e progetti, dunque rende difficile ricostruire la “remunerazione” dei diversi stakeholders sia interni che esterni.
- Rispetto al Bilancio sia delle imprese che degli Enti Locali, la voce relativa al personale non comprende le retribuzioni ma solo parti aggiuntive e quantitativamente contenute di esse. Sotto il profilo contabile ciò rende opaca la stima del “valore prodotto”.
- Il raccordo tra rendicontazione e sistema interno di valutazione e controllo (che sarebbe obbligatorio, ma raramente esiste) non produce indicatori di performance che possano essere utilizzati nella rendicontazione stessa.
- Anche quando la scuola sia impegnata in progetti di autoanalisi o auto valutazione organizzativa o anche in progetti di “valutazione dei risultati degli alunni” (vedi progetti INVALSI) non si costruiscono raccordi tra risultati attesi, processi e attività messe in atto, e risultati ottenuti, attraverso batterie di indicatori capaci di raccordare obiettivi e risultati. Come se il versante “culturale, pedagogico” di tali progetti non avesse riflessi sul piano dell’uso delle risorse.

*Rideclinare per la scuola dell’autonomia le istanze, la metodologia, gli strumenti della rendicontazione sociale significa, allo stato attuale,*

*aprire una linea di ricerca sul campo, che coinvolge aspetti istituzionali e aspetti organizzativi.*

*Ma certamente il primo passo di tale ricerca è quello di formulare un quadro di connessioni e di scambi informativi tra i diversi documenti che istituzionalmente la scuola deve mettere a punto, in modo da rendere la comunicazione stessa significativa e confrontabile tra diverse Istituzioni e tra diversi momenti della vita organizzativa delle scuole.*

### **La definizione degli stakeholders per la scuola**

Giuste le considerazioni precedenti si tratta di un esercizio che muove direttamente dalla “premessa di valore” che individua la mission delle scuole nella produzione di servizi di “istruzione e formazione” per i cittadini del territorio di riferimento.

Si tenga conto sia del diagramma “Interesse/influenza” proposto in precedenza, sia dell’esperienza riportata per la Provincia di Parma: avere come interlocutori sociali l’universalità dei cittadini di un territorio richiede comunque di identificare stakeholders “privilegiati”; e d’altra parte nella identificazione concreta si tenga conto non solo del punto di addensamento del rapporti interesse/influenza, ma anche di aspetti di “influenza” rilevanti anche in presenza di “Interessi” non immediati, come è per i media e l’informazione (la scuola per esempio, soprattutto nelle localizzazioni extra cittadine o comunque di provincia, è un soggetto molto “curato” dalla stampa locale capace di influire anche pesantemente nella stessa vita interna dell’organizzazione scolastica. Dirigenti scolastici e docenti spesso forniscono il personale politico e amministrativo locale, e dunque sono sotto i riflettori della stampa locale anche solo per tale strumentale motivo).

Ricordando ancora che sull’intera questione della rendicontazione sociale della scuola è necessario aprire una “linea di ricerca” si può ipotizzare una elenco di stakeholders privilegiati

- *Studenti e famiglie*
- *Il personale della scuola*
- *Gli enti locali del territorio: il Comune, la Provincia, Comunità Montane, Consorzi di Comuni vicini*
- *Le associazioni di cittadini e cittadine, gli enti e i privati*
- *Le imprese anche individuali e gli enti fornitori di opere, beni e servizi*

- *Le associazioni di imprese*
- *L'Amministrazione scolastica sia a livello locale che nazionale*
- *La Regione*
- *Le associazioni culturali e professionali della scuola*
- *Le associazioni e gli enti che operano sul piano della politica culturale e formativa*
- *Le altre Istituzioni scolastiche del territorio*
- *Gli Istituti Regionali di Ricerca Educativa (IRRE)*
- *L'editoria scolastica*
- *I media locali*
- *L'Istituto scolastico stesso*

Non tutti sono “interessati” in quanto le risorse prodotte o spese dalla scuola hanno una ricaduta su di loro misurabile in eguale modo per tutti loro.

Ma certamente si tratta di interlocutori della “comunicazione” sia in chiave di percettori dell’informazione, sia in quanto possibili “fornitori” sia di informazione, sia di opportunità e di feedback sull’organizzazione scolastica.

### **Uno schema possibile**

Tenendo conto della fondamentale esigenza più volte ricordata di promuovere una ricerca-azione che coinvolga i protagonisti della gestione della scuola per verificare la possibilità di trasferire ed adattare esperienze, criteri, e strumenti della rendicontazione sociale, si può ipotizzare uno schema di principio nel modo seguente (adattando il modello **GBS**)

Identità Principi Valori Missione Politiche Governance Modello Organizzativo Obbiettivi generali Strategie	POF	Risorse	Risorse distribuite		Contabili- tà Sociale	
		Entrate	Spese		Indicatori di performance	
Per		per	per			
<b>Stakeholders</b>	Studenti e famiglie	L'Amministrazione scolastica	<b>Funzionamento della scuola</b> →	Personale	□□□□	<b>Valore Economico, ambientale, sociale distribuito</b>
	Il personale della scuola			Servizi	□□□□	
	Gli enti locali del territorio: il Comune, la Provincia, Comunità Montane, Consorzi di Comuni vicini			Attrezzature e impianti	□□□□	
	Le associazioni di cittadini e cittadine, gli enti e i privati	<b>Progettazione formativa</b>	Personale (retribuzioni Aggiuntive, contratti d'opera)	□□□□		
	Le imprese anche individuali e gli enti fornitori di opere, beni e servizi		Studenti	□□□□		
	Le associazioni di imprese		Famiglie	□□□□		
	L'Amministrazione scolastica sia a livello locale che nazionale		Territorio (iniziativa culturale)	□□□□		
	La Regione		Enti Locali (servizi ai cittadini)	□□□□		
	Le associazioni culturali e professionali della scuola		Imprese (formazione profess., apprendistato)	□□□□		
	Le associazioni e gli enti che operano sul piano della politica culturale e formativa		Altre scuole del territorio (collaborazione in rete)	□□□□		
	Le altre Istituzioni scolastiche del territorio		Personale (formazione interna)	□□□□		
	Gli Istituti Regionali di Ricerca Educativa (IRRE)					
	L'editoria scolastica		L'editoria scolastica			
		Unione Europea				
	Fornitori			□□□□		
L'Istituto scolastico stesso			□□□□			
I media locali			□□□□			

## Gli elementi di discussione

Il quadro precedente riassume sinteticamente, nelle sue voci, molti elementi di discussione che meritano di essere approfonditi.



### ***I contenuti ed i caratteri del POF***

In un POF “ben conformato” *identità, valori, principi, mission, politiche, strategie, obiettivi*, dovrebbero trovare posto nella parte di documento che si “offre” agli stakeholders come parte relativamente “stabile”, non cangiante nel breve e medio termine, in una “progressione” che va dalle affermazioni di carattere assolutamente generale a quelle che si riferiscono alle scelte operative caratterizzanti l’organizzazione stessa.

Dall’esame “sul campo” di un repertorio assai vasto di POF proposti dalle diverse scuole (utile una consultazione in linea: sono ormai la quasi totalità le scuole che hanno pagine web) emergono però alcuni rilievi relativi alla significatività delle informazioni che vi sono comprese sotto queste voci.

Spesso questa parte del POF contiene le cose che “non si possono non dire”: dal richiamo ai valori della Costituzione, all’osservanza delle Leggi e degli Ordinamenti scolastici, ai significati generalissimi che ha l’istruzione e la formazione per le nuove generazioni.

Affermazioni importanti, ovviamente, e di grande e impegnativo significato. E tuttavia, proprio perché non potrebbero non esserci, di scarsa significatività per quanto attiene alla “fisionomia specifica” di “quella scuola”. (come potrebbe non esserci il richiamo all’art.3 della Costituzione? O l’affermazione della “centralità della persona?”)

Se, come si ripete spesso, il POF costituisce la carta di identità della scuola, e se questo non è solamente un fortunato slogan, occorre ricordare che l’identità si costituisce per “diversità” e alterità, e non, o non solo, per l’omogeneità derivata dal fare parte di un comune sistema.

Ciò che determina il coinvolgimento degli stakeholders non è dunque semplicemente la mission generale del sistema di istruzione, ma ciò che “quella” scuola domanda e offre in “quel” determinato contesto e con “quelle” determinate scelte “produttive”.

Nella progressione che va dalla affermazione dei principi generali, alla scelta di politiche, strategie e obiettivi, spesso manca la discriminante di quella scelta identitaria.

Naturalmente si tratta di una scelta difficile e spesso dolorosa: l’identità, per le organizzazioni come per le persone si costruisce “per forza di levare”, non di aggiungere.

Per esempio l'indicazione delle "strategie" spesso comprende congiuntamente l'indicazione del rispetto rigoroso dei programmi di ordinamento e l'obiettivo prioritario di portarli a termine, e lo sviluppo della creatività degli studenti e il clima di sperimentazione necessario a perseguirla....

Oppure congiuntamente l'obiettivo del realizzare l'eccellenza dei risultati e quello di elevare lo standard medio degli apprendimenti e quello di integrare e recuperare lo svantaggio o la disabilità.

Le affermazioni sono, evidentemente tutte "giuste", ma non costituiscono informazione significativa. Anzi, sotto il profilo operativo possono costituire altrettante contraddizioni e difficoltà interpretative.

Perseguire l'eccellenza dei risultati contribuisce certamente a elevare gli standard medi, ma non si identifica con tale obiettivo: paradossalmente un indicatore possibile dell'eccellenza è l'entità degli "scarti" prodotti. (nella sua inaccettabilità formale tale indicatore è spesso "agito" nella realtà di tante scuole, specie secondarie superiori...confrontare i dati delle "bocciature" e molte motivazioni latenti di molti docenti, con le esortazioni al "successo scolastico" che popolano le circolari del "superiore Ministero").

Perseguire l'eccellenza deve per esempio significare mettere in atto strategie "eccellenti" di recupero e integrazione degli svantaggi, insieme alla elevatezza degli standard di apprendimento, non "aggiungere" l'eccellenza dei "bravi" al recupero "compassionevole" degli svantaggiati. Dunque qualche cosa di assai più impegnativo che l'accostamento tra "vocazioni" in sé diverse.

L'accostamento in declaratorie onnicomprensive di obiettivi il cui perseguimento specifico richiede strumentazioni e scelte operative assai differenti può tradursi in una sorta di immagine pedagogica "buonista" o corrispondere alle "esortazioni" normative che non possono non tenere congiunto l'universo delle "possibilità".

Ma certo non si offrono agli interlocutori come traccia di una fisionomia specifica dell'organizzazione e dei suoi impegni.

Inoltre da tali declaratorie si possono al massimo definire delle "*performance ideas*", ma non dei "*performances indicators*". Più sono larghe le maglie di tali definizioni strategiche, meno esse si prestano ad una rendicontazione effettiva ed a un uso dei risultati come retroazione e correzione delle strategie e degli obiettivi.

La seconda parte del POF invece, che viene operativamente tradotta nel piano di attività annuale e, sotto il profilo contabile, nel Programma Annuale (preventivo), contiene la declaratoria dei progetti che si intende mettere in atto annualmente.

Qui, sempre a partire da una osservazione “media” condotta su tanti POF, le rilevanze generali sono sostanzialmente tre

➤ La progettazione è in genere “orientata” all’offerta (del resto lo dice il termine stesso di *Offerta formativa*), con rapporti assai laschi con la “domanda”.

Sono rari gli esempi nei quali nel circuito di progettazione e riprogettazione si inserisce una diffusa e capillare comunicazione con gli interlocutori sociali, diretta a rilevare la domanda in modo significativo ed organizzato.

Eppure la condizione stessa per superare le semplificazioni “aziendalistiche” del *customer care* e della *customer satisfaction* (oggetti spesso di tanta polemica da parte della cultura scolastica), è proprio quella di predisporre letture significative del contesto operativo esterno, di ciò che offre e domanda, e una interlocuzione organizzata con gli stakeholders.

➤ Il repertorio dei progetti è spesso determinato non tanto dalle strategie e dalle politiche dichiarate ma delle disponibilità interne di personale esistenti..

Confrontando alcuni indici come il *costo medio per progetto*, o il *costo medio per progetto e per alunno* è per esempio possibile rintracciare politiche di investimento messe in atto dalle scuole assai diverse tra loro (politiche intensive o estensive, per esempio, perseguite nella progettazione) <sup>14</sup>. senza che di ciò vi sia traccia nelle dichiarazioni strategiche.

Insomma un orientamento autoreferenziale.

➤ Sotto il profilo contabile, l’aggregato dei progetti costituisce una voce che consente una buona flessibilità gestionale.

Ciascun progetto è corredato da un prospetto analitico che ne riassume i costi fondamentali. E tuttavia siamo ancora lontani da una ef-

---

<sup>14</sup> Per una analisi “sul campo” si veda De Anna, F. “I conti dell’Autonomia: sintesi degli indicatori in Marche, Umbria, Liguria e Puglia” In RAS – Rassegna dell’Autonomia Scolastica- N.10 ottobre 2004

fettiva strumentazione di contabilità analitica. I costi del lavoro sono solo quelli eventuali delle voci aggiuntive della retribuzione del personale. Il contributo del back office, dell'uso delle dotazioni strumentali (ammortamenti), dei servizi comuni alla determinazione dei costi è spesso lasciato implicito.

E ciò lascia un tratto di opacità sul percorso che va dalle affermazioni strategiche e programmatiche alla realizzazione concreta.

Si tratta evidentemente di un insieme di correzioni possibili il cui scopo principale è soprattutto (ma non solo) quello di dotare la stessa organizzazione dei feed back necessari al circuito esteso della progettazione e riprogettazione.

La connessione tra la parte generale del POF e la parte che viene travasata direttamente nel programma annuale è perciò fonte di ambiguità e di insufficienze informative.

D'altro canto il "ciclo di produzione" di una scuola non è annuale, ma sempre pluriennale (almeno triennale).

*Una proposta che si potrebbe avanzare è di corredare il POF con una sorta di Relazione Previsionale Programmatica di carattere pluriennale che accompagni le definizioni di valori mission rimarcando le coerenze e le priorità di scelte operative. (Che il Dirigente scolastico sia impegnato ormai in un contratto individuale di cadenza triennale potrebbe essere una coincidenza significativa).*

### **La composizione delle Entrate**

Come è noto le possibilità offerte dal Regolamento Contabile entrato in vigore nel 2001 sono assai ampie e diversificate: oltre al contributo tradizionale rappresentato dalle (diverse e plurime e anche questo è un problema nel problema) contribuzioni provenienti dall'Amministrazione scolastica le Istituzioni scolastiche autonome hanno la possibilità di recuperare risorse da numerose altre fonti. Contributi di Enti locali, di imprese, di donazioni, delle stesse famiglie, della Unione Europea vanno a costituire l'insieme delle risorse "spendibili" per l'attività della scuola.

Dunque accanto al flusso "istituzionale"<sup>15</sup> la scuola può attivare (e nell'esperienza concreta attiva in misura assai diversa tra scuola e scuola) un flusso di risorse di diversa provenienza, in generale destinate a

---

<sup>15</sup> De Anna, op.cit.

contribuire in modo specifico alla sua progettazione formativa, con maggiori o minori vincoli di destinazione.

Una opportuna indicizzazione della composizione delle entrate costituisce una sorta di “indicatore di imprenditività” nell’interpretazione dell’Autonomia.

Naturalmente è possibile e necessario un approccio alle risorse in entrata che non è ristretto i contributi di stretta natura economica.

L’uso di strutture operative appartenenti a terzi (Enti Locali, Associazioni) come per esempio teatri, sale pubbliche, laboratori; le stesse imprese nel caso di stage formativi o di alternanza scuola lavoro, che possono e devono trovare posto e descrizione (e se possibile anche valutazione economica – si pensi alle risorse extra bilancio considerate dalla Provincia di Parma nel Bilancio Sociale esemplificato più sopra) nella rendicontazione sociale.

Si tratta a tutti gli effetti di risorse che la scuola “mobilita” e distribuisce sui suoi interlocutori e dunque vanno a “creare” valore sociale.

Si tratta infine di risorse nelle quali si possono riconoscere alcuni degli stakeholders citati, e dunque fortemente interessati alla comunicazione relativa.

### ***Il valore distribuito***

Il quadro precedente esemplifica opportunamente una idea di “funzione sociale allargata” della scuola, della quale si è accennato più diffusamente nella premessa a questo capitolo.

Non più una scuola che “guarda” esclusivamente ai suoi interlocutori immediati – cittadini in età scolare e loro famiglie – ma all’insieme dei servizi che può e deve rendere al territorio, dunque a tutta la sua popolazione.

Da molte parti si postula la fine della centralità della scuola a fronte dell’efficacia, la flessibilità, la disponibilità sociale di altre forme e strumenti di formazione e informazione.

Limitarsi alla considerazione, per altro vera, che spesso tali alternative alla scuola sono a-pedagogiche e spesso francamente anti-pedagogiche, ancorché più disponibili e meno impegnative, rischia di tradursi in una stanca e disarmata autodifesa dei ceti professionali impegnati nella scuola stessa (stanchi e appassiti “custodi del metodo”?).

L’alternativa è una “ricapitalizzazione pedagogica” complessiva “dell’impresa” scuola che ha come prima ed essenziale scelta quella di

dilatare l'orizzonte dei servizi culturali e formativi che offre, all'intera cittadinanza.

Per tale motivo sono state inserite nello schema voci che, se non sono certo esaustive, neppure devono esserci tutte contemporaneamente.

Ma corrispondono spesso a esperienze positive già in atto: i corsi per adulti o per l'apprendistato in certe scuole del primo ciclo. Le esperienze di integrazione dei percorsi di formazione professionale o la formazione tecnica superiore in molti Istituti Superiori.

Per contro soprattutto in contesti periferici e/o provinciali, spesso la struttura scolastica i suoi ambienti sono uno dei pochi punti di riferimento ed aggregazione della popolazione. Iniziative culturali, ricreative, sportive (quante palestre utilizzate dalla popolazione, per esempio...) hanno come centro propulsore e di realizzazione i locali scolastici.

Così la scuola produce e distribuisce valore e "capitale sociale".

Dunque è utile e necessario che di ciò "renda conto" in quella interlocuzione allargata dalla quale ha preso le mosse la stessa definizione degli stakeholders.

Il concetto di marketing territoriale che abbiamo messo in luce nel Bilancio Sociale della Provincia di Parma può essere qui utilmente reinterpretato.

Un elemento particolarmente delicato tra le voci relative al valore prodotto e distribuito è, sotto il profilo strettamente contabile, *la presenza in tutte le Istituzioni Scolastiche di consistenti **avanzi di amministrazione*** che spesso costituiscono più di un terzo delle Entrate contabili.<sup>16</sup>

In una impresa questa voce costituirebbe il risultato positivo di esercizio, che "torna" all'impresa stessa in termini di possibile autofinanziamento.

In una amministrazione pubblica, evidentemente il significato formale è tutt'altro: un parametro possibile di efficienza della spesa (in negativo).

Le ragioni di tale situazione (accanto a quelle di eventuali inefficienze gestionali) sono numerose: ritardi nei finanziamenti pubblici rispetto ai tempi di impegno e di spesa, sfasatura del ciclo produttivo del-

---

<sup>16</sup> Cfr. De Anna, Op.Cit

la scuola rispetto alla annualità solare del rendiconto finanziario, ostacoli intrinseci al carattere degli stessi strumenti di gestione.

Per molte scuola l'avanzo di amministrazione corrisponde effettivamente ad una sorta di polmone di flessibilità, rispetto alle cause di inefficienza esogene ricordate.

Tuttavia è evidente il rischio che l'opacità del dato, presente solamente in una rendicontazione a grandi aggregati e con interlocutori solo interni, realizzi una sorta di opportunistica convergenza tra una tendenza al calo del finanziamento pubblico che non si palesa appieno ai cittadini, e la conservazione di margini operativi interni alla scuola stessa a fronte delle inefficienze esterne e interne.

La generalità del dato degli avanzi di amministrazione anche consistenti registrati nei bilanci delle scuole e il ciclo dei residui che si verifica nel flusso dei finanziamenti pubblici alla scuola dal Ministero alle Direzioni Regionali e ai Centri Servizi Amministrativi provinciali, che la Corte dei Conti ha puntualmente registrato nel suo ultimo rapporto,<sup>17</sup> tolgono per esempio fondamento "oggettivo" ad una seria discussione sulla "spesa pubblica" per istruzione che alimenta invece – senza riscontri reali – molto del dibattito politico e sociale.

I cittadini discutono, i media si impegnano, gli amministratori si schierano a difesa o all'opposizione reclamando più fondi o assicurandone l'incremento: tra il ciclo dei residui e gli avanzi di amministrazione tale discussione rischia di essere fatta solo su "simulacri" e non su dati operativi.

Il coraggio di rendicontare anche questi aspetti contribuisce a dare "realità" ad una problematica assai seria come quella dell'entità e della distribuzione della spesa pubblica, appianando l'asimmetria informativa, specie del cittadino comune, che deforma la partecipazione democratica, ed il rapporto tra tutti gli interlocutori della scuola. (La "democrazia del Bilancio")

---

<sup>17</sup> Sul rapporto citato della Corte dei Conti si vedano i commenti in De Anna F., " *Corte dei Conti e Autonomia: vischiosità nelle erogazioni e ruolo dei residui passivi* " in RAS- Rassegna dell'Autonomia Scolastica, N. 12, Dicembre 2004. Mentre le scuole presentano un avanzo di amministrazione che si attesta su circa il 40% delle risorse iscritte a Bilancio, la filiera dei finanziamenti pubblici, dal MIUR alla scuole, passando per gli uffici regionali e i Centri Servizi Amministrativi territoriali, presenta un "ciclo dei residui" che si riproduce annualmente per circa oltre il 30%.

La somma dei due fenomeni rende assai incerto l'oggetto di una seria discussione sulla spesa pubblica per istruzione, quale per esempio è definita annualmente in ogni Legge Finanziaria.

Se tra le altre cause che stanno a monte della realtà degli avanzi di amministrazione delle scuole vi è anche quella della sfasatura tra il loro ciclo produttivo e il ciclo dei finanziamenti e dei rendiconti contabili, ciò costituisce una ragione rafforzativa della proposta sopra accennata di redigere una Relazione Previsionale e Programmatica pluriennale che, senza avere valore cogente dal punto di vista contabile accompagni le scelte di strategia generale disegnandone le coerenze sotto il profilo delle risorse da impegnare complessivamente.

### ***Le economie di scala: dal Bilancio Sociale della singola scuola al Bilancio Sociale di Area***

Si tratta in realtà di una “proposta nella proposta”.

Sotto il profilo delle risorse economiche e umane disponibili e sotto il profilo dei servizi realmente erogabili al territorio, soprattutto in una accezione allargata come delineato nel punto precedente, spesso le Istituzioni Scolastiche autonome sono “piccole”.

Il loro dimensionamento, nel passaggio all'autonomia, ha tenuto conto di molte variabili (di alcune è bello tacere iscrivendosi nelle dinamiche localistiche o nella preoccupazione dei posti dirigenziali...) ma rarissimamente ha tenuto conto della concentrazione di risorse materiali ed umane necessaria per realizzare la “massa critica” sufficiente per generare servizi che hanno un'alta composizione tecnica ( e dunque sono particolarmente sensibili alle variabili di scala).

D'altro canto in un territorio sufficientemente ampio per disegnare un bacino di servizi (trasporti, sanità, assistenza sociale, politiche del lavoro...) coesistono più scuole sia del medesimo ordine e grado, sia di diversa tipologia.

I motivi e la strumentazione per procedere, ciascuna di esse, in direzione della rendicontazione sociale, sono stati illustrati più o meno efficacemente nei paragrafi precedenti.

Ma è una prospettiva di estremo interesse quella di ricongiungere e ottimizzare i diversi Bilanci Sociali e di integrarli in dimensione territoriale. Un Bilancio Sociale di Area. (BSA)

Un equivalente insomma a ciò che si vorrebbe attraverso i numerosi inviti (e molte iniziative) del lavoro in rete: superare gli effetti negativi del “piccolo è bello” applicato ai modelli di dimensionamento delle istituzioni scolastiche autonome.



Unità scolastiche piccole, deboli economicamente, anche se gelose ciascuna della propria autonomia, “convengono” solo a chi vede l’autonomia stessa come un pericolo o come una innovazione pericolosa, o una “concorrenza” istituzionale.

Una ragione in più per realizzare l’integrazione dei servizi prodotti e del valore distribuito al territorio stesso.

In oltre, considerando il carattere del Bilancio Sociale come processo che va dalla rendicontazione alla predisposizione di miglioramento e di nuova progettazione, il BSA potrebbe rivelarsi uno strumento di programmazione territoriale offerto allo stesso sistema delle autonomie locali che ha la titolarità del governo del territorio stesso.

### ***Gli Indicatori di performance***

Anche per la scuola si tratta della parte della rendicontazione sociale che rappresenta una sfida concettuale e scientifica. Dunque completa una sfida complessiva che è soprattutto culturale e gestionale e per le amministrazioni pubbliche anche istituzionale

D’altra parte è proprio agli indicatori di performance che è affidato il compito di dare conto in modo significativo sia alle coerenze interne tra strategie dichiarate ed attività svolte, sia alla effettiva composizione del valore prodotto e distribuito, innanzi tutto nei confronti degli stakeholders individuati.

Come già detto si tratta di

- Definire indicatori sia quantitativi che qualitativi.
- Di natura economica e di natura extraeconomica.
- Di utilizzare fonti plurime: dai dati più strettamente contabili a quelli desunti dalla stessa interlocuzione con gli stakeholders, come indagini, focus groups con gli interlocutori privilegiati, questionari di gradimento (ma non solo!!).

Si tratta di un lavoro “mai finito” che implica una raffinazione progressiva degli strumenti e delle fonti: unica avvertenza è di mantenere memoria sia delle fonti che delle modalità di “misurazione”, in modo da produrre seriazioni diacroniche significative.

Non bisogna avere fretta: è la parte effettivamente innovativa del lavoro e non esiste un “modello” pronto all’uso chiavi in mano: per definizione gli indicatori di performance si definiscono rispetto all’attività

concreta e specifica e crescono insieme alla sua organizzazione ed al suo miglioramento.

E' in tale campo, soprattutto, che si rimanda ancora una volta ad un lavoro di ricerca azione che coinvolga le scuole che intendono mettersi su questa strada.

E tuttavia proprio in relazione alla scuola sono possibili due indicazioni generali di lavoro (vedi oltre per qualche proposta operativa).

1. Produrre indicatori legati alla specifica progettazione dichiarata nel POF: ogni progetto dovrebbe essere corredato non solo dei risultati attesi, ma anche di indicatori sia di raggiungimento o avvicinamento al risultato, sia della distribuzione di esso sugli interlocutori coinvolti, sia del carattere del processo (tempi, cadenze di realizzazione, modifiche in corso d'opera, coinvolgimento...).

Sotto il profilo contabile si è già accennato alla necessità di produrre una significativa indicizzazione delle voci di bilancio (si vedano nuovamente gli articoli citati che ne contengono una rudimentale e provocatoria ipotesi) e di esplorare la dimensione della contabilità analitica superando qualche limite del regolamento contabile in vigore per le scuole autonome.

2. Una fonte interessante di possibili indicatori di performance è il raccordo sistematico tra i diversi progetti che oggi impegnano le scuole in direzione della valutazione e auto valutazione, sia dell'organizzazione (autoanalisi, sistemi di qualità... valutazione del personale) sia dei risultati dell'apprendimento (i Progetti Pilota dell'INVALSI, ma anche l'applicazione sistematica di modelli di valutazione omogenei all'interno dell'istituto).

In fondo la possibilità di legare in modo più o meno significativo (tutte le cautele in tale campo sono da tenere presenti) i risultati di apprendimento degli studenti alle scelte e agli indirizzi della progettazione formativa, sarebbe un buon "luogo" di significatività (non l'unico, in un sistema complesso come la scuola...) della rendicontazione sociale.

Dunque riconnettere "a sistema" i diversi progetti come "fonte" di informazioni organizzate da trasferire, con le opportune manipolazioni ed adattamenti nella costruzione del Bilancio Sociale. E' appena il caso di citare il fatto che i diversi progetti di valutazione

e di auto valutazione di Istituto, mentre prendono in esame molte delle variabili che trovano posto nella rendicontazione sociale, e dunque possono favorire la individuazione di opportuni indicatori di performances, raramente affrontano l'aspetto relativo alla distribuzione delle risorse in modo analitico.

Ricerca sul Bilancio sociale e d esperienze di valutazione e autovalutazione di Istituto potrebbero alimentarsi a vicenda fino ad integrarsi.

### ***I processi***

Le tappe di costruzione di un possibile Bilancio Sociale in una scuola non sono sostanzialmente dissimili da quelle indicate nel caso delle imprese o degli Enti Locali.

- Il punto di partenza è la decisione stessa che ha come protagonisti il Dirigente ed il suo staff.

La scelta ha diverse dimensioni, che vanno approfondite e condivise: migliorare la comunicazione sociale della scuola; dotarsi di uno strumento di "programmazione allargata" che coinvolge una dimensione multi interlocutori; coinvolgere maggiormente gli interlocutori interni e motivarne il lavoro; integrare i sistemi di controllo e valutazione che la scuola ha già a disposizione; integrare e migliorare la significatività informativa della documentazione ufficiale realizzata di routine...

La scelta, una volta approfondite e condivise le motivazioni a livello di staff va socializzata, spiegata, esemplificata agli interlocutori interni (Collegio, Commissioni ecc..) in modo da creare attorno ad essa il consenso necessario a procedere.

- Tale scelta di fondo deve tradursi operativamente nella costruzione di un gruppo di lavoro dedicato, nel quale non possono mancare né il Dirigente, né il Direttore dei Servizi Generali e Amministrativi. Nel gruppo (o nei gruppi) devono essere coinvolti gli eventuali responsabili di dipartimenti o dei progetti più rilevanti nei quali è impegnato l'Istituto.

- Il primo lavoro da affrontare è di ricerca comune, diretta a:

- Esplorare le esperienze esistenti anche in altri campi. (Documentazione)

- Utilizzare come fonti iniziali la documentazione normativamente prodotta (POF, Piano Annuale, Consuntivo, schede di

progetto...) ponendosi l'obiettivo di integrarla su uno schema (del tipo di quello presentato nei paragrafi precedenti..). Si sfrutta cioè la condizione delle scuole come Enti Pubblici che hanno una normativa, certo molecolare e separata, ma che nel complesso delinea la possibilità e necessità della rendicontazione sociale.

- Procedere alla vera e propria costruzione della documentazione integrata.

Per farlo è utile ripercorrere le fasi che qui proponiamo anche sotto forma di “domande”.

#### La fase di impostazione

- Perché si vuole fare il bilancio sociale? Quali sono gli obiettivi in termini strategico -gestionali e di comunicazione e partecipazione che si vogliono raggiungere?
- Chi sono i destinatari del documento?
- Da dove partire per costruire il bilancio sociale?
- Quali attori bisogna coinvolgere all'interno e all'esterno dell'amministrazione?
- In cosa consiste l'attività di progettare?
- Quanto tempo e quante risorse occorre prevedere?
- Quali sono gli errori da evitare?

#### La fase di costruzione del sistema di rilevazione

- Che tipo di dati e informazioni sono necessarie per la rendicontazione?
- Che cosa significa costruire un sistema di rilevazione?
- Come si collega ai sistemi contabili e come può essere gestito dall'ente?
- Quali indicatori servono? Quantitativi o qualitativi?
- Che uso fare dei dati di bilancio?
- Quali sono le fonti interne ed esterne delle informazioni e come organizzare la raccolta dei dati?

#### La fase di redazione del documento

- Rispetto ai destinatari individuati in fase di impostazione, è sufficiente una versione del documento o sono necessarie diverse versioni?
- Come costruire il documento (o i documenti)?

- A chi si affida la redazione?
- Qual è l'impostazione grafica ed editoriale del documento?
- Chi verifica e valuta i contenuti del documento?

#### La fase di impostazione: scelte preliminari

- Obiettivi che si intendono raggiungere (e dunque, a chi ci si rivolge? Quali sono i destinatari?)
  - Ambito di rendicontazione
  - Attori da coinvolgere e gruppo di lavoro
  - Modello di riferimento che si intende adottare
  - Gli output attesi
  - Tempi e costi di realizzazione del documento

#### I gruppi di lavoro

- Un gruppo di lavoro direzionale, composto da dirigenti e referenti politici.
  - ✓ Definiscono le linee generali del progetto
- Uno o più gruppi di lavoro operativo, che potranno essere *settoriali* o *intersettoriali*.
  - ✓ Traducono obiettivi interni in obiettivi comprensibili all'esterno
  - ✓ Fanno la mappatura degli stakeholder coinvolti, definiscono risultati ed effetti delle azioni rispetto a loro.
  - ✓ Raccolgono i dati
- Coinvolgere o meno soggetti esterni
  - ✓ Dipende dalle disponibilità economiche e di professionalità dell'ente
  - ✓ Possibile in una prima fase, ma poi il processo deve rientrare nelle attività ordinarie

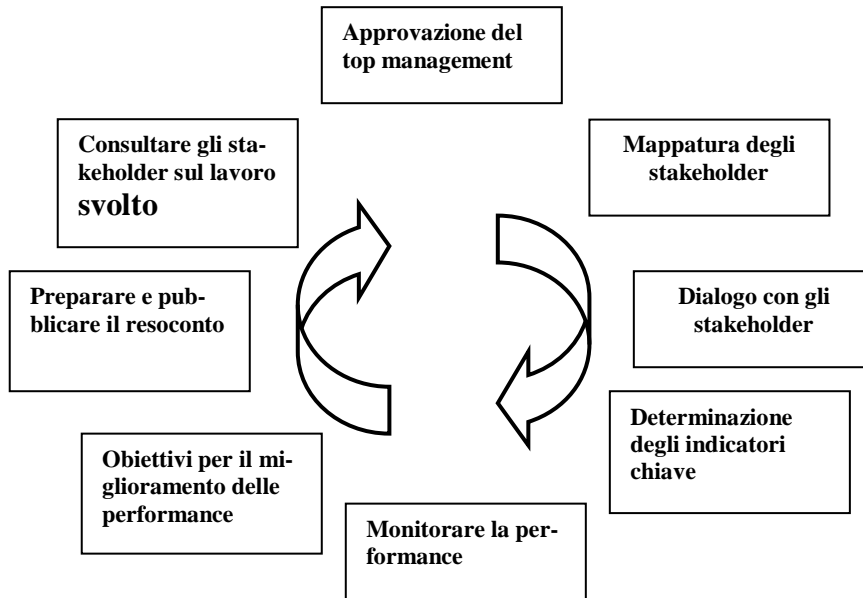
#### Indicatori di performance

.....

- Per garantire la confrontabilità dei dati nel tempo è importante tenere traccia di:
  - ✓ come sono stati calcolati gli indicatori;
  - ✓ chi ha fornito le informazioni;
  - ✓ tutte le ulteriori informazioni relative al processo di costruzione.

## La circolarità del processo

Si è detto più volte che la rendicontazione sociale si concretizza in un documento, ma è soprattutto un processo. Lo schema seguente riassume ancora una volta il concetto



L'elemento motore della processualità è l'attività del monitoraggio interno delle performance che alimenta il ciclo.

Si evidenzia qui come il monitoraggio interno sia un "durante". Non ci si può limitare ad attività di misura ex post.

Questa attività, inoltre è quella che sta in interfaccia tra il dialogo con gli interlocutori nella fase di impostazione e il "ritorno agli interlocutori" dopo la realizzazione del report di rendicontazione.

Si accenna qui, sia pure di sfuggita, che il ciclo della rendicontazione sociale colloca il monitoraggio interno in prospettiva più convincente di quella che, attraverso molte esortazioni che provengono dalla Amministrazione, si vorrebbe dare al cosiddetto *controllo di gestione*.

Nelle condizioni strutturali della scuola infatti il cosiddetto "controllo di gestione" appare inappropriato concettualmente :non vi sono "quantità economiche" adeguate per interpretare esaustivamente il rapporto tra input e output, se non in una prospettiva limitata di carattere amministrativo-finanziario (dunque a prescindere dal prodotto e dalla efficacia raggiunta nella erogazione del servizio).

Ma anche più che discutibile sotto il profilo degli effetti di miglioramento che può innescare. Basti pensare che nella sua rendicontazione economica la scuola non riporta i costi del personale che sono etero determinati, non in padronanza dell'organizzazione, e tuttavia costituiscono la parte di gran lunga più consistente dei costi reali (intorno al 90% della spesa complessiva per l'istruzione)

Cosicché se applicando un rigoroso sistema di controllo di gestione che ha il suo costo (supponiamo il 5% delle risorse disponibili) si realizzasse un miglioramento dell'andamento dei costi espliciti inseriti in Bilancio dell'ordine del 10%, in realtà si tratterebbe di miglioramento esercitato su poco più del 10% della spesa complessiva, essendo la rimanente (il personale) esclusa dal controllo.

In altre parole, il controllo di gestione costerebbe più dei suoi effetti benefici.

Altra cosa invece è traguardare il monitoraggio interno (non di tipo esclusivamente economico) alla prospettiva della rendicontazione sociale.

Nel ciclo processuale sono insiti in modo evidente i "guadagni" dell'organizzazione nella realizzazione del processo: miglioramento,

accumulazione di capitale “reputazionale”, aumento della motivazione, dinamicità della cultura organizzativa.

## **Indicatori di performance per un Bilancio Sociale nella scuola: qualche spunto di riflessione**

Le proposte che seguono non hanno altra ambizione che quella di essere alcune indicazioni di esplorazione del complesso compito di individuare gli indicatori di performances capaci di rendere significativa, confrontabile nel tempo e tra diverse Istituzioni scolastiche, la “comunicazione sociale” ed il confronto con gli stakeholders.

Sono proposte rielaborate da alcune esperienze sul campo, sia pure riferite a scopi diversi da quelli della *rendicontazione sociale*, e tuttavia (e proprio per tale caratteristica) rideclinabili in tale prospettiva.

Inutile aggiungere che sono tutt’altro che esaustive del compito di definire una batteria di indicatori completa e significativa.

### **Indicatori economici.**

In una ricerca effettuata sui rendiconti economici delle scuole della Regione Marche <sup>18</sup> si è proceduto ad indicizzare le voci di bilancio, in modo assai semplice o se si vuole “rudimentale”, in modo da renderli confrontabili.

Gli indici sono semplicemente costituiti dai rapporti tra le diverse poste di Bilancio (per i più grandi aggregati) e i valori complessivi rispettivamente sul fronte delle entrate disponibili e delle uscite.

La ricerca costituiva un preliminare per impostare una rilevazione più dettagliata e raffinata, che darà i suoi primi esiti con il prossimo anno finanziario.

E tuttavia i dati così rilevati hanno immediatamente dimostrato che a parità di normative contabili applicate, a parità di modalità di finanziamento pubblico effettuato su parametrizzazioni statistiche “oggettive” (in sostanza numero di alunni e di insegnanti per scuola), a parità di forme di controllo contabile (i Revisori dei Conti presenti in ogni istituzione scolastica) lo scostamento dei valori indicizzati è molto accentuato.

I modelli di gestione e, a monte di essi, le interpretazioni dell’autonomia che si esprimono negli “stili” di gestione, di utilizzazio-

---

<sup>18</sup> Vedi De Anna F., in RAS N. 10 Ottobre 2004 citato



ne concreta delle risorse, di organizzazione dei processi, presentano una variabilità estrema tra scuola e scuola.

Si veda la tabella complessiva degli indici utilizzati, riportata successivamente che raggruppa i dati delle scuole della regione Marche.

La colonna delle deviazioni standard rende chiaro che la variabilità dei dati raccolti è, per alcuni indici, talmente elevata da rendere incongruo l'uso stesso del valore medio.

L'autonomia, nella sua realizzazione si dispone cioè su un ventaglio di variabilità interpretative e realizzative che fa pensare ad una distribuzione "molecolare gassosa", dispersa, che sfugge alle parametrizzazioni statistiche usuali nelle statistiche sociali (per esempio per appartenenze territoriali).

I dati delle Marche sono inoltre convalidati sostanzialmente dal confronto con le regioni utilizzate per la ricerca citata.

Del resto la "dispersione" dei modelli interpretativi e realizzativi dell'autonomia era stata messa in luce dagli stesse attività di monitoraggio che si misero in campo nella fase iniziale e di applicazione sperimentale del Regolamento relativo.

Sia il rapporto curato dalla LUISS sia quello redatto dal gruppo di lavoro costituito a suo tempo dal MIUR confermano per altra via (non sono focalizzati sui dati contabili) tale situazione.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Si veda : AA.VV. "Rapporto sulla scuola dell'autonomia 2002" Luiss Edizioni – Armando Editore, Roma 2002 e De Anna, F. , a cura di "Monitoraggio Autonomia: monitoraggio, valutazione, consulenza nella scuola che cambia", Franco Angeli Editore, Milano 2001

<b>Indici</b>	<b>media</b>	<b>dev. standard</b>
<b>Incidenza avanzo amministrazione</b>	0,46	0,11
<b>incidenza finanziamento statale</b>	0,38	0,11
<b>incidenza finanziamento Enti Locali</b>	0,04	0,02
<b>incidenza finanziamento privati</b>	0,09	0,7
<b>Incidenza finanziamenti vincolati</b>	0,83	0,14
<b>incidenza spese amministrative</b>	0,10	0,07
<b>incidenza spese gest.didattica</b>	0,07	0,05
<b>incidenza spese personale</b>	0,43	0,13
<b>incidenza spese investimento</b>	0,04	0,03
<b>incidenza spese per progetti</b>	0,34	0,14
<b>Incidenza fondo da programmare</b>	0,05	0,03
<b>spesa media per alunno (euro)</b>	854,47	644,72
<b>spesa media per progetto (euro)</b>	8704,30	6779,91
<b>spesa media progetto per alunno (euro)</b>	207,90	130,56
<b>Numero progetti per scuola</b>	22,76	14,44

Naturalmente il panorama degli indici utilizzati è parziale e disegna semplicemente un campo di analisi che va approfondito.

Ma già raggruppandoli per “tipologie” è possibile metterne in rilievo le potenzialità “euristiche” in relazione a possibili caratterizzazioni dei “modelli di autonomia”.

Si vedano i prospetti seguente

<i>Indicatori per il management</i>	
<b>Incidenza avanzo amministrazione</b> <b>Incidenza fondo da programmare</b> <b>incidenza spese amministrative</b> <b>incidenza spese gestione didattica</b> <b>incidenza spese personale</b>	<i>Sub indicatori</i> <b>orientamento alla “macchina organizzativa”</b> <b>orientamento al prodotto</b> <b>orientamento all’efficienza</b> <b>orientamento alla flessibilità gestionale</b>

*Indicatori relativi al contesto autorizzativo*

**incidenza finanziamento statale  
incidenza finanziamento Enti Locali  
incidenza finanziamento privati  
Incidenza finanziamenti vincolati**

*Sub indicatori*

**Grado di imprenditività  
Orientamento al contesto strategico  
Orientamento al consenso  
Orientamento alla flessibilità**

*Indicatori relativi all'investimento*

**incidenza spese per progetti  
incidenza spese investimento**

*Sub indicatori*

**Orientamento al prodotto  
Orientamento all'innovazione**

*Indicatori del valore pubblico* Spesa per alunno

**Spesa per progetto  
Spesa per progetto per alunno  
Numero di progetti  
Incidenza spese per progetti genitori  
Incidenza spese per progetti studenti  
Incidenza spese per educazione adulti  
Spese progetti realizzati per Enti Locali  
Spese progetti Europei  
...**

*Sub indicatori*

**Intensità dell'investimento  
Tipologia di progettazione**

I macro aggregati di Bilancio costituiti dalle spese per Attività (servizi) e per Progetti, possono essere disaggregati individuando la composizione di ciascuna destinazione “per natura”.

Tale disaggregazione, opportunamente indicizzata, consentirebbe di rapportare la spesa agli stakeholders specifici.

Per esempio nel caso delle Attività la composizione della spesa di ciascuna per spese destinate al personale e spese per acquisti di attrezzature e servizi, individuerebbe la distribuzione in termini di valore economico sia sul personale interno (e/o esterno nel caso di ricorso al mercato del lavoro e a contratti d’opera) sia sui fornitori.

Nel caso dell’aggregato dei Progetti la composizione analitica della spesa relativa metterebbe in grado di ricostruire indicatori relativi alla natura della stessa (investimenti in attrezzature, personale, acquisto di servizi; costi della stessa progettazione) e alla ricaduta di valore sugli interlocutori (dal personale interno, alle diverse tipologie di utenti coinvolti nella realizzazione dei progetti stessi), Nonché evidentemente aggiungere informazioni più dettagliate sul modello di investimenti.

Si osservi per esempio nella tabella precedente l’indicatore del costo medio per progetto. La sua grande variabilità testimonia di modelli di investimento che agli estremi potremmo etichettare come di tipo intensivo (pochi progetti ad alto costo) o di tipo estensivo (numerosi progetti “leggeri”).

Non c’è evidentemente criterio per indicare il modello ottimale: dipende dal contesto, dalla domanda sociale, dalle caratteristiche del gruppo professionale che progetta e gestisce, dalla cultura organizzativa che esprime.

Come costruire un criterio di orientamento della gestione, se non misurandosi con una rendicontazione che ricostruisca la “catena di senso” che unisce le strategie e gli obiettivi generali dichiarati all’uso concreto delle risorse disponibili? Nessun “controllo di gestione” predisposto da modelli contabili dell’Amministrazione potrà rispondere alla domanda precedente.

Ancora si osservi la estrema variabilità del numero di progetti costituenti il POF delle scuole esaminate (nelle Marche con una media di 22 progetti per scuola ci sono estremi di 74 progetti e di 2 progetti).

Agli estremi siamo evidentemente in campo che non è azzardato definire “patologico”; una scuola “bulimia” rispetto all’innovazione che moltiplica i progetti nei quali si impegna (ovviamente correlati al basso

costo unitario di essi) ed una scuola “anoressica” con una progettazione formativa inerte.

Ma nel range delimitato dagli estremi ci stanno modelli “interpretativi” dell’autonomia e soprattutto della propria mission organizzativa, per i quali non vi sono criteri certi di valutazione. Una progettazione multipla e leggera può meglio rispondere ad un contesto sociale ricco e affluente. Una progettazione scarna ed essenziale, mirata ai “fondamentali” è appropriata per le situazioni in cui più fortemente motivati sono gli obiettivi di recupero e di rinforzo.

Anche in tal caso il “criterio” di orientamento non risiede nella definizione di una sorta di ideal tipo di scuola predisposta da una Amministrazione centrale alla quale render conto; ma nella interlocuzione attenta, ripetuta che presiede alla rendicontazione sociale quale siamo andati descrivendo, che vincola alla verifica ripetuta delle congruenze e coerenze tra obiettivi, strategie, utilizzo delle risorse.

Nella composizione delle spese per i progetti per esempio, le spese di progettazione o formazione connesse alla realizzazione di ciascun progetto costituiscono un buon indicatore dell’orientamento alla “ricerca e sviluppo” con il quale il singolo Istituto interpreta le attribuzioni dell’autonomia. Lasciando il campo aperto a tutti gli approfondimenti che si delineano vale qui richiamare il fatto che la stessa rendicontazione contabile, se collegata indicatori più raffinati e dettagliati di quelli usualmente utilizzati e vincolati dalla normativa legislativa (di impostazione esclusivamente finanziaria), consente inferenze interessanti circa il “modello gestionale dell’autonomia” realmente praticato. Bene al di là della apparente uniformità normativa.

In oltre consente, sotto il profilo del valore economico distribuito attraverso l’attività della scuola, di produrre una comunicazione significativa nei confronti sia degli stakeholders ravvicinati (il personale interno, i fornitori...) sia degli interlocutori sociali più distribuiti nel contesto, fino alla generalità dei cittadini.

Portare in evidenza tali dati costituisce inoltre il riferimento essenziale per riconnettere la fase di programmazione a quella di realizzazione con significatività superiore a quella rintracciabile nei più usuali modelli di “controllo di gestione” (si rammentino le considerazioni fatte circa la correttezza della stessa concettualizzazione relativa nel caso della scuola) che l’Amministrazione scolastica sembra proporre con insistenza alle istituzioni scolastiche autonome.

E' su questo piano infatti che si ricostruiscono coerenze e incoerenze (il percorso di "senso") tra le definizioni generali delle mission, dei valori, delle strategie generali descritte nel POF e nel Piano annuale, e le scelte operative realmente agite.

Dunque si parte da qui per individuare effettivi percorsi di miglioramento e di perseguimento di efficacia ed efficienza.

### **Gli indicatori chiave di prestazione**

Rappresentano in modo analitico, significativo, comparabile nel tempo e tra diverse istituzioni scolastiche, ciò che la scuola consegue in relazione agli obiettivi di prestazione pianificati.

Tale definizione chiama in causa le numerose esperienze che in questi anni si sono sviluppate con attenzione crescente sotto diverse etichette: l'autoanalisi di istituto, l'auto valutazione, progetti qualità, ecc...<sup>20</sup>

Alcune di esse sono progetti fortemente "formalizzati" e con presidi esterni "forti", come per esempio quelli relativi alle certificazioni di qualità ISO, o i "progetti qualità" promossi dal MIUR.

Altri coinvolgono reti di scuole che adottano modelli e procedure simili, altri ancora sono frutto dell'impegno anche singolo dell'Istituto, mantenendo rapporti, laschi, ma di orientamento significativo, con esperienze già maturate, suggestioni che provengono da altre scuole o da istituzioni parallele.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Piace qui ricordare una delle prime esperienze in assoluto, quella dell'ITCS Primo Levi di Bollate (Milano) che tutt'ora continua avendo approfondito e raffinato nel tempo la strumentazione di indicatori. L'ITCS Primo Levi è diventato, nella continuità della sua azione, un capofila di una delle reti di auto valutazione nella scuola di maggiore interesse.

<sup>21</sup> La bibliografia di riferimento su tali argomenti è assai vasta.

Se ne da qui solo un elenco che comprende i contributi ritenuti più significativi per il loro valore di "impostazione" e di indicazione dei "fondamenti" oltre che per l'analisi sul campo relativa a diversi progetti di scuola.

Barzanò G., Mosca S., Scheerens J., a cura di, "L'autovalutazione nella scuola", Bruno Mondadori Editore, Milano, 2000

Castoldi M., "Segnali di qualità: valutare con gli indicatori nella scuola", Editrice La Scuola, Brescia 1998

Castoldi M., a cura di, "Scuola sotto esame", Editrice La Scuola, Brescia 2000

Petrucci C., "Culture organizzative ed apprendimento", La Nuova Italia, Firenze, 2000

Vidoni D., Notarbartolo D., a cura di "Una scuola che funziona", Armando Editore, Roma 2004

AICQ., "Il modello EFQM (European Foundation for Quality Management) per l'eccellenza nella scuola", 2004.

Infine con una rilevanza che si fa di recente assai pregnante, è indispensabile citare i progetti di “Valutazione” in senso stretto che hanno come riferimento le prestazioni di apprendimento degli studenti.

Man mano che si estende all’universo delle scuole l’impegno ad una rilevazione standardizzata e controllata dall’Istituto Nazionale per la Valutazione (INVALSI) gli esiti di essa si offrono alle scuole come punti di riferimento ineludibili per apprezzare il “valore aggiunto” realizzato e distribuito per gli interlocutori immediati costituiti dagli studenti e dalle famiglie. Sullo sfondo il contributo prodotto al livello culturale generale del Paese.

Difficile dunque citare a proposito tali esperienze e progetti, senza escluderne di significative; e del resto non è questo lo scopo di queste note.

Invece proprio la messe numerosa delle esperienze segnala tre questioni che convergono sul tema che qui si affronta.

1. Progetti con scopi diversi e dunque metodologie, strumenti, protocolli necessariamente distinti e specifici, esplorano però campi che hanno confini e margini di maggiore o minore sovrapposizione.

I loro risultati, certo non strettamente e scientificamente correlabili, si offrono però ad un ”apprezzamento” convergente. Consentono diagnosi più complete proprio perché costruite su “sintomi” misurabili con strumentazioni diverse e specifiche.

Richiedono perciò uno sguardo “allargato”, plurimo (il solo capace di restituire profondità alla visione).

Promuovere tale sguardo richiede un lavoro di “riallineamento” delle prospettive e delle finalizzazioni di ciascun progetto, ed anche una scelta per il possibile coerente delle metodologie.

2. La pluralità dei progetti di “valutazione delle organizzazioni” (dall’autoanalisi di scuola ai progetti qualità, all’auto valutazione di Istituto) richiederebbe non tanto di uniformare metodologie e strumenti (si perderebbe la specificità e la ricchezza di ciascun approccio) quanto sia di relativizzare sguardi spesso “esclusivi”<sup>22</sup> sia

---

<sup>22</sup> E’ singolare che parlando di qualità in sistemi caratterizzati dalla “complessità” come lo è la scuola, si utilizzi l’aggettivo di “totale” come nel caso dei protocolli ISO. In un sistema complesso di necessità ogni singolo approccio è relativo e “locale”.

di reperire un denominatore comune convincente per dare almeno un grado di comparazione alle reciproche metodologie e risultati.

Un “tavolo di confronto” tra le diverse esperienze e metodologie non può però essere “gratuito”.

Il confronto dovrebbe essere esplicitamente finalizzato a realizzare un “valore aggiunto”; occorre in altre parole (come in ogni “negoziato” nel quale le ragioni dei contraenti siano sostanzialmente equivalenti) mettere sul “tavolo” una risorsa negoziale aggiuntiva.

Questo ruolo potrebbe appunto essere costituito dall’obiettivo comune di generalizzare anche per la scuola l’esperienza della rendicontazione sociale e del Bilancio Sociale.

Si deve aggiungere che tale operazione di “riallineamento” o di reperimento di un denominatore comune di comparazione potrebbe essere particolarmente agevole per tutti quei progetti (e sono numerosi) che adottano il comune approccio CIPP (Contest, Input, Process, Product) rielaborato da Scheerens (si veda bibliografia in nota e lo schema riportato a fine paragrafo).

Dunque che hanno almeno uno “schema” di impianto comune nel lavoro di reperimento di variabili da osservare e indicatori.

3. Come già richiamato in precedenza, nelle esperienze citate la connessione tra sistema degli indicatori (di processo e di risultato) dell’operatività della scuola e indicatori più strettamente economici è assai lasca.

L’attenzione è dedicata (ed è un bene che sia stato così) alla costruzione di sistemi di osservazione, misura, valutazione all’output dell’attività scolastica diretto agli interlocutori più immediati e radicato sulla mission evidente dei processi di insegnamento ed apprendimento.

La rilevanza dell’osservazione sulle variabili economiche o è sottovalutata o è relegata alla considerazione delle variabili che sono codificate nella normativa di riferimento.

Si tenga conto inoltre che, in buona sostanza, l’esercizio finanziario nel quale il nuovo regolamento contabile per le scuole dell’autonomia ha assunto valore pieno e non di transizione, è il 2003.



Dunque solo di recente è possibile operare sul rendiconto delle scuole in modo da dare significatività alle analisi ed alle indicizzazioni: difficile, se non impossibile, farlo infatti sul tradizionale schema di “bilancio per competenza” che occultava nei suoi aggregati capitolari le attività reali di progettazione formativa.

Potremmo sostenere, in estrema sintesi, che le condizioni strutturali per affrontare con buone probabilità di successo l’ipotesi di realizzare la rendicontazione sociale nella scuola attraverso lo strumento del Bilancio Sociale, riposano su quanto finora realizzato dalle esperienze di definizione di “indicatori di performances” nei diversi progetti di auto valutazione richiamati più sopra, e nelle diverse condizioni di gestione del rendiconto economico realizzate con il regolamento contabile dell’autonomia (che probabilmente andrebbe a sua volta sottoposto a verifica dopo questo primo biennio di applicazione).

**... solo un esempio<sup>23</sup>**

Quello che segue è una esemplificazione di variabili da osservare e indicatori relativi da definire, per quanto riguarda i risultati “non finanziari” attraverso i quali è possibile descrivere il “prodotto” della scuola.

Non ha ovviamente alcuna pretesa di essere esaustivo, ma di indicare settori e segmenti da sviluppare, approfondire, articolare analiticamente.

Poiché siamo ancora lontani da avere modelli standardizzati e certificabili di Bilancio Sociale nel settore pubblico (alcuni standard sono invece applicabili nel settore delle imprese come indicato nel primo capitolo) occorre temperare la “singolarità” delle esperienze che ciascuna scuola potrà/vorrà costruire, con un possibile “plafond” di osservazioni e indicatori che costituiscano almeno una condizione dalla quale partire.

Quelli esemplificati potrebbero costituire una proposta in tal senso.

Lo schema del modello EFQM utilizzato come riferimento per questo paragrafo è presentato di seguito.

---

<sup>23</sup> Il punto di riferimento per le indicazioni del paragrafo è costituito dal modello EFQM (vedi nota precedente) in particolare il segmento finale che nel protocollo è indicato come “risultati chiave di Performances”.

Ovviamente il protocollo EFQM è finalizzato ad altro (promozione e certificazione di qualità) ma, giuste le argomentazioni sviluppate, si offre come un buon esempio di possibile integrazione in vista della rendicontazione sociale.

*Risultati non finanziari:*

- ✓ numero iscrizioni e suo andamento nel tempo
- ✓ tasso di abbandono degli studenti
- ✓ tasso di promozioni e bocciature
- ✓ giudizi e votazioni in uscita secondo standard interni
- ✓ giudizi e votazioni in uscita secondo comparazione con standard nazionali
- ✓ miglioramento degli standard formativi
- ✓ personalizzazione dei curricula e insegnamento individualizzato
- ✓ miglioramento della responsabilizzazione degli studenti
- ✓ miglioramento della integrazione degli studenti svantaggiati
- ✓ valorizzazione delle eccellenze

*Indicatori chiave di prestazione non finanziari*

- ✓ Tasso di assenteismo studenti
- ✓ Tasso di successo degli ex studenti nella scuola successiva e/o nell'università e nel lavoro
- ✓ Tempi di fornitura di informazioni (certificati, documenti, pratiche...)
- ✓ Tempi di predisposizione e carattere degli strumenti essenziali di organizzazione del servizio (formazione classi, orari, rapporti scuola-famiglia...)
- ✓ Tempo di sviluppo di un nuovo servizio (da quando se ne rileva la necessità alla sua erogazione)
- ✓ Tempo di durata effettiva del servizio rispetto al programmato (al netto delle interruzioni)
- ✓ Indicatori di prestazione di servizi e progetti (partecipanti, costo per ora di erogazione o realizzazione, costo per partecipante. Beneficiari, ....)
- ✓ Efficacia nella comunicazione (indicatori di partecipazione, di gradimento, di messaggi inviati e ricevuti, visitatori del sito web...)
- ✓ Incremento delle misure di tutoring
- ✓ Introduzione di pluralità di metodologie didattiche innovative fondate su best practices
- ✓ Utilizzo di nuove tecnologie nella didattica
- ✓ Partecipazione genitori
- ✓ partecipazione alunni

*Risorse esterne*

- ✓ Prestazioni dei fornitori (collaborazioni, docenze esterne, servizi di manutenzione e assistenza
- ✓ Numero delle partnership
- ✓ Numero e descrizione delle soluzioni innovative di prodotto/servizio generate dal partner
- ✓ Numero e carattere dei miglioramenti attuati in partnership

*Tecnologia*

- ✓ Indici di dotazione informatica (n.° computer, ore alunno/Postazione...)
- ✓ Indice di utilizzo delle strutture informatiche nell'insegnamento (ore per disciplina...)
- ✓ Tasso di incremento o sostituzione delle attrezzature
- ✓ Tasso di innovazione delle attrezzature

*Risorse strutturali*

- ✓ Miglioramento del layout ambientale per favorire gli allievi
- ✓ Miglioramento e adattamento del layout ambientale per favorire l'uso allargato alla cittadinanza
- ✓ Tasso di utilizzazione delle strutture ambientali
- ✓ Tasso di anomalie /difettosità di dispositivi ed attrezzature
- ✓ Metri quadri coperti per alunno
- ✓ Metri quadri di palestra disponibili per alunno
- ✓ Allievi per classe/docente

*Gestione delle informazioni e accessibilità conoscenze*

- ✓ accessibilità
- ✓ integrità
- ✓ tempestività
- ✓ condivisione ed utilizzo delle conoscenze
- ✓ informazioni strutturate gestite dal sistema informativo interno all'istituto

### ***Il modello EFQM e il modello CIPP***

I due modelli presentati nella loro forma sintetica sono utilizzati in numerosi progetti di autoanalisi e autovalutazione di Istituto (il primo) e in un protocollo di certificazione di qualità il secondo.

Sono dunque finalizzati ad altri scopi rispetto alla problematica della rendicontazione sociale.

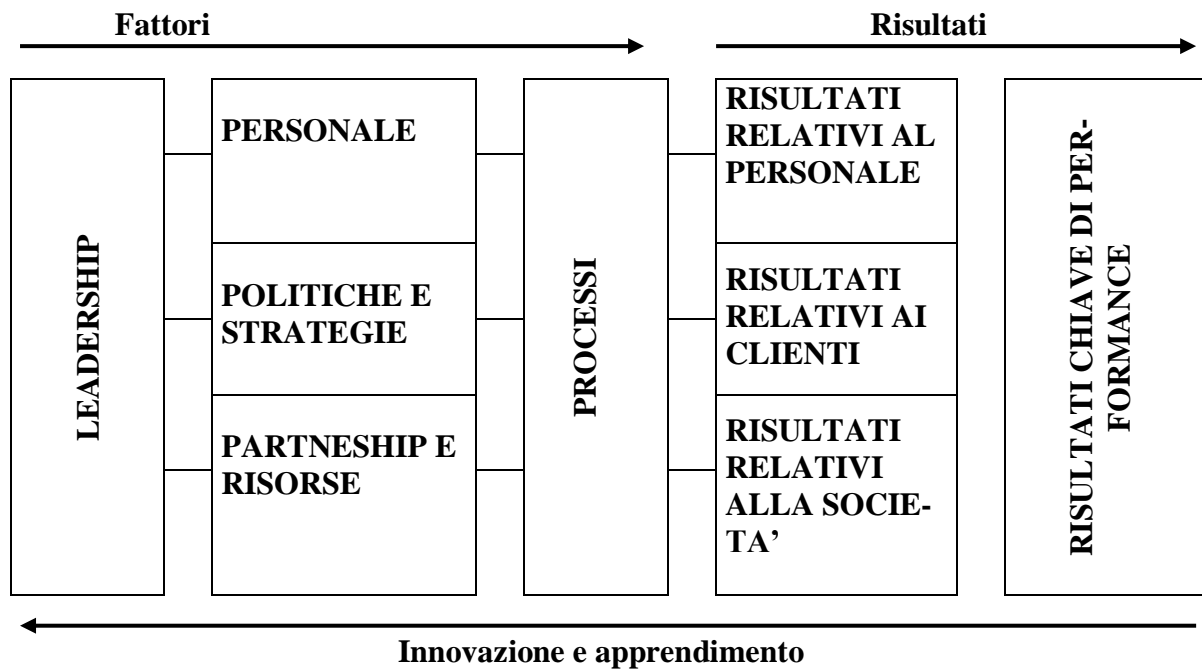
Eppure non sfuggiranno gli elementi di “confine” e di vera e propria sovrapposizione di strumenti e di metodologie.

Le scuole che sono impegnate in esperienze simili si troveranno assolutamente agevolate nel travasare strumenti, indicatori, metodologie, da tali progetti alla costruzione del Bilancio Sociale.

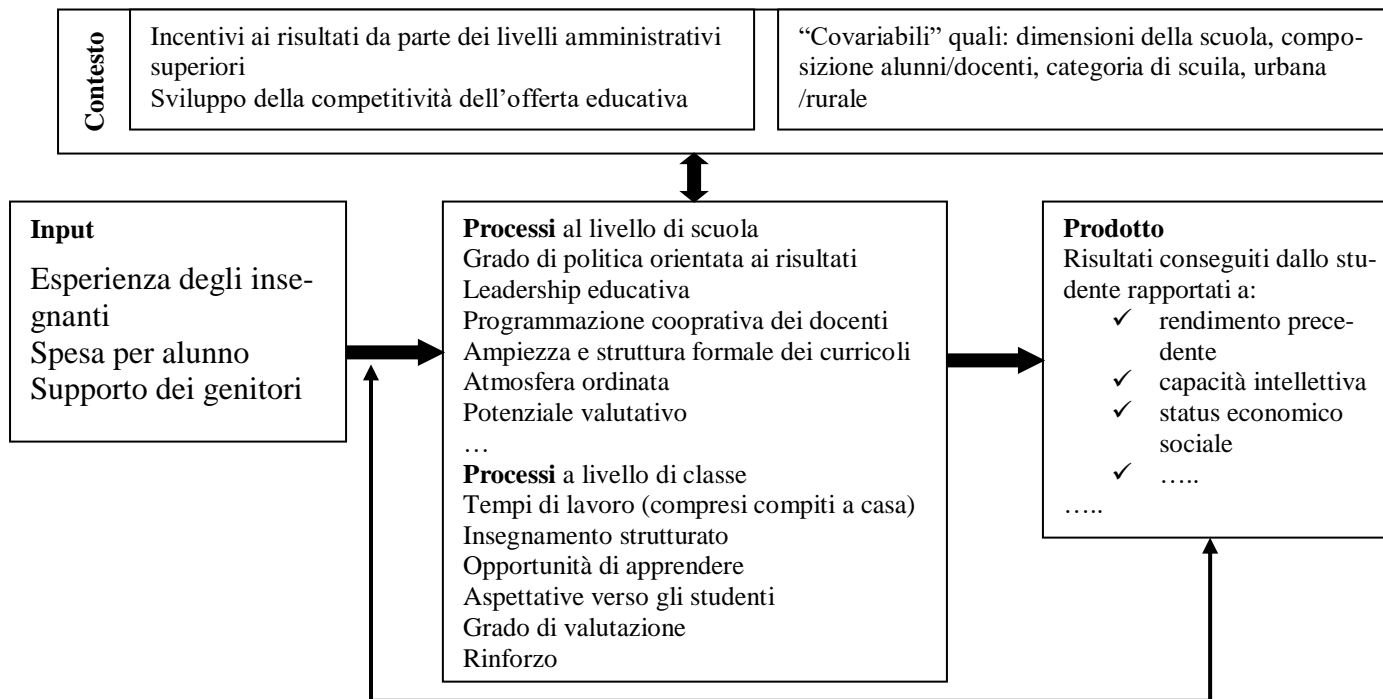
In particolare si noterà che il capitolo cruciale della definizione degli indicatori di performances corrisponde ai due blocchi Process e Product del modello CIPP e al blocco Risultati del modello EFQM.

L'avvertenza fondamentale è quella di saper scegliere, nella messe di indicatori che i due modelli producono, quando applicati all'esperienza concreta, quelli “finalizzati e specifici” per dare conto e comunicare ai singoli stakeholders. Occorre cioè selezionare e integrare solo gli indicatori significativi per la comunicazione sociale, mettendosi dal punto di vista degli interlocutori specifici

## Il modello EFQM



**Il Modello CIPP** (da Scheerens, 1989)



## **Conclusioni: rendicontazione sociale nella scuola e scenari di sviluppo dei sistemi di istruzione e formazione.**

L'analisi e la riflessione proposte esplorano la possibilità di estendere alla scuola la filosofia, la metodologia e la strumentazione della rendicontazione sociale, attraverso il richiamo e l'illustrazione delle sue applicazioni nelle esperienze delle imprese e degli Enti Locali.

Per molti aspetti il mondo della scuola è particolarmente fertile a tali sollecitazioni: la "vocazione" sociale e pubblica dei ceti professionali che nella scuola operano innanzi tutto; ma anche l'esistenza di dispositivi normativi certi che, a differenza che per le imprese, rappresentano un buon "contesto autorizzativo" di riferimento i cui difetti sono, semmai, quelli di parcellizzare la comunicazione tra Enti e cittadini.

Vi si oppone invece una tradizione di autoreferenzialità centrata sulla competenza professionale tradizionalmente proiettata entro un macrosistema organizzativo di dimensione nazionale e a direzione centralizzata, con regole interne uniformate dalla norma e veicolate da una catena di comando amministrativa "unica".

Questo sistema ha conosciuto un break point con il riconoscimento dell'autonomia alle Istituzioni scolastiche e con processi di ristrutturazione dell'operatore pubblico nella produzione complessiva di servizi sociali ed alla persona, di cui l'autonomia scolastica è parte.

Il policentrismo autonomistico che contraddistingue l'attuale fase storica investe anche la scuola e pone il problema del "passaggio" attraverso quel punto di rottura. Attraversarlo "in guadagno" comporta la rilettura/reinterpretazione di visioni, valori, mission, immaginari e realtà professionali. Una "traduzione di significati" da un contesto all'altro.

La qualità, le esperienze organizzative e professionali tradizionali, vanno reinterpretate e rifunzionalizzate nel nuovo contesto dell'autonomia: non si tratta di "inventare" ex novo, ma di riconvertire le risorse preziose esistenti.

In particolare la "vocazione sociale" che costituisce la tradizione professionale deontologica, etica del lavoro scolastico non può più semplicemente essere patrimonializzata a partire da un centro di co-

mando che detenga una idea comprovata di “benessere collettivo” e ne regoli e deleghi l’erogazione attraverso la piramide amministrativa.

Va invece verificata e sagomata in una dimensione ravvicinata con i cittadini e le loro forme organizzate, con l’economia e con l’ambiente del territorio di riferimento, e con le diverse forme di articolazione dei poteri locali. La scuola autonoma è, anche per riconoscimento costituzionale, parte del sistema di *governance* locale dei servizi sociali e alla persona.

La strumentazione istituzionale per la comunicazione con i cittadini che è stata arricchita e complessificata positivamente nel processo di riforma della Pubblica Amministrazione ha, per le istituzioni scolastiche, a somiglianza che per gli Enti Locali, un carattere esauriente ma segmentato, che mantiene asimmetrie informative tra chi eroga servizi e chi ne deve usufruire, ma ne è anche azionista finanziandone il funzionamento attraverso la fiscalità.

Inoltre tale normativa non sempre è applicata integralmente e con adeguata creatività interpretativa.

La rendicontazione sociale, per come si è sviluppata dapprima nel mondo delle imprese e successivamente negli Enti Locali, rappresenta una esperienza e una istanza di integrazione degli strumenti e soprattutto di interpretazione più adeguata dell’ispirazione che ha promosso quelle norme nel settore pubblico: collocare governo ed erogazione dei servizi, controllo della loro qualità e adeguatezza, e della conformità ai bisogni della cittadinanza, nel modo più ravvicinato ai cittadini stessi promuovendone la partecipazione informata.

Nella scuola tale istanza può tradursi in quella di aumentare la significatività informativa e comunicativa degli strumenti esistenti (POF e Strumentazione contabile), di favorire la partecipazione ed il controllo dei cittadini, ampliare il valore dei servizi di formazione e di istruzione erogati al territorio di riferimento, riorientare l’attività progettuale alla domanda, in un processo di ri-centratura del ruolo della scuola stessa nei confronti della società, e per una nuova e diversa “praticabilità” della formazione.

Integrazione degli strumenti esistenti, implementazione della filosofia della rendicontazione sociale e costruzione della strumentazione adeguata sono indicazioni per una ricerca azione che non può che coinvolgere le professionalità e le competenze di chi opera nella scuola, la sua deontologia e ispirazione etica.



Ma vi sono considerazioni che vanno oltre a tale orizzonte.

Nel 2002, nell'abito del progetto VIVES, Jenny Terrinoni,<sup>24</sup> ricercatrice dell'INVALSI, presentava gli esiti di una ricerca OECD CERI "La scuola di domani".

La ricerca aveva promosso una rilevazione di opinioni, previsioni, aspettative presso interlocutori privilegiati di diversi paesi, su cinque scenari possibili per la scuola di domani, ricavati in gran parte dalle suggestioni delle elaborazioni più recenti nel panorama internazionale (dalla "società della conoscenza" all'economia della formazione, alla "educazione per tutta la vita"..).

I cinque scenari suggeriti per il futuro probabile/desiderabile della scuola, erano i seguenti: "*una società in reti fondata sullo sviluppo dell'information technology*", Il "*modello di mercato*", "*l'organizzazione che apprende*", il "*centro comune di risorse*" e infine "*Lo statu quo*".

Esaminando i dati delle risposte alla rilevazione sul binomio desiderabile/probabile, la ricercatrice così riassumeva sinteticamente i risultati :

- No ad una regolazione burocratica centralizzata
- Scarso entusiasmo per la regolazione da parte del mercato
- Scarso entusiasmo per una struttura diffusa in reti fortemente contraddistinta dalle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.
- No alla scuola così come è, ma no anche ad una deistituzionalizzazione o privatizzazione.

Le aspettative e/o le previsioni di tanti autorevoli interlocutori, collocati in contesti socio-economici ed istituzionali assai diversi tra loro, sembravano concentrarsi sulle seguenti proposizioni

- una scuola pubblica in cui ci sia un coinvolgimento politico consensuale che ne garantisca il funzionamento (scenario di riscolarizzazione)
- domanda di un ruolo di garanzia, da parte dei poteri amministrativi e centrali, di accesso di tutti al sapere inteso come bene pubblico,

---

<sup>24</sup> Ringrazio Jenny Terrinoni, ricercatrice dell'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema di Istruzione che, visionando una prima redazione di questo scritto, ha colto i nessi tra questa riflessione e le conclusioni della sua ricerca e ha avuto avuto la gentilezza e l'amicizia di farmi consultare le slides della sua comunicazione qui citata, dalle quali ho tratto spunto per sintetizzare le conclusioni.

- individualizzazione dell'azione educativa ma mantenimento della funzione collettiva della scuola che dovrebbe mirare a divenire spazio di integrazione sociale sul piano locale.
- L'acquisizione di conoscenze e competenze per tutti ha pari importanza rispetto alla socializzazione ai valori della comunità, della democrazia e della solidarietà
- autonomia della scuola e ridefinizione del proprio ruolo all'interno della comunità locale e del proprio modo di funzionamento
- scuola come istituzione di legame sociale in quanto luogo del vivere insieme e dell'apprendere cooperativo
- scuola orientata verso l'apprendimento e lo sviluppo delle competenze per tutti i propri studenti
- scuola che impara ad apprendere, ad auto-organizzarsi e a rimodellare le proprie regole e pratiche per conseguire gli obiettivi che essa stessa ha fissato

In termini di ulteriore sintesi, per quanto attiene all'argomento della nostra trattazione, si potrebbe dire che ciò che viene delineato è una doppia prospettiva.

Una affermata e auspicata concezione “allargata” del diritto all'istruzione ed alla formazione in chiave di “cittadinanza”, dunque non ridotto al “diritto alla scuola” che storicamente lo ha interpretato lungo tutto il secolo scorso, cioè entro le istituzioni “specializzate” dei grandi sistemi di istruzione nazionale “dedicati” in sostanza alle “nuove generazioni” ed alle età giovanili dei cittadini.

Contemporaneamente tale allargamento di concezioni e pratiche viene comunque riproposto alla scuola stessa come sua “nuova dimensione” (autonomia, integrazione sociale, autodeterminazione, controllo sociale ravvicinato).

Dunque non in una versione “postmoderna” di più antiche concezioni “descolarizzanti” ma in una prospettiva di “ricapitalizzazione” della scuola stessa con l'integrazione di nuove missioni, di risorse provenienti da più fonti, di interessi e aspettative sociali più ampie.

Ne emerge uno scenario che evidenzia coerenze e convergenze con molti processi in corso e che abbiamo descritto in parte in alcune pagine di questo testo.

Ciò che conta qui rilevare, al termine della riflessione sulle prospettive della rendicontazione sociale nella scuola, è che da molte riflessioni,

analisi, ricerche sul campo e iniziative di innovazione istituzionale, anche da quelle che sono state utilizzate per fondare la “sensatezza” del Bilancio Sociale nell’istruzione, è il carattere “di transizione” che tutti i sistemi scolastici stanno attraversando.

Transizione tra un “non è più” riferito agli assetti tradizionali dei sistemi di istruzione pubblici, nazionali, garantiti dallo Stato e essi stessi “apparati” dello Stato; e un “non ancora” della scuola come “parte baricentrica” di sistemi di formazione coerenti con le ipotesi della “società della conoscenza” o comunque di una concezione del diritto alla istruzione e formazione come diritto “pieno” del cittadino, in ogni fase della sua vita.

Tutte le fasi storiche di transizione sono caratterizzate da due particolari “contraddizioni” che marcano i processi reali.

La prima è la contraddizione tra le caratteristiche reali dei processi di trasformazione e gli apparati concettuali, formali, istituzionali utilizzati sia per descrivere tali processi sia per “controllarli”.

Leggi, regolamenti, norme fondamentali e secondarie, spesso non sono in grado di “contenere” (dunque “capire” ma anche “dirigere”) i processi reali.

Spesso si assiste a meticciami di linguaggi e categorie, a vere e proprie riduzioni a simulacro di categorie un tempo decisive per il “governo” dei sistemi. (tipiche in tal senso le ibridazioni tra il linguaggio dell’impresa e quello della scuola, con fraintendimenti, approssimazioni o vere e proprie reciproche “ignoranze” di fonti comuni: per esempio quanto pensiero pedagogico, sia pure espresso in linguaggio “altro” è sotteso a molte caratterizzazioni della cultura organizzativa moderna dell’impresa...)

La dinamica dei processi reali è spesso “inseguita” con affanno e successive e inadeguate approssimazioni dalle definizioni istituzionali e normative.

Si generano punti di “tensione” che, esaurito il campo disponibile delle possibilità innovative “a parità di assetti istituzionali”, vedono entrare in collisione questi ultimi e i processi reali.

Tipico è l’esempio, per quanto attiene al nostro sistema di istruzione, della dialettica tra Autonomia delle Istituzioni scolastiche e definizioni normative e giuridiche, ma soprattutto “comportamenti” (i richiami “formali” all’autonomia sono sempre abbondanti...) dell’Amministrazione Centrale.

La seconda contraddizione caratteristica delle fasi storiche di transizione è quella tra le dimensioni "sistemiche", variamente esplorate da ricerche, indagini, ricostruzioni quantitative e qualitative di carattere generale, ed una variabilità "molecolare" dei processi che non si lascia cogliere nelle generalizzazioni sistemiche.

L'innovazione, in queste fasi, si genera e diffonde con le caratteristiche delle "mode" o delle epidemie... per contaminazioni puntiformi, generazioni prossimali; diffusione, appunto, e non "implementazione" o progettazione unitaria.

La storia dei movimenti riformatori di almeno la seconda parte del secolo scorso costituisce del resto un buon materiale di dimostrazione.

Il modello riformatore fondato su un soggetto che detiene una "idea di fondo" della riforma e che ha in dotazione un buon apparato di realizzazione, fedele alla consegna, e capace di implementarla, è più ricco di fallimenti (o di risultati non voluti/previsti) che di successi.

Diffusione, contaminazione, autonomia, dimensione molecolare diffusa dei processi sono invece tipiche dimensioni dell'innovazione delle fasi di transizione.

Ciò non significa inutilità delle "idee forza" o dell'impresa ingegneristica dell'implementazione a livello di sistema.

Semplicemente significa che la difficoltà del governo dei processi, di fronte alla complessità di questi ultimi, richiede una attenta ed abile capacità di "mantenere in comunicazione" apparati istituzionali e normativi con i processi reali e la loro molecolarità.

Governare le fasi di transizione e indirizzarle, promuoverle, incentivarle, premiarle, ma anche selezionarle, richiede una attenzione particolare a quest'ultima dimensione, dunque anche una "sagomatura" adatta degli strumenti sia di intervento di vero e proprio governo, sia di conoscenza e indagine della realtà stessa (la dimensione propria della Ricerca Educativa in questa fase, come supporto della decisione e del governo del sistema, e l'autonomia e la "lunga durata" che sono tipiche della ricerca stessa...).

In merito agli argomenti trattati nei capitoli precedenti, appare evidente il nesso che lega la dimensione molecolare "gassosa" dell'innovazione, con le sue ricchezze ma anche con tutti i rischi delle vie di fuga interpretative e realizzative, e il carattere "volontario e promozionale" della rendicontazione sociale.

L'immagine della scuola autoregolata ma legata alla comunità locale, baricentrica rispetto ad un diritto all'istruzione proposto in dimensione "allargata" e tuttavia dialogante tra sistemi e soggetti diversi; unificata nella sua funzione di rispondere ad un diritto generalizzato, ma capace di declinarlo in rapporto a contesti differenziati sia per i soggetti che per le comunità, è a mio parere fortemente connessa con l'idea stessa di "accountability" proiettata sul piano sociale.

Misurarsi con le prospettive del Bilancio Sociale assume allora non solo il significato di integrare in uno strumento nuovo, gli strumenti della comunicazione sociale, oggi spesso utilizzati in modo segmentato e autoreferente, quanto, in prospettiva, di aiutare e stimolare una ri-socializzazione del sistema di istruzione e formazione, i cui valori e significati sembrano paradossalmente appannarsi nel riconoscimento sociale, proprio mentre, per altra via, si enfatizza il significato ed il valore dell'istruzione e della formazione in prospettiva di sviluppo economico. Anche per tale motivo è stata usata a più riprese nei capitoli di questo testo, l'espressione "ricapitalizzazione pedagogica" per indicare, con qualche suggestione, l'orizzonte più ampio nel quale collocare le esperienze di rendicontazione sociale della scuola.

## Indice

<b>Presentazione</b>	Pag. 7
<b>Dal Pianodell’Offerta Formativa al “Bilancio Sociale”: un orizzonte da esplorare per la scuola dell’autonomia.</b>	» 16
<b>Il Bilancio Sociale nell’impresa</b>	» 17
<b>Per una definizione</b>	» 17
<b>Il Bilancio Sociale nell’impresa: una “filosofia”.</b>	» 21
<b>Il Bilancio Sociale: la strumentazione e le procedure</b>	» 25
<b>Il Bilancio Sociale proposto dal GBS</b>	» 27
<b>Il B.S. nel settore pubblico: l’esperienza degli Enti Locali</b>	» 37
<b>Perché il Bilancio Sociale negli Enti Locali?</b>	» 39
<b>Il Bilancio Sociale negli Enti Locali: le specificità</b>	» 46
<b>Un caso esemplare: la Provincia di Parma</b>	» 58
<b>Autonomia delle Istituzioni scolastiche e Bilancio Sociale</b>	» 63
<b>Perché la rendicontazione sociale nella scuola</b>	» 63
<b>Gli elementi essenziali di gestione strategica pubblica</b>	» 67
<b>Gli strumenti disponibili alla scuola per la rendicontazione sociale</b>	» 79
<b>La definizione degli stakeholders per la scuola</b>	» 83
<b>Uno schema possibile</b>	» 86
<b>Gli elementi di discussione</b>	» 87
<i>I contenuti ed i caratteri del POF</i>	» 87
<i>La composizione delle Entrate</i>	» 90
<i>Il valore distribuito</i>	» 91
<i>Le economie di scala: dal Bilancio Sociale della singola scuola al Bilancio Sociale di Area</i>	» 94
<i>Gli Indicatori di performance</i>	» 95

<i>I processi</i>	»	97
<b>Indicatori di performance per un Bilancio Sociale nella scuola: qualche spunto di riflessione</b>	»	102
<b>Indicatori economici.</b>	»	102
<b>Gli indicatori chiave di prestazione</b>	»	107
<i>..... solo un esempio</i>		111
<i>Il modello EFQM e il modello CIPP</i>		114
<b>Conclusioni: rendicontazione sociale nella scuola e scenari di sviluppo dei sistemi di istruzione e formazione.</b>	»	117