

SISTEMI DI CONTROLLO PER IL MANAGEMENT DELLA SCUOLA. RISULTATI DI UN PROGETTO DI RICERCA-AZIONE CON LE SCUOLE DELL'EMILIA ROMAGNA

Angelo Paletta
Dipartimento di Scienze Aziendali
Facoltà di Economia
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

1. Sommario

L'estrema varietà di significati che nella realtà sono associati al termine controllo, ma soprattutto l'idea di ispezione e verifica che si accompagna nella nostra cultura amministrativa al concetto di controllo, hanno contribuito a creare nel mondo della scuola malintesi sulle finalità e l'effettiva utilità del controllo di gestione.

All'interno di questo quadro, abbiamo condotto un progetto di ricerca-azione pluriennale in collaborazione con l'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia Romagna e undici scuole che hanno scelto di aderire volontariamente all'iniziativa¹.

Il progetto ha avuto lo scopo di studiare, sperimentare e diffondere buone pratiche di controllo di gestione sia a supporto dei processi decisionali all'interno delle scuole autonome sia come fondamentale strumento di garanzia verso l'esterno, per permettere alla scuola di rendere conto responsabilmente dell'utilizzo dell'autonomia.

In effetti, l'idea progettuale di fondo è che l'autovalutazione della scuola, se condotta attraverso metodologie e strumenti di generale accettazione all'interno del sistema, rappresenta anche la base per il confronto tra scuole e la più efficace rispondenza alle attese sociali.

Il progetto ha portato a sviluppare robusti sistemi di monitoraggio per gestire le variabili organizzative e di contesto che incidono sugli apprendimenti degli studenti. In particolare, la messa a punto, insieme alle scuole, di nuove metodologie di gestione della qualità, ha messo in discussione il modo in cui le scuole elaborano il piano dell'offerta formativa, connettono il piano dell'offerta formativa con il programma annuale, definiscono i risultati da monitorare. L'introduzione di un sistema di indicatori della performance ha portato a mettere in discussione i metodi esclusivamente descrittivi e "qualitativi" con i quali i risultati della scuola erano in precedenza analizzati.

Il progetto di ricerca azione ha permesso di delimitare il campo operativo del controllo di gestione nella scuola, offrendo un chiarimento su ciò che è e ciò che può fare a supporto dell'autovalutazione e dei processi di innovazione e sviluppo della scuola dell'autonomia.

Più precisamente, le nostre conclusioni attribuiscono al controllo di gestione nella scuola cinque principali funzioni:

- supportare i processi formali di analisi e revisione strategica per valutare la tenuta della visione di sviluppo della scuola ed il suo posizionamento istituzionale rispetto allo specifico contesto sociale, economico e competitivo (**pianificazione e controllo strategico**),
- coniugare il policentrismo decisionale interno con l'esigenza di allineamento organizzativo intorno a missione, visione di sviluppo, valori, priorità strategiche (**allineamento organizzativo**),

¹ Scuola Media Statale "Rolandino-Pepoli", Bologna; Istituto Professionale Alberghiero "B. Scappi", Castel San Pietro Terme; Istituto Professionale "I. Versari", Cesena; Liceo Scientifico Statale "Righi", Cesena; I.C. "A. Pacinotti", San Cesario sul Panaro, Modena; Istituto di Istruzione Superiore "Spallanzani", Castel Franco Emilia; I.T.I.S. "F. Corni", Modena; I.C. "Valeriano Manara", Borgovalditaro; Liceo Scientifico Statale "G. Marconi", Parma; Direzione Didattica 3° Circolo, Ravenna; Direzione Didattica 9° Circolo, Ravenna.

- collegare performance, strategia, progettualità del POF e programmazione finanziaria, in vista della più efficiente ed efficace allocazione delle risorse umane, materiali e finanziarie (**performance budgeting**)
- attivare processi di networking (monitoraggio, informazione, comunicazione, decisione) all'interno delle reti interorganizzative ed interistituzionali di creazione di valore pubblico di cui fa parte la scuola (**network management**),
- favorire i processi di rendicontazione sociale della scuola dell'autonomia (**bilancio sociale**).

2. Disegno del progetto di ricerca-azione

Sul piano metodologico, il progetto si configura come una ricerca-azione per studiare ed elaborare insieme ad un campione di istituti scolastici, un modello di controllo di gestione con i seguenti requisiti progettuali:

- rigorosità metodologica, attraverso il sistematico riferimento a consolidati principi e criteri d'impostazione economica ed organizzativa;
- profonda aderenza alla realtà economica della scuola italiana ed alla sua particolare natura di "organizzazione professionale";
- flessibilità applicativa, in considerazione delle diverse tipologie di scuole, della loro dimensione e complessità gestionale;
- sviluppo dal basso, avvalendosi della sperimentazione sul campo dei metodi, degli strumenti e delle finalità ritenuti maggiormente utili dagli attori direttamente coinvolti nella gestione.

Le fasi metodologiche del progetto sono riconducibili ai seguenti elementi:

- definizione del framework generale di controllo di gestione basato sul concetto di "gestione del capitale globale";
- messa a punto di specifici modelli per grandi tipologie istituzionali (direzioni didattiche, istituti comprensivi, scuole medie, licei, istituti professionali, istituti tecnici);
- utilizzo da parte delle scuole del framework generale e dei modelli specifici, per individuare i "temi strategici" della scuola e per costruire intorno ad essi le "mappe strategiche";
- analisi e selezione degli indicatori chiave di performance, raccolta di dati sulle variabili chiave per mezzo delle metriche di misurazione individuate, definizione dei target obiettivo per ciascuno degli indicatori chiave di performance;
- analisi del portafoglio progetti della scuola, valutazione della pertinenza dei progetti e delle altre iniziative in corso rispetto alle mappe strategiche, analisi del gap progettuale e sviluppo dei nuovi progetti;
- formazione del programma annuale secondo logiche di budget per programmi-obiettivo e progetti;
- *benchmarking* da parte di sottogruppi omogenei di scuole relativamente a "temi strategici" di comune interesse;
- definizione degli interventi sull'organizzazione scolastica per favorire il processo di cambiamento strategico avviato attraverso il progetto di ricerca-azione: revisione dei compiti delle funzioni strumentali, formazione di task force del collegio dei docenti, modalità di coinvolgimento dei raggruppamenti disciplinari, dei coordinatori e del personale tutto, messa a punto del sistema informativo e innovazione nelle tecnologie d'informazione e comunicazione (ICT).

3. Framework teorico

Il framework generale pone in risalto il concetto di capitale intellettuale inteso come l'insieme di risorse immateriali che ha come elementi costitutivi di base la "conoscenza" e la "fiducia".

La distinzione tra capitale finanziario e capitale intellettuale è particolarmente pertinente nell'ambito delle istituzioni educative, non soltanto per la natura della scuola quale organizzazione professionale. In effetti, se limitiamo il concetto di capitale alle nozioni di capitale finanziario e capitale fisico, avremo una visione parziale e distorta perché l'autonomia finanziaria della scuola italiana è molto limitata. La scuola non gestisce attraverso il proprio bilancio alcune delle principali voci di costo. Il costo del personale di ruolo non entra nel bilancio della scuola se non in minima parte. Gli immobili e i terreni sono in comodato d'uso da parte di comune e provincia, i quali si fanno carico direttamente delle spese di gestione legate a manutenzioni, *utilities*, eventuali rinnovamenti ed ampliamenti.

Per comprendere il significato ed il ruolo della dotazione di capitale globale nella gestione della scuola, lo schema di figura 1 mette in evidenza le aree di performance del framework generale da cui siamo partiti per la costruzione di un sistema di controllo di gestione aderente alla realtà scolastica. Lo schema sottintende un legame funzionale, più che stretti nessi di causa effetto, tra differenti aree di performance che possono essere qualificate in un tipico circuito: risultati-processi-risorse.

Nella gestione della scuola il concetto di capitale globale è pervasivo. La scuola deve produrre capitale globale, ma al tempo stesso il capitale globale è la condizione produttiva di base per lo svolgimento delle attività della scuola. Il capitale globale comprende quattro grandi categorie:

- il "capitale fisico e finanziario", ampiamente inteso come area di performance della sostenibilità economico finanziaria della mission istituzionale. E' questa la nozione alla quale, in modo del tutto parziale, hanno riguardo gli attuali strumenti contabili della scuola;
- il capitale umano degli studenti e del personale;
- il capitale sociale che si accumula nell'immagine e reputazione della scuola ed è operativo attraverso la partecipazione e la cooperazione di studenti, famiglie e altri stakeholder,
- il capitale organizzativo visto principalmente dal punto di vista della leadership distribuita all'interno della scuola, del lavoro di squadra, della capacità di creare una cultura organizzativa coesa e di mettere in moto sistemi manageriali che favoriscono l'allineamento strategico.

I risultati raggiunti dalla scuola in termini di accrescimento del suo capitale globale, alimentano la gestione della scuola attraverso la disponibilità di studenti preparati e pronti ad imparare, maggiori risorse finanziarie e maggiore supporto da parte degli stakeholder:

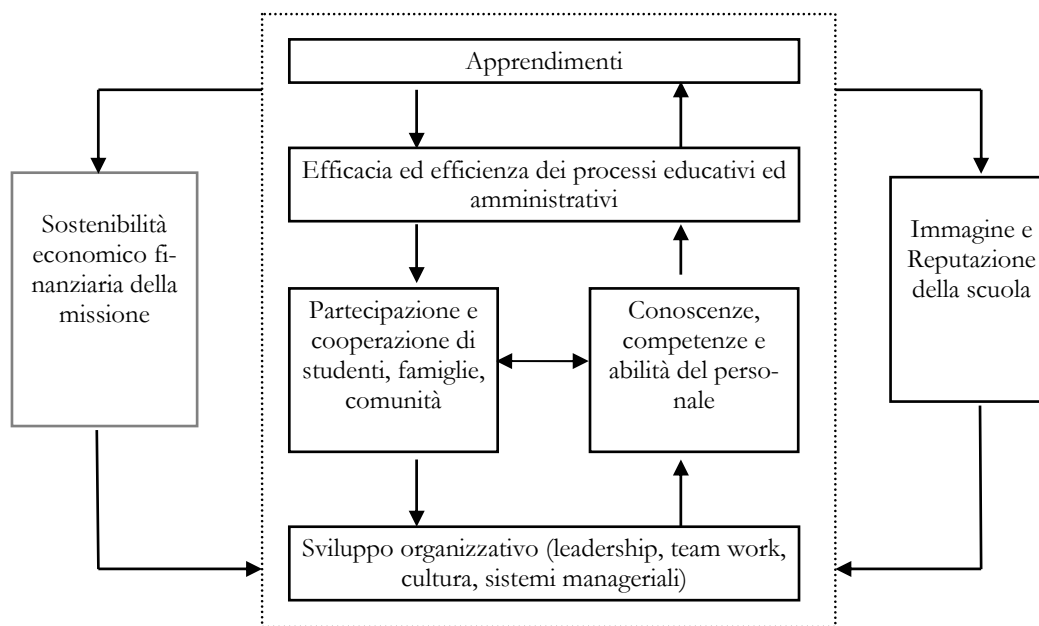
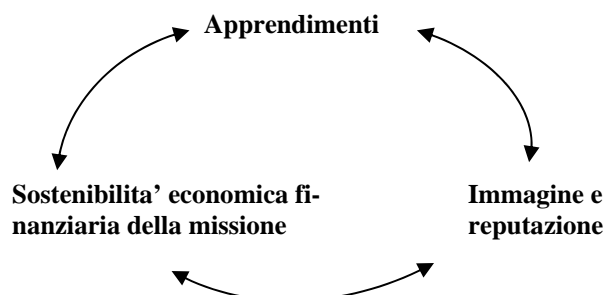


Fig. 1 Framework generale per il controllo di gestione

Al centro dello schema vi sono i risultati relativi agli apprendimenti degli studenti ai quali sono collegate altre due tipologie di risultato: “sostenibilità economico finanziaria della missione” e “immagine e reputazione” della scuola:



Tra queste forme di “performance di capitale” esistono forti relazioni e sul piano concettuale devono essere analizzate in modo interdipendente.

3.1 Relazioni tra apprendimenti degli studenti e capitale sociale

I rendimenti scolastici degli studenti, ampiamente intesi sul piano cognitivo e relazionale, alimentano l’immagine e la reputazione della scuola nella misura in cui trovano conferma, da un lato, nelle percezioni e nel giudizio di studenti, famiglie e delle altre agenzie formative (scuole e università) e, dall’altro, negli sbocchi professionali del mondo del lavoro.

Aspetti come l’andamento delle iscrizioni, il tasso degli abbandoni, la visibilità della scuola nel territorio, il giudizio degli ex alunni ed il loro successo negli studi successivi o nel mondo del lavoro, rappresentano alcune delle possibili indicazioni sull’apprezzamento sociale della scuola.

L’apprezzamento degli stakeholder sintetizza un giudizio complessivo sul ruolo della scuola che riguarda le tre principali funzioni sociali che la scuola realizza, certamente non in maniera esclusiva:

- la trasmissione dei saperi scolastici che avviene con l'insegnamento di fatti, teorie e capacità di ragionamento che si ritengono rilevanti per lo sviluppo dell'individuo e della società;
- la socializzazione degli alunni ai comportamenti, ai valori e alla cultura;
- la selezione sociale, intesa come processo di orientamento al lavoro e offerta di opportunità di mobilità sociale soprattutto agli studenti provenienti da classi sociali più disagiate o discriminate.

Nella funzione di socializzazione degli studenti si presenta una congiunzione di risultati perché tramite essa la scuola contribuisce sia alla creazione di capitale umano sia alla formazione di capitale sociale².

Tra apprendimenti e capitale sociale si pone un rapporto di causazione a due direzioni³: persone ben educate rappresentano un accrescimento di capitale sociale, ma il capitale sociale influisce a sua volta sui livelli di scolarizzazione e di acquisizione di competenze degli individui.

Se da un lato la complessa relazione tra scuola e capitale sociale rende evidente come sia più difficile realizzare la missione educativa operando all'interno di zone del territorio degradate, è anche vero che le scuole che operano nello stesso contesto non sono tutte uguali. Alcune di esse si dimostrano meglio capaci di valorizzare il capitale sociale su cui possono fare leva. Queste scuole dovrebbero essere visibili e costituire *best practices* per tutte le scuole del territorio per rompere e cercare di invertire il circuito vizioso "bassi rendimenti-basso capitale sociale".

I risultati relativi agli "apprendimenti" e quelli di "immagine e reputazione" della scuola dovrebbero essere al centro di una strategia organizzativa deliberatamente rivolta ad investire in relazioni fiduciarie con il territorio che ha come ritorno la predisposizione da parte degli stakeholder a partecipare attivamente e contribuire concretamente, alle attività della scuola.

3.2 Il ritorno economico sul capitale sociale

In linea di principio è immaginabile un legame diretto tra apprendimenti e sostenibilità economico-finanziaria laddove i finanziamenti pubblici sono concessi sulla base della performance. Ma, in molti paesi, tra cui l'Italia, tale legame è soltanto indiretto: la qualità degli apprendimenti accresce la reputazione della scuola e la sua capacità di ampliare l'offerta formativa e di attrarre studenti; tutto ciò, se i meccanismi istituzionali legati alla finanza pubblica lo permettono, dovrebbe accompagnarsi a maggiori trasferimenti pubblici ed a più consistenti assegnazioni di personale.

In generale, il ritorno economico sul capitale sociale dipende in parte dalla crescita dei finanziamenti alla scuola e che la scuola gestisce tramite il proprio bilancio, ma soprattutto dal maggiore coinvolgimento degli stakeholder che si traduce in una riduzione di costi che la scuola dovrebbe altrimenti sostenere. Il concetto economico di "onere figurativo" permette di cogliere la capacità di una scuola di fare leva sul proprio capitale sociale. Gli oneri figurativi, dal punto di vista della scuola, sono costi, ma non corrispondono a spese. Si tratta di oneri che la scuola non sostiene finanziariamente e che corrispondono a rinunce o mancati introiti da parte degli stakeholder che mettono a disposizione risorse proprie senza ottenerne una specifica remunerazione. Pur trattandosi di costi "virtuali", essi corrispondono all'utilizzo di risorse ed al consumo di utilità richiesti dai processi educativi ed amministrativi per raggiungere le finalità della scuola.

Sulla base di questi concetti, nella tabella seguente è riportato un esempio di report economico finanziario che è il risultato dell'indagine empirica condotta in Emilia Romagna⁴. Grazie

² Helliwell J.F., Putnam R.D. (1999), "Education and Social Capital", *National Bureau of Economic Research*, Cambridge (Mass.), working paper n. 7121 (www.nber.org/papers/w7121).

³ In un recente contributo, Leana e Pil hanno dimostrato relazioni positive tra il capitale sociale e i rendimenti scolastici in matematica e lettura in un campione di 88 scuole pubbliche urbane. Cfr. Leana R.C., Pil K.F. (2006) "Social Capital and Organizational Performance: Evidence from Urban Public Schools", *Organization Science*, Vol. 17 (3): 353-369.

⁴ Il progetto di ricerca è stato finanziato con fondi dell'Ufficio Scolastico Regionale per l'Emilia Romagna. I dati si riferiscono ad una scuola elementare del comune di Ravenna. Per maggiori approfondimenti cfr. <http://www.istruzioneer.it>.

all'analisi complessiva delle risorse, è possibile risalire al modello di interazione tra stakeholder e processi della scuola:

Tab. 1 Il ritorno economico dell'investimento in capitale sociale (scuola elementare) (valori in euro).

| Processi della scuola | Trasporti | Mensa | Pre e post scuola | Attività Curricolare | Ampl.to offerta formativa | Gestione Amm.va | Amb.te Sic.zza | Direzione generale | Peso % |
|-----------------------|---------------|----------------|-------------------|----------------------|---------------------------|-----------------|----------------|--------------------|------------|
| Scuola | | | | 11.903 | 20.288 | 30.481 | 3.867 | 9.014,00 | 1,70 |
| Comune | 21.428 | 17.254 | | 221.488 | 12.328 | | 78.155 | | 7,87 |
| Famiglie | 5.816 | 332.728 | 21.833 | 6.191,14 | 2.811 | | | | 8,29 |
| Comunità | | | | 2.983,21 | 3.913 | 1.109 | | | 0,18 |
| Reti di scuole | | | | | 1.294 | | | | 0,03 |
| Stato | | 14.385 | | 2.785.036 | 40.424 | 781.933 | 2.719 | | 81,34 |
| Provincia | | | | 3.271,92 | 22.000 | | | | 0,57 |
| Regione | | | | | 1.265 | | | | 0,03 |
| Unione Europea | | | | | | | | | - |
| Totali | 27.244 | 364.368 | 21.833 | 3.030.875 | 104.324 | 813.523 | 84.742 | 9.014,00 | 100 |
| Peso % | 0,61 | 8,18 | 0,49 | 68,02 | 2,34 | 18,26 | 1,90 | 0,20 | 100 |
| Fondi figurativi | 27.244 | 364.368 | 21.833 | 2.675.593 | 5.778 | 502.647 | 78.155 | | |
| Fondi figurativi (%) | 100 | 100 | 100 | 88 | 6 | 62 | 92 | | - |

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

Sono queste alcune domande a cui il controllo di gestione cerca di dare risposta attraverso l'analisi del capitale globale a disposizione della scuola.

Dal confronto di scuole in differenti comunità territoriali è possibile comprendere come le diverse classi di stakeholder (famiglie, comunità, comune, provincia, regione, stato, unione europea) contribuiscono alla realizzazione di servizi a favore degli alunni, sia dei servizi diretti (trasporto, mensa, pre-post scuola, attività curricolare, ampliamento dell'offerta formativa) sia dei servizi indiretti (amministrazione, sicurezza e ambiente, direzione generale).

L'analisi degli oneri figurativi può essere molto utile alla scuola nel momento in cui deve assumere scelte che non coinvolgono soltanto le risorse controllate attraverso il proprio bilancio. Ad esempio, se per una qualche ragione il comune riducesse il proprio impegno finanziario per la manutenzione degli immobili, quali sarebbero le conseguenze per la scuola? La scuola dovrebbe "trovare" le risorse richieste all'interno del proprio bilancio? Questa scelta, quali rinunce potrebbe comportare rispetto all'attività didattica? Un elevato indice di coinvolgimento del territorio rappresenta indubbiamente un esito positivo delle capacità relazionali della scuola, ma deve anche destare attenzione sui rischi di eccessiva dipendenza della scuola.

4. I fattori determinanti la performance della scuola

Il circuito che s'innesta tra le tre aree di risultato non procede virtuosamente in modo automatico. Quello che accade all'interno dell'organizzazione scolastica è cruciale per dare segno positivo al circuito. Ad esempio, un problema in questo momento molto sentito nei licei italiani è la crescita smisurata delle iscrizioni soprattutto in quelle istituzioni che vantano una consolidata immagine di qualità. Occorre prestare attenzione perché nuove e maggiori assegnazioni di risorse per sostenere la crescita, non lasciano immutato il livello qualitativo dell'insegnamento e dell'organizzazione scolastica. Spesso, la reputazione deriva da una forte continuità dei docenti che nel corso del tempo sono riusciti a costruire un gruppo coeso ed una forte cultura organizzativa. Il veloce modificarsi della compagine sociale può non dare tempo alla cultura organizzativa ed all'azione di leadership di agire da collante e di integrazione armoniosa rispetto alle pratiche in essere.

Ecco perchè per il management scolastico è importante non fermarsi ai risultati, ma entrare più specificamente nella gestione e nell'organizzazione della scuola per verificare che tali risultati siano sostenibili anche nel lungo andare. In altri termini, occorre entrare nei meccanismi di funzionamento di quella che in figura 1 appare come "la spina dorsale" della scuola lungo le interrelazioni che si creano tra:

- *efficacia ed efficienza dei processi educativi ed amministrativi*
- *partecipazione e cooperazione di studenti, famiglie e comunità locali*
- *conoscenze, competenze e abilità del personale*
- *sviluppo organizzativo.*

L'ordine con il quale appaiono queste determinanti non è casuale, ma segue un preciso metodo che procede dai risultati chiave (apprendimenti, immagine e reputazione, sostenibilità economica e finanziaria) ai fattori abilitanti o disabilitanti il circuito della performance di capitale.

Più precisamente, se si legge la figura dall'alto verso il basso, lo schema viene impiegato in modo descrittivo per scopi di analisi intorno ai punti di forza e di debolezza, alle minacce ed alle opportunità della scuola. Se invece si ripercorre lo schema dal basso verso l'alto, allora è evidente lo scopo normativo. In altri termini, ora non si cerca più di sapere quali sono, dove risiedono e di quale importanza sono i problemi che devono essere fronteggiati, ma si mettono a punto le soluzioni attraverso un processo di scelta tra alternative e di decisione intorno agli obiettivi ed alle azioni più specifiche.

Il modo in cui sono realizzati i processi didattici ed amministrativi, il coinvolgimento di studenti, famiglie e altri stakeholder, la formazione e lo sviluppo delle risorse umane, l'innovazione dei sistemi organizzativi, sono aspetti strettamente legati gli uni agli altri.

I processi didattici, sia quelli primari (aule e laboratori) che quelli ausiliari (programmazione didattica, valutazione, ricerca e sperimentazione, ecc.), rappresentano il cuore per la creazione di valore pubblico da parte delle scuole. L'efficacia dei *core processes* della scuola è indirettamente influenzata dagli altri processi scolastici che comprendono attività di supporto generale che hanno per oggetto l'amministrazione delle risorse finanziarie (contabilità e bilancio), del personale, degli studenti e delle altre risorse della scuola, come l'approvvigionamento di materiali e di servizi acquisiti all'esterno.

I processi didattici della scuola per essere efficaci devono permettere di raggiungere gli obiettivi di apprendimento definiti attraverso la definizione dei profili e la strutturazione del curriculum. Ma in modo differente da altre realtà organizzative dove la progettazione dei processi operativi rappresenta il principale fattore che ne determina l'efficacia, i processi didattici non possono essere definiti in modo preciso, seguendo dettagliate fasi procedurali. Le tecnologie didattiche sono conosciute, ma la didattica è lontana dal potersi considerare un processo standardizzabile secondo rigidi schemi di ripetizione e uniformazione che prescindono dalle caratteristiche delle persone che li realizzano. Pur in presenza di processi didattici razionalmente progettati e programmati, l'efficacia della didattica è in ultima analisi determinata dall'interazione, per molti versi instabile ed unica, che si crea tra docenti, studenti e contesto in cui insegnamento e apprendimento prendono corpo.

Queste considerazioni spiegano perché il capitale umano ed il capitale sociale sono considerate le due risorse chiave per l'efficacia della didattica. Il primo è ora riferito al personale della scuola e particolarmente alle conoscenze, abilità e valori del personale docente. Il secondo è qui considerato come capitale sociale all'opera, in termini di partecipazione, coinvolgimento e cooperazione di studenti, famiglie e altri stakeholder appartenenti alle comunità locali. In sintesi, le "conoscenze" e la "fiducia" del personale, degli studenti e degli altri stakeholder, rappresentano il capitale intangibile per svolgere al meglio i processi didattici ed amministrativi.

Una questione basilare su cui si basa il framework generale è che non è sufficiente avere docenti ben preparati e pronti ad insegnare, studenti pronti ad imparare, famiglie pronte ed impegnate a collaborare, ecc., se tutte queste risorse ed energie non sono catturate ed incanalate all'interno di un indirizzo unitario. Possiamo immaginare di avere docenti molto bravi, ciascuno singolarmente

te convinto di svolgere al meglio il proprio lavoro, ma con effetti disastrosi sugli apprendimenti degli studenti a causa della mancanza di coordinamento e di lavoro di squadra. Peraltro, questa è anche la ragione perché nella pratica si assiste spesso a famiglie molto volenterose nel collaborare con la scuola, ma completamente disallineate con le strategie di apprendimento perseguite dai docenti. Sotto il profilo organizzativo può essere veramente frustrante per un dirigente scolastico sapere di poter contare su un corpo docente di elevato profilo e su una comunità attiva e coinvolta, ma che nel loro insieme “remano” verso direzioni diverse, talvolta opposte, ostacolando di fatto le azioni di miglioramento della scuola.

Le scuole possono trovare al loro interno le forze per vincere l’inerzia al cambiamento e porre un freno al disallineamento che deriva dall’individualismo esasperato. Ma riteniamo che ciò sarà possibile se le scuole guardano allo sviluppo ed al coordinamento del capitale umano e del capitale sociale in una prospettiva strategica che in figura 1 è indicata come “sviluppo organizzativo”. La ricerca empirica condotta nelle scuole dell’Emilia Romagna ha segnalato quali siano i principali fattori di sviluppo organizzativo della scuola: la leadership distribuita, il lavoro di squadra, l’identificazione istituzionale e la coesione della cultura organizzativa, la collegialità dei processi decisionali.

5. Dal framework generale alle mappe strategiche: un collante per una “organizzazione dai legami deboli”

Il framework generale elaborato attraverso il progetto di ricerca e brevemente descritto nei punti precedenti, ha rappresentato soltanto un punto di partenza per le singole scuole. Sulla base del framework le scuole hanno avviato un processo di gestione strategica che è rappresentato in figura 2.

La missione, la visione di sviluppo e gli stessi valori di fondo della scuola, sono relativamente stabili nel tempo. Ciò che invece cambia, anche rapidamente, sono le strategie con le quali la missione viene interpretata e declinata concretamente nei problemi gestionali ed organizzativi che la scuola deve di volta in volta affrontare. SWOT è un utile acronimo per ricordare che lo scopo di quest’analisi investe i punti di forza (*Strengths*), i punti di debolezza (*Weaknesses*), le opportunità (*Opportunities*) e le minacce (*Threats*). Lo scopo della SWOT-Analysis è mettere in relazione i punti di forza e di debolezza specifici della scuola con le minacce e le opportunità dell’ambiente esterno. Da quest’incontro derivano i temi strategici della scuola, ovvero le questioni verso le quali occorre prioritariamente indirizzare l’attenzione, le risorse e gli sforzi dell’intera organizzazione.

Come si vede dalla figura, il processo di gestione strategica è unitario e soltanto astrattamente può essere analizzato per fasi sequenziali. Ciò che accade lungo il lato destro, è strettamente collegato con i processi attuati lungo il lato sinistro. Ma questo equivale a dire che l’autovalutazione della scuola non può rimanere un evento isolato ed autoreferenziale; è invece strumentale per analizzare quello che funziona e soprattutto quello che non funziona a partire dai risultati e scendendo ai fattori determinanti, in un percorso organizzativo di apprendimento dettato dalle incertezze strategiche che un ambiente dinamico e turbolento impone alla scuola di presidiare costantemente (effetti sugli apprendimenti connessi alla crescente presenza di studenti stranieri, modifiche sul piano normativo, cambiamenti nella compagine sociale dello staff della scuola, riduzione di finanziamenti e venir meno del supporto locale, ecc.).

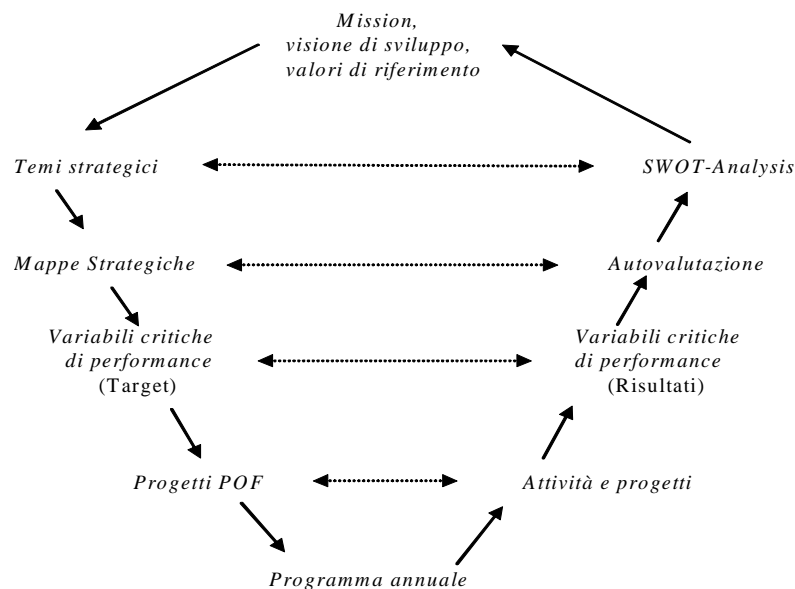


Fig. 2 Il processo di gestione strategica

L'autovalutazione è un processo di analisi dei risultati e del funzionamento della scuola grazie al quale è possibile condurre una SWOT-Analysis per identificare i temi strategici e per costruire intorno ad essi le "mappe strategiche".

Le mappe strategiche sono uno strumento indispensabile per i leader della scuola. Dalla nostra indagine sulla leadership⁵ emerge l'esistenza di un'identità complessa dei dirigenti scolastici, nella quale però viene dato grande risalto ad aspetti di leadership trasformazionale: guida visionaria, costruzione di senso, motivazione e mobilitazione degli altri soggetti interagenti. Inoltre, la leadership scolastica non è ubicata solo in alcuni ruoli organizzativi, in particolare quelli di capo di istituto e diretti collaboratori, ma è piuttosto una funzione diffusa attraverso vari ruoli ed a vari livelli, quindi largamente condivisa e distribuita.

In questo contesto organizzativo, essenzialmente policentrico, la metodologia delle mappe strategiche è lo strumento per supportare l'esercizio diffuso della leadership ed assecondare la partecipazione e la collegialità ai processi di indirizzo strategico della scuola. Le degenerazioni verso l'individualismo, la difficoltà di coordinamento, l'assenza di direzione strategica, la dispersione di risorse e di energia creativa, sono anomalie di funzionamento della scuola dell'autonomia e impediscono alle scuole di essere socialmente responsabili. Le mappe strategiche rappresentano una risposta sul piano manageriale ai limiti della scuola come "organizzazione dai legami deboli"⁶.

Nella nostra esperienza, le scuole tendono a costruire due diverse tipologie di mappe strategiche:

- mappe strategiche generali che coinvolgono tutte le aree di performance, i risultati e le loro determinanti, secondo una visione che taglia in modo trasversale l'intera scuola. E' un utilizzo pieno e completo della metodologia e si traduce in un efficace sforzo organizzativo per sintetizzare gli obiettivi strategici e le relazioni logiche di causa-effetto tra obiettivi individuati all'interno del framework. Le scuole hanno utilizzato le mappe strategiche per "mappare" temi quali l'integrazione degli studenti stranieri, lo sviluppo della comunicazione con studenti, famiglie e comunità. Nella figura 3 è riportato l'esempio di mappa strategica costruita relativamente al tema del disagio e della prevenzione della dispersione scolastica in una scuola elementare;

⁵ Paletta, A., Vidoni, D. (2006) "Italian School Managers: a complex identity", in *International Studies in Educational Administration*, vol. n.1, pp. 46-70.

⁶ Weick, K.E.(1976) "Educational organizational as loosely coupled systems", *Administrative Science Quarterly*, 21, pp. 1-19.

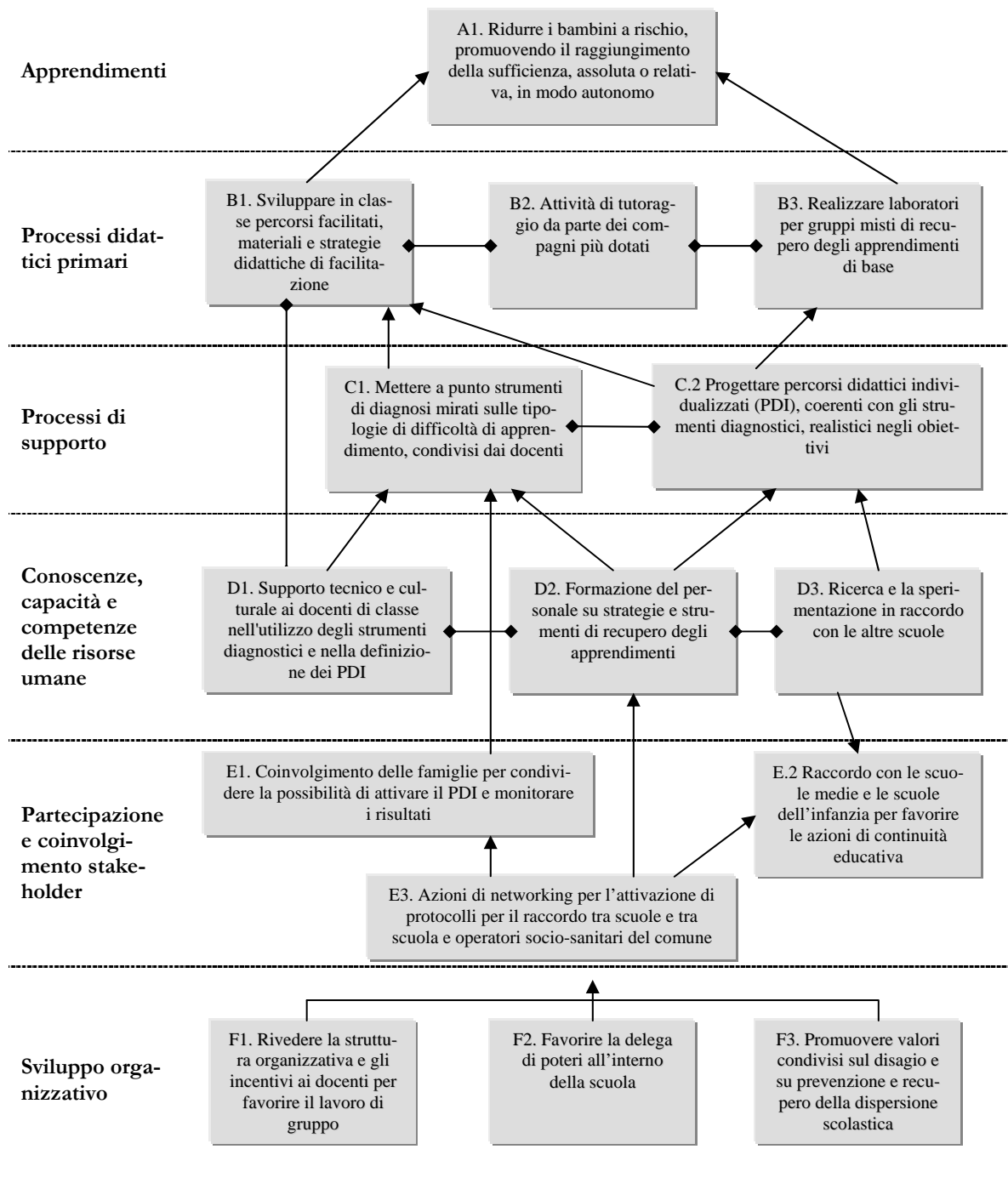


Fig. 3 Esempio di mappa strategica per la gestione del disagio

- altre scuole utilizzano le mappe strategiche anche in un modo più semplice e questo spesso dipende dal grado di maturità nell'apprendimento della metodologia e dalla robustezza dei sistemi informativi disponibili. In questo secondo caso le mappe strategiche sono utilizzate in modo improprio, nel senso che non coprono tutte le aree di performance del framework generale, ma una o al massimo due aree di performance. Invero, non si tratta di vere e proprie mappe strategiche, ma di sistemi di misurazione della performance attraverso i quali sono approfondite certe aree di performance. Normalmente questo è il primo passo per prendere consapevolezza della realtà della scuola e avviare un ben più articolato processo di cambiamento strategico.

In senso proprio, una mappa strategica è uno strumento con cui la scuola descrive come intende creare valore pubblico, ovvero in che modo trasforma risorse intangibili quali la leadership, il clima organizzativo, il lavoro di squadra, le competenze del personale ed il supporto delle famiglie, in ambienti educativi efficaci a promuovere l'apprendimento degli studenti.

Fattori intangibili come quelli appena elencati sono spesso sopravvalutati nella realtà operativa della scuola o sono spesso utilizzati retoricamente in letteratura. Il clima organizzativo, le competenze del personale, la collegialità e così via, sono presentati come fattori risolutivi dei mali della scuola, ma quale clima, quali competenze, quale tipo di collegialità sono importanti in quel momento per quella specifica scuola?

Il punto che stiamo sostenendo si allontana da una visione semplicistica della realtà scolastica secondo cui il successo deriverebbe dal possedere "un po' di più" di certe variabili ritenute a-prioristicamente rilevanti. Non si tratta di possedere un po' di più di certe risorse (più leadership, più competenze, più collegialità, ecc.), ma di trovare la giusta combinazione di risorse rispetto agli scopi perseguiti. E le mappe strategiche cercano proprio di qualificare le risorse nella specifica combinazione che è necessaria ad una particolare scuola per realizzare le proprie strategie.

In altri termini, le mappe strategiche mettono il management scolastico, in senso ampio, nelle condizioni di individuare le risorse e di trovare le relazioni tra risorse, tangibili e soprattutto intangibili, che devono funzionare nell'esecuzione di una strategia. Sono fin troppo noti i casi di strategie incompiute perché basate su risorse disallineate: attrezzature senza spazi, laboratori senza docenti, interventi di alfabetizzazione senza le necessarie competenze del personale, ecc. Una mappa strategica è un test di completezza per la strategia, della sua fattibilità e tenuta rispetto al momento in cui dovrà essere resa esecutiva, ovvero quando il personale dovrà concretamente azionare le leve che connettono i risultati alle loro determinanti.

6. Il sistema di misurazione della performance

La mancanza di obiettivi chiaramente definiti e di appropriati indicatori di risultato, sembrano emergere come i due vincoli principali che impediscono l'attivazione di processi di apprendimento organizzativo all'interno delle scuole⁷.

Il problema della definizione di indicatori in campo educativo ha radici molto lontane nel tempo, ma l'utilizzo di indicatori a supporto della gestione scolastica è più recente. Un concetto centrale nella discussione sugli indicatori è che si tratta di un sistema (*indicator systems*). Un singolo indicatore o un insieme di indicatori, raramente possono fornire utili informazioni intorno ad un fenomeno così complesso come l'educazione e la sua qualità.

Un sistema non è una semplice raccolta di indicatori, ma misura distinti elementi e fornisce informazioni su come i singoli elementi interagiscono per produrre determinate condizioni di funzionamento del sistema. La conoscenza fornita da un sistema di misurazione è maggiore della somma delle informazioni fornite dai singoli indicatori.

Questi contributi riconoscono la centralità delle mappe strategiche sottostanti il sistema di misurazione della performance. Sono queste, infatti, che danno rilevanza e significatività al sistema degli indicatori perché permettono di creare un legame con la strategia e gli obiettivi strategici. Gli indicatori di performance, senza un aggancio agli obiettivi, non permettono di capire

⁷ Paletta, A. Vidoni, D. (a cura di) (2006) *Scuola e creazione di valore pubblico. Problemi di governance, accountability e management*, Roma, Armando.

a fondo, in sede di analisi dei risultati, se ed in quale misura i risultati raggiunti sono il frutto di consapevoli scelte gestionali. Un certo livello di performance non è positivo o negativo in senso assoluto: dipende dagli indirizzi della gestione, dalle mete che si vogliono raggiungere. Ad esempio, sapere che la scuola ha svolto un certo numero di ore di formazione, ad un certo numero di insegnanti, vuol dire poco se non siamo capaci di risalire alla strategia educativa ed al tipo di formazione di cui aveva bisogno il personale.

Nell'esperienza delle scuole da noi studiate, le implicazioni di una concezione sistemica sul ruolo degli indicatori sono apparse evidenti: in corrispondenza degli obiettivi che formano le mappe strategiche, le scuole hanno individuato la metrica più opportuna per catturare il significato ed il contenuto dei medesimi obiettivi. Ciò è avvenuto per mezzo dell'elaborazione di un sistema di misurazione che include sia parametri quantitativi sia questionari, con un grado di approfondimento che dipende da vari aspetti tra cui le precedenti esperienze della scuola, la robustezza dei sistemi informativi disponibili e i costi della misurazione.

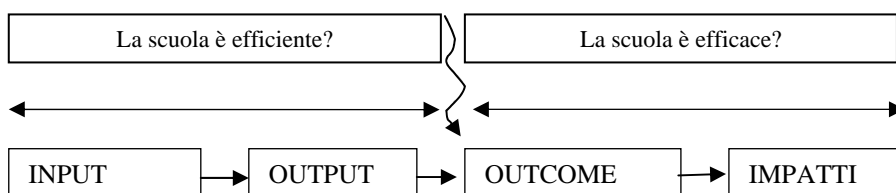
6.1 Tipologie di indicatori di performance

Il sistema di misurazione della performance crea un bilanciamento tra differenti tipologie di misurazioni: misure di percezione e misure basate su fatti obiettivi; misure anticipate e ritardate; misure di input, output, outcome e impatto; misure di qualità, tempestività e costo; misure di tipo monetario e non monetarie.

Le variabili di percezione sono quelle desumibili da questionari e colloqui nell'ambito di indagini di customer satisfaction. Sono variabili influenzate da fattori soggettivi legati spesso agli umori contingenti degli intervistati. Inoltre, gli indicatori di questo tipo (ad esempio, la soddisfazione degli insegnanti) sono misure "ritardate" - *lag indicator* - ovvero rilevano gli effetti (cioè quello che è stato fatto nel passato), mentre sono carenti di capacità di "predire" la performance del futuro.

Abbiamo bisogno di misure capaci di anticipare - *lead indicator* - quale sarebbe stata la soddisfazione degli insegnanti, ricorrendo, ad esempio, a misure obiettive come il tasso di assenteismo. Se la soddisfazione degli insegnanti è rilevata, poniamo, una volta all'anno, venire a conoscenza che gli insegnanti sono insoddisfatti potrebbe essere troppo tardi e di poca utilità per pianificare la futura gestione del personale. Per contro, sapere in corso d'anno che l'assenteismo sta aumentando permette di intervenire con maggiore tempestività.

Il sistema di misurazione della performance comprende indicatori che mettono in relazione input, output, outcome e impatti per aiutare le scuole ad assumere scelte secondo criteri di efficacia e di efficienza:



Gli indicatori di efficienza, qui intesi in senso lato, comprendono gli indicatori che mettono in relazione gli input con gli output. Gli input esprimono le risorse disponibili e gli output i risultati dei processi operativi della scuola ottenuti per effetto della combinazione e dell'impiego delle risorse disponibili. Alcune tipiche classi di indicatori sono rappresentate da:

- *indicatori di composizione degli input*, ad esempio relativi a rapporti tra studenti e insegnanti, tra docenti e personale amministrativo, spese per studente;
- *indicatori di produttività degli input*, relativi a rapporti tra risorse disponibili e risorse utilizzate: ore disponibili di laboratorio/ore di utilizzo, giorni di assenteismo del personale, grado di sfruttamento di biblioteche, mense ecc.;

- *indicatori di processo* mettono in relazione le diverse modalità di realizzazione delle attività didattiche ed amministrative all'interno della scuola, come ad esempio le ore di laboratorio sul numero totale di ore di didattica; le ore di compresenza destinate ad un particolare progetto sul totale delle ore di compresenza;

- *indicatori di efficienza in senso stretto*: mettono in relazione le risorse con i processi e sono misurati da rapporti tra input e output dei processi. Ad esempio, spese impegnate per il recupero/numero di studenti coinvolti in attività di recupero. A differenza degli indicatori di produttività, non si prende in esame il rendimento di una specifica risorsa, ma il rendimento complessivo delle risorse impiegate nella realizzazione di un processo. Questi indicatori sintetizzano le condizioni di funzionamento della scuola, ma dovendo analizzare l'azione congiunta di differenti tipologie di risorse, si presenta il problema di rendere omogeneo il modo in cui viene misurato l'impiego delle medesime risorse. Il metro monetario, e più precisamente la grandezza costo di produzione dei servizi, è l'indicatore in grado di sintetizzare le condizioni di efficienza dei processi educativi ed amministrativi.

Tutti questi indicatori hanno la caratteristica di dirci se la scuola sta realizzando in modo "giusto" (conforme ad una procedura e senza spreco di risorse) determinate attività, amministrative o didattiche, ma non ci dicono se la scuola sta svolgendo le attività giuste, ovvero se sta perseguendo i propri scopi (efficacia della scuola). L'efficacia della scuola chiama in causa gli outcome e gli impatti. Questi termini, nella pratica, sono spesso usati come sinonimi, ma soprattutto nelle istituzioni scolastiche hanno un differente significato.

Gli impatti riguardano invece le ricadute esterne sull'ambiente, in termini di diplomati, abbandoni, studenti occupati nell'arco di tre anni dal termine del ciclo scolastico, numero di allievi che si iscrivono all'università, studenti che si iscrivono all'interno di canali paralleli all'università, offerta di corsi per adulti, ecc.

La ricerca educativa ha prodotto numerosi studi su tassonomie di indicatori di risultato comprensivi non soltanto degli outcome cognitivi. Bloom⁸ distingue indicatori di tipo cognitivo (rendimenti scolastici) e indicatori affettivi e comportamentali. Green⁹ parla di "attitudini, aspirazioni, qualità della vita". Più recentemente, Fitz-Gibbon¹⁰ ha approfondito questi concetti all'interno di una teoria del benessere a scuola.

Può la scuola misurare il benessere degli studenti e del personale, in modo credibile e affidabile? Come può avere indicazioni sugli effetti che sta producendo nella sfera dell'affettività (le attitudini, le aspirazioni) e dei comportamenti? La scuola può mettere in atto, programmi e progetti più efficaci basandosi sulla misurazione del benessere a scuola?

La ricerca condotta conferma la difficoltà di portare alla luce in modo pieno, chiaro e condivisibile il benessere, ma questo non dipende semplicemente dagli strumenti di misurazione, quanto dalla multidimensionalità del benessere e dalla sua ambiguità concettuale. Benessere è un concetto che rimanda ai diversi aspetti che concorrono nel determinare buone condizioni di vita come lo stato di salute, la qualità dell'ambiente di vita, la sicurezza, la condizione socio economica, l'accessibilità ai servizi. Ma il concetto di benessere comprende anche "sentimenti" inerenti la percezione della propria salute, la soddisfazione personale, l'autonomia, l'autostima, il senso di fiducia e di appartenenza¹¹. Nel quadro di queste oggettive difficoltà, le variabili chiave di performance sul benessere a scuola comprendono tipologie di indicatori ricompresi in differenti aree di performance.

Per quanto concerne gli studenti, a parte i questionari costruiti per rilevare direttamente alcuni aspetti di affettività e comportamentali (percezioni su alienazione, bullismo, senso di sicurezza, discriminazione razziale, rapporti con gli altri studenti e con gli insegnanti), particolarmente rilevanti sono le variabili anticipative (*lag indicator*) desunte dall'interazione dello studente con il

⁸ Bloom, B.S. (1979). *Alterable variables: the new direction in educational research*. Edinburgh: Scottish Council for Research.

⁹ Green, D.R. (1974) *The Aptitude Achievement Distinction*. Monterey, CA: McGraw-Hill.

¹⁰ Fitz-Gibbon. Carol T. (2006), "Affective and Behavioural Variables: Reforms as experiments to produce a civil society", *Educational Psychology*, Vol. 26 (2): pp.303-323

¹¹ Zani B., Cicognani E. (a cura di) (1999) *Le vie del benessere*, Roma, Carocci.

contesto scolastico (frequenza, ritardi, partecipazione) e, infine, dalle variabili che attengono alla disciplina ed alla serenità degli ambienti di studio (provvedimenti disciplinari per violazioni di regole e procedure; adozione e grado di diffusione del codice etico; reclami relativi a comportamenti del personale).

Per il personale valgono in parte alcune delle variabili relative agli studenti, ma altre variabili sono specifiche. Il benessere del personale a scuola dipende da molti fattori, ma un ruolo importante è esercitato dal clima organizzativo. Aspetti come l'assenteismo e la conflittualità, la scarsa partecipazione alle attività della scuola, fino ai casi estremi di provvedimenti disciplinari nei confronti del personale, possono essere visti come misure di un clima organizzativo degradato che produce disagio. Per contro, aspetti legati alla collegialità dei processi decisionali, l'empowerment del personale conseguente alla delega di funzioni, allo sviluppo professionale, al lavoro di gruppo, gli incentivi monetari, forniscono indirettamente indicazioni sull'ambiente di lavoro, sul benessere e la motivazione del personale.

6. Conclusioni

Non basta avere a disposizione strumenti e procedure di controllo per fare il controllo di gestione. Anche se è innegabile la spinta culturale al cambiamento che all'interno delle organizzazioni, soprattutto pubbliche, ha avuto l'introduzione di nuovi strumenti di misurazione, non ci si può aspettare che il circuito del controllo di gestione si inneschi da sé, come naturale conseguenza.

Dalla nostra ricerca emergono alcune questioni che riteniamo basilari per la corretta implementazione del controllo di gestione: chi ed in che modo partecipa ai processi decisionali? Qual è il grado di coinvolgimento dei vari soggetti nella valutazione degli obiettivi e dei risultati. Qual è il grado di difficoltà e di realismo degli obiettivi della scuola idoneo a risolvere il trade-off tra motivazione e frustrazione nel perseguirli?

Tutti questi aspetti rappresentano variabili progettuali che richiedono un ancoraggio ai modelli di management partecipativo e di leadership collegiale che caratterizzano le istituzioni scolastiche in generale, ma particolarmente la scuola italiana.

La scuola, come altre organizzazioni professionali, privilegia l'autonomia dei docenti e la partecipazione democratica ai processi decisionali. L'autonomia è condizione imprescindibile per favorire l'adattamento e la flessibilità organizzativa richiesti dalla particolare natura delle attività di insegnamento e dai processi di apprendimento che si svolgono all'interno delle scuole. Queste attività impongono di accettare la diversità, la ridotta prevedibilità e la non completa predeterminabilità dei processi e dei risultati, come caratteristiche da gestire e non difetti da correggere.

D'altra parte, i vantaggi dell'autonomia dei docenti possono essere capitalizzati a livello di istituzione scolastica soltanto all'interno di una concezione non autoreferenziale dell'autonomia. Ma questo significa riconoscere che l'autonomia dei docenti è soltanto strumentale al perseguimento di uno scopo che va oltre il loro interesse individuale e che corrisponde alla mission della scuola ed alle strategie in cui la mission si traduce nei diversi luoghi e momenti della vita della scuola.

La questione veramente importante a cui il controllo di gestione cerca di trovare soluzione è come coniugare l'autonomia individuale con gli scopi organizzativi, quali dispositivi mettere in moto per superare le difficoltà di coordinamento tra specialisti, come prevenire i rischi di abuso della discrezionalità implicita nell'esercizio di una professione, senza perdere il valore della discrezionalità individuale.

Da questo punto di vista, il progetto di ricerca condotto insieme alle scuole dell'Emilia Romagna ha fornito preziose indicazioni sulle potenzialità del controllo di gestione, permettendo di superare i preconcetti insiti in una malintesa "aziendalizzazione" della scuola.