



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI SALERNO

DIPARTIMENTO DI STUDI E RICERCHE AZIENDALI

Tesi di Dottorato di Ricerca in

“Economia e Direzione delle Aziende Pubbliche” (X Ciclo)

**La Rendicontazione Sociale
nelle Istituzioni Scolastiche Pubbliche**

Candidato

Dott. Emilio Costabile

Matr. 8880400046

Coordinatore

Ch.ma Prof.ssa Paola Adinolfi

Tutor

Ch.mo Prof. Gian Franco Frassetto

ANNO ACCADEMICO 2010 - 2011

INDICE

<i>Ringraziamenti</i>	pag. 3
<i>Introduzione</i>	pag. 4

Capitolo Primo

La rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche

1.1 Caratteristiche generali delle amministrazioni pubbliche	pag. 6
1.2 La accountability nelle amministrazioni pubbliche	pag. 10
1.3 La rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche	pag. 18
1.4 I modelli nazionali di bilancio sociale	pag. 24
1.5 Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche italiane	pag. 31

Capitolo Secondo

Le istituzioni scolastiche pubbliche e il bilancio sociale

2.1 Il sistema scolastico nazionale	pag. 34
2.2 La riforma dell'autonomia scolastica	pag. 44
2.3 La rendicontazione sociale nelle istituzioni scolastiche	pag. 50
2.4 Le fonti del bilancio sociale nelle istituzioni scolastiche	pag. 53
2.5 Il processo di sviluppo del bilancio sociale nelle istituzioni scolastiche	pag. 57

Capitolo Terzo

La rendicontazione sociale nelle istituzioni scolastiche: casi studio a confronto

3.1 Obiettivi della ricerca	pag. 65
3.2 Fonti della ricerca	pag. 67
3.3 Metodologia dei casi multipli	pag. 71
3.4 Istituto d'istruzione superiore "G. Maironi da Ponte" di Presezzo	pag. 73
3.5 Istituto tecnico statale "Enrico Fermi" di Mantova	pag. 78
3.6 Liceo ginnasio "Giambattista Brocchi" di Bassano del Grappa	pag. 82
3.7 Istituto comprensivo "Mastri Caravaggini" di Caravaggio	pag. 88
3.8 Il Circolo didattico di Treviglio	pag. 91
3.9 Istituto comprensivo di Vimodrone	pag. 94

Capitolo Quarto

Risultati della ricerca

4.1 Analisi dei dati raccolti	pag. 98
4.2 Analisi dei risultati del questionario sul bilancio sociale	pag. 110
4.3 Benefici e criticità rilevati nella redazione del bilancio sociale di un'istituzione scolastica	pag. 113
4.4 Considerazioni conclusive	pag. 115

Appendice

A) Estratto del bilancio sociale dell'istituto d'istruzione superiore "G. Maironi da Ponte" di Presezzo - a.s. 2007/08	pag. 123
B) Questionario della ricerca sul bilancio sociale	pag. 159
C) Indice delle figure	pag. 162
D) Riferimenti normativi	pag. 163

Bibliografia, riviste, sitografia

Bibliografia	pag. 168
Riviste	pag. 174
Sitografia	pag. 175

Ringraziamenti

A mia moglie Sara e mio figlio Marco, con affetto

Uno speciale ringraziamento :

al tutor Prof. Gian Franco Frassetto per l'eccellente guida durante tutto il periodo del corso di dottorato, sia sul piano scientifico che sul piano umano,

al Prof. Renato Mele, in qualità di Direttore del corso di dottorato negli anni accademici 2008/2009 e 2009/2010,

alla Prof.ssa Paola Adinolfi, in qualità di Direttore del corso di dottorato nell'anno accademico 2010/2011,

ai vari docenti intervenuti nelle lezioni e seminari,

ai dirigenti scolastici e docenti delle scuole selezionate per la ricerca per la loro disponibilità e collaborazione,

alla dott.ssa Giuseppa Scordo dirigente dell'Ufficio VII dell'Ufficio scolastico della Lombardia.

Introduzione

A partire dagli anni novanta, nel settore delle amministrazioni pubbliche si sono verificati numerosi cambiamenti che hanno innescato un processo di trasformazione, ancora in atto, caratterizzato dal passaggio dal modello burocratico basato sulla logica formale e autoreferenziale a quello aziendale orientato principalmente al conseguimento delle finalità istituzionali. Il fenomeno dell'aziendalizzazione del settore pubblico trae origine dal modello del new public management sviluppatosi nei Paesi anglosassoni verso la seconda metà degli anni settanta. Questo processo di modernizzazione del settore pubblico mira alla razionalizzazione delle scelte pubbliche, all'adozione dei principi gestionali dell'economicità, dell'efficienza e dell'efficacia, all'uso delle nuove tecnologie informatiche, all'applicazione delle tecniche di pianificazione e controllo. Le origini e le cause di questi cambiamenti risalgono agli anni ottanta, quando la finanza pubblica presentava elevati livelli di indebitamento, i bilanci delle aziende pubbliche erano perennemente in deficit e i casi di corruzione di politici e di amministratori pubblici erano molto frequenti. Tutto ciò ha contribuito a creare le condizioni per la crisi dello Stato sociale del benessere, il cosiddetto welfare state, e il passaggio al modello dello Stato regolatore. In questo nuovo approccio, l'attività dell'amministrazione è meno rivolta alla produzione di servizi e maggiormente orientata alle attività di regolamentazione e di controllo. In definitiva, il modello prevede sia un notevole ridimensionamento dell'intervento pubblico, che un contestuale processo di decentramento attuato attraverso il trasferimento di numerose funzioni e competenze dallo Stato centrale agli enti locali.

Anche il settore dell'istruzione è stato interessato da notevoli cambiamenti, tra cui una delle innovazioni più profonde è, sicuramente, quella dell'autonomia scolastica che ha attribuito alle scuole una maggiore libertà decisionale sotto il profilo didattico, organizzativo e finanziario. Contemporaneamente a questa maggiore indipendenza, consacrata addirittura in una norma costituzionale, le istituzioni scolastiche si sono trovate a fronteggiare nuove sfide, tra cui la più eclatante è costituita dalla progressiva diminuzione di risorse pubbliche. Questa diminuita disponibilità di risorse provenienti dallo Stato stimola la concorrenza all'interno del settore educativo. Infatti le scuole, che sono diventate più libere nell'organizzazione della propria offerta formativa, cercano di elaborare strategie educative maggiormente aderenti alle attese sociali, entrando così in concorrenza con altre istituzioni scolastiche nell'attrarre studenti, personale qualificato e finanziamenti. Maggiore competizione nel settore educativo non significa assenza di cooperazione. La competizione non deve essere considerata come un elemento assoluto o alternativo alla cooperazione. Infatti, il fenomeno della formazione di reti di scuole rappresenta una lodevole forma di collaborazione e sta ad indicare che nel settore dell'istruzione competizione e cooperazione coesistono.

Altri aspetti caratterizzano la situazione attuale della scuola italiana:

- la richiesta di miglioramento della qualità dell'istruzione e della formazione proveniente da più parti, da realizzare mediante l'acquisizione di una cultura avanzata capace di fornire gli strumenti necessari per la comprensione e la gestione dei complessi fenomeni della società attuale;

- la sempre maggiore complessità della condizione psicologica e socio-culturale degli alunni, connessa sia alla crisi delle famiglie che alla contemporanea presenza di problemi socio-economici, come ad esempio la disoccupazione;
- il delicato problema dell'integrazione socio-culturale degli alunni con particolari bisogni educativi, come nel caso degli alunni disabili e dei discenti con cittadinanza non italiana; relativamente agli alunni stranieri si assiste ad un progressivo incremento del numero delle iscrizioni a causa del fenomeno dell'immigrazione, che rende la nostra società sempre più multiculturale;
- la riorganizzazione della rete scolastica che ha visto il nascere degli istituti comprensivi nel primo ciclo d'istruzione e degli istituti di istruzione superiore nel secondo ciclo;
- la ridefinizione della figura dirigenziale dell'istituzione scolastica, a cui sono state attribuite maggiori competenze manageriali;
- il trasferimento di numerose competenze in tema di istruzione dal centro verso la periferia che obbliga le scuole a relazionarsi con diversi interlocutori;
- il progressivo spostamento della scuola di stato verso la condizione di scuola del territorio.

In questo contesto caratterizzato da siffatta complessità, la scuola ha bisogno di relazioni stabili sia all'interno dell'istituzione attraverso il coinvolgimento e la collaborazione dei propri operatori che all'esterno attraverso l'instaurarsi di relazioni di fiducia con la propria comunità. L'attenzione delle istituzioni scolastiche è orientata, in particolar modo, verso il proprio territorio, soprattutto in vista della ricerca di nuove forme di finanziamento, che si aggiungono a quelle statali. Ciò comporta una maggiore accountability da parte delle istituzioni scolastiche che si esplica attraverso la rendicontazione delle proprie attività. Tra i vari strumenti di rendicontazione, il bilancio sociale rappresenta il più efficace perché ha la caratteristica di rendere conto in modo unitario del complesso delle attività svolte da una amministrazione. Attraverso il bilancio sociale la scuola ha la possibilità di rendere conto alla propria comunità dei risultati conseguiti sulla base delle scelte effettuate, delle attività realizzate e delle risorse utilizzate. La finalità principale è quella di far comprendere ai propri interlocutori che la scuola ha creato valore sociale, che non ha sprecato risorse e che ha contribuito positivamente allo sviluppo del proprio territorio.

Il bilancio sociale si prefigge, inoltre, l'obiettivo di rendere comprensibili le informazioni contenute in diversi documenti istituzionali e di unificarle in un solo documento, in modo da favorire la partecipazione e il controllo da parte dei propri stakeholder. Dall'esame dei diversi casi empirici è emerso che la rendicontazione sociale nel mondo della scuola è un fenomeno recente che sta riguardando soltanto un numero limitato di istituti scolastici, anche se tale valore è destinato a crescere nel tempo. Dunque, la scelta degli istituti scolastici di dotarsi volontariamente di un documento che rende conto del proprio operato rappresenta un atto di grande responsabilità e di rispetto nei confronti dei propri stakeholder finalizzato ad accrescere la legittimazione sociale della scuola.

CAPITOLO PRIMO

LA RENDICONTAZIONE SOCIALE NELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

SOMMARIO: 1.1 Caratteristiche generali delle amministrazioni pubbliche. 1.2 La accountability nelle amministrazioni pubbliche. 1.3 La rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche. 1.4 I modelli nazionali di bilancio sociale. 1.5 I modelli internazionali di bilancio sociale. 1.6 Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche italiane.

1.1 Caratteristiche generali delle amministrazioni pubbliche

La distinzione tra azienda pubblica e azienda privata sta progressivamente attenuandosi per effetto di un processo di avvicinamento tra le due logiche gestionali, in passato nettamente contrapposte. Le due tipologie aziendali stanno rinunciando alle loro tradizionali posizioni più estreme, come il soddisfacimento dei bisogni della collettività senza alcuna misura da una parte e il perseguimento del profitto ad ogni costo dall'altra¹. Pur rispettando le finalità tipiche di ciascuna tipologia, le aziende pubbliche continuano a perseguire gli obiettivi sociali temperandoli, però, con i criteri di efficienza, di efficacia e di economicità. Al contrario, le imprese private continuano ad essere orientate al profitto, però, cercando di coniugare gli obiettivi reddituali con il miglioramento delle relazioni sociali².

Un'analisi analoga è condotta da Borgonovi, il quale sostiene che mentre in passato vi era una netta separazione tra le istituzioni pubbliche e le imprese private, ovvero tra Stato e mercato, che in maniera separata perseguivano rispettivamente l'interesse generale e quello particolare, oggi, i confini tra pubblico e privato stanno diventando sempre più sfumati³. Si considerino, a titolo di esempio, le istituzioni pubbliche che hanno assunto la veste giuridica privata ma soggette al controllo pubblico e le strutture private accreditate che si avvalgono, in prevalenza, di finanziamenti pubblici. Questo intreccio pubblico e privato è una delle ca-

¹ Cfr. Mele R., *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, Cedam, Padova, 2003, p. 457.

² Cfr. Vermiglio F., 2001, *Nuovi strumenti di comunicazione aziendale: confronto di esperienze in tema di bilancio sociale*, Giappichelli, Torino; Hinna L., 2002, *Il bilancio sociale*, Il Sole 24 ore, Milano; Cattaneo C., 2003, *Il bilancio sociale nell'evoluzione dei rapporti tra economia e società*, Giuffrè, Milano; Marziantonio R., 2003, *Il bilancio sociale della gestione d'impresa responsabile*, Maggioli, Rimini; Rusconi G., Dorigatti M., 2004, *Teoria del bilancio sociale e applicazioni pratiche*, Franco Angeli, Milano; Lamanna Di Salvo D., 2005, *Il bilancio sociale: la teoria della rendicontazione della responsabilità dell'impresa*, Uniservice, Trento; Rusconi G., 2006, *Il bilancio sociale: economia, etica e responsabilità dell'impresa*, Ediesse, Roma; Condosta L., 2008, *Il bilancio sociale d'azienda: teoria e tecniche di redazione*, Ipsoa, Milano; Di Giandomenico M. E., 2008, *Il bilancio sociale e il modulo aziendale etico*, Giuffrè, Milano.

³Cfr. Borgonovi E., *Interesse generale, istituzioni pubbliche e private, responsabilità sociale: un quadro di riferimento*, 2008, p. 41, in Borgonovi E., Rusconi G., a cura di, *La responsabilità sociale delle istituzioni di pubblico interesse*, Franco Angeli, Milano.

ratteristiche dello scenario attuale. Secondo questo orientamento “nel futuro, la reale capacità di perseguire l’interesse generale dipenderà sempre più dalla capacità di realizzare forme di collaborazione strutturate (partnership) tra soggetti pubblici e privati”. E’ chiaro che questo avvicinamento di logiche non deve essere solo formale o strumentale, ma deve essere ispirato a principi profondi di recupero dei criteri di funzionalità da parte delle istituzioni pubbliche e di soddisfazione dei vari stakeholder da parte delle imprese.

Figura 1.1 - L’avvicinamento delle logiche gestionali delle aziende pubbliche e private

Azienda
pubblica

Azienda
privata

Fonte: tratto da Mele R., 2003, p. 458.

Pur riconoscendo questo percorso di avvicinamento, è evidente che talune differenze permangono. Si possono, così, rilevare delle caratteristiche peculiari che contraddistinguono ciascuna categoria aziendale. In particolare, il sistema delle amministrazioni pubbliche è caratterizzato da molteplici elementi che rende la loro gestione particolarmente complessa. In prima approssimazione, tale complessità non emerge e ciò rappresenta, di certo, un elemento distorsivo del giudizio espresso sull’operato della pubblica amministrazione. Inoltre, tutto ciò contribuisce ad aumentare il senso di frustrazione che il cittadino avverte quando si verifica una situazione in cui i propri bisogni non vengono adeguatamente soddisfatti.

Tra i vari aspetti si possono annoverare l’eterogeneità dei servizi e delle attività espletate dalle amministrazioni pubbliche, l’assenza di un vero e proprio prezzo di cessione per i servizi erogati, l’eccessiva formalizzazione delle procedure e la stretta interdipendenza con i fattori politici e istituzionali⁴. Riguardo il primo punto, le attività dell’amministrazione pubblica sono molteplici e spaziano dalla produzione di leggi e di atti amministrativi all’erogazione di servizi, sia indivisibili che divisibili, dai trasferimenti finanziari agli atti di indirizzo, ai programmi e alle linee guida. Tale caratteristica richiede una notevole specializzazione da parte dei vari enti preposti allo svolgimento di queste attività. Questo processo è stato realizzato solo in parte per effetto del prevalere di una visione unitaria del settore pubblico, manifestando, spesso, scarsa funzionalità.

⁴ Cfr. Borgonovi E., *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2005, pp. 61-93.

Un altro elemento di complessità, che è tra i più tipici delle amministrazioni pubbliche, è costituito dalla mancanza di un prezzo di cessione dei servizi erogati. Infatti, se facciamo riferimento ai servizi indivisibili come la difesa, l'ordine pubblico e la giustizia, il loro costo non è imputato individualmente al singolo cittadino, ma è finanziato interamente dalle imposte versate dall'intera collettività. Per i servizi divisibili, come ad esempio l'istruzione e le cure sanitarie, il costo è coperto, invece, solo parzialmente dalle rispettive tasse pagate dai soggetti beneficiari, mentre la parte più cospicua è finanziata dalle imposte corrisposte da tutta la collettività. Dunque nei casi esaminati, ovvero in presenza di servizi offerti senza il corrispettivo di un prezzo o con tariffe non commisurate al loro costo effettivo, si ha una divaricazione tra il singolo che percepisce l'utilità dei beni e i soggetti che ne sopportano il sacrificio. Questa peculiarità rende inapplicabili alcune leggi tipiche del mercato, influenzando negativamente sugli equilibri economici della gestione. Ad esempio, il miglioramento del servizio sanitario di un'azienda ospedaliera, invece, di influire positivamente sul bilancio produce l'effetto opposto di aumentare gli oneri di gestione. Infatti, la maggiore efficienza fa aumentare la domanda del servizio, in quanto attrae più pazienti facendo, così, lievitare i costi d'esercizio. Un'altra conseguenza è quella della scarsa significatività dei valori economici, dovuta all'impossibilità di confrontare i costi con i relativi ricavi.

L'aspetto della formalizzazione dell'attività amministrativa è strettamente collegato al modello burocratico che è ancora prevalente nel settore pubblico. In base ad esso, l'attività amministrativa deve svolgersi secondo schemi e procedure prefissate e trasparenti, in modo da garantire la collettività da abusi di potere e da comportamenti non equi. Ne deriva che l'attività pubblica è maggiormente focalizzata al rispetto della norma, più che essere orientata al conseguimento degli obiettivi prestabiliti. Si ha così una prevalenza degli aspetti formali rispetto a quelli sostanziali, che conducono talvolta a situazioni paradossali. Ad esempio, la lunghezza dei tempi decisionali dovuta al rispetto delle norme procedurali può causare lo svolgimento di talune attività diventate successivamente inutili per il semplice decorso del tempo, creando sprechi e inefficienze. Borgonovi, al riguardo, sostiene che "all'aumento della tutela formale degli interessi delle famiglie e delle imprese, si ha una diminuzione della tutela sostanziale, data dalla quantità e qualità dei servizi a causa dei molti ostacoli frapposti all'efficienza amministrativa". Inoltre, aggiunge che "la formalizzazione dell'attività amministrativa produce costi, definibili come costi della democrazia e della trasparenza, che si riflettono sui livelli dei costi e dei servizi"⁵. Quindi, tale aspetto necessita di grande attenzione. In definitiva, si tratta di contemperare le contrapposte esigenze di formalità con quelle di funzionalità dell'amministrazione e di valutare attentamente le conseguenze future di tali scelte.

Un altro elemento di complessità è rappresentato dall'interdipendenza con i fattori politici e istituzionali. L'azione della pubblica amministrazione risente notevolmente del ciclo elettorale e politico. Inoltre, tale ciclo non ha sempre la stessa durata perché può essere interrotto prima del termine per effetto di crisi di governo, così come si è verificato, in maniera piuttosto frequente, negli ultimi decenni.

⁵ Cfr. Borgonovi E., op. cit., 2005, p. 77.

Queste scadenze hanno un impatto notevole sul funzionamento della pubblica amministrazione. Ad esempio, nei periodi preelettorali i lavori pubblici si intensificano manifestando in tal modo un'accelerazione, mentre subiscono un rallentamento nei periodi non elettorali. Bisogna aggiungere anche il cosiddetto "effetto annuncio" indotto dalle campagne elettorali fatte dalle diverse coalizioni politiche. Al fine di ottenere il consenso di voto, le varie forze politiche preannunciano i loro programmi enfatizzando le azioni e gli interventi maggiormente aderenti alle attese degli elettori. Questa grande enfasi sulle attese generata dal bisogno di allargare il consenso, può provocare un senso di insoddisfazione nella collettività, quando i nuovi servizi saranno effettivamente erogati. Per aumentare il consenso le forze politiche alzano sempre più il livello delle attese, per cui la qualità percepita dei nuovi servizi sarà sempre considerata inferiore rispetto alla qualità attesa.

Un altro elemento da tener conto è costituito dall'influenza della politica nella gestione dell'amministrazione. Anche se la riforma del settore pubblico ha separato la funzione di indirizzo e controllo dei politici da quella di gestione dei dirigenti, di fatto, gli sconfinamenti e le ingerenze sono inevitabili. Le due funzioni sono strettamente interdipendenti in quanto la gestione è un fatto unitario; ne consegue che la collaborazione tra le due componenti è fondamentale se si vogliono raggiungere pienamente gli obiettivi prefissati. Infatti, dal punto di vista operativo la pianificazione della strategia deve essere concordata tra le due parti considerate. I politici definiscono le priorità politiche, ovvero quali bisogni della collettività occorre soddisfare, mentre i dirigenti sono responsabili della concreta realizzazione delle scelte pubbliche.

Infine, poiché l'azione pubblica è finalizzata a perseguire l'interesse generale, la valutazione dei risultati è più articolata rispetto a quella dell'impresa. Infatti, il giudizio sull'operato della pubblica amministrazione non si limita a valutare soltanto i buoni risultati. Occorre che i buoni risultati siano accompagnati dall'attuazione dei principi della trasparenza e dell'informazione preventiva. Tale azione deve essere, inoltre, tale da convincere sia gli individui che condividono i valori di coloro che amministrano (consenso) che i cittadini che presentano opinioni divergenti (credibilità). Inoltre, oltre ai buoni risultati, sono rilevanti anche i modi impiegati per raggiungerli e la qualità delle relazioni che si sono instaurate con tutti i soggetti che sono stati coinvolti. Occorre, in ultima analisi, anche l'applicazione del principio dell'efficienza economica, che nel settore pubblico è rappresentato dall'equilibrio economico generale.

Un altro meccanismo altrettanto peculiare del settore pubblico è rappresentato dalla stretta interdipendenza tra le diverse amministrazioni per cui talune decisioni prese ad un certo livello producono effetti anche su altre amministrazioni. Si pensi agli enti territoriali, per cui alcune deliberazioni assunte a livello centrale si riflettono anche a livello regionale e locale. Oppure si considerino le decisioni prese in materia di istruzione a livello ministeriale che producono i loro effetti anche a livello di amministrazione regionale, provinciale e, infine, a livello di singola istituzione scolastica. Al fine di evitare sovrapposizioni e sconfinamenti, è opportuno delimitare in modo preciso le rispettive competenze e funzioni. Inoltre, per migliorare la compartecipazione fra più amministrazioni per il soddisfacimento dello stesso bisogno, si attuano azioni di integrazione e di coordinamento. A

complicare ancora di più il quadro presentato, intervengono anche gli organismi internazionali di cui l'Italia fa parte; tra queste organizzazioni ricordiamo l'Unione Europea⁶, l'Onu, l'Ocse, la Nato, e tante altre.

Insomma, il buon funzionamento del sistema delle amministrazioni pubbliche dipende da molte variabili, non tutte facilmente gestibili e controllabili. Comunque, tutto ciò non esime le amministrazioni pubbliche dall'adottare scelte improntate alla funzionalità e ispirate ai criteri aziendali dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità.

1.2 La accountability nelle amministrazioni pubbliche

L'attenzione verso il tema della rendicontazione sociale è emerso soprattutto a livello internazionale con il diffondersi del new public management, un nuovo modello di gestione delle amministrazioni pubbliche adottato dal governo inglese di Margaret Thatcher nella seconda metà degli anni settanta⁷. Gli assunti principali di tale paradigma, che si caratterizza per il trasferimento in ambito pubblico dei principi e delle tecniche di gestione adottati dalle imprese, sono dati da un maggiore decentramento del potere centrale, da una maggiore autonomia delle singole amministrazioni, ma anche da una più estesa responsabilità. Questa maggiore responsabilità è collegata all'obbligo di rendere conto dei risultati delle attività svolte e viene indicata con il termine accountability⁸. Questo principio rappresenta una delle principali novità di tale paradigma e può essere definito come la capacità di gestire le funzioni pubbliche in modo responsabile e trasparente, in modo da rendere conto delle attività svolte a tutti i portatori di interesse. I principali strumenti di accountability sono costituiti dal bilancio sociale e dalla balanced scorecard⁹.

Se si fa riferimento alla sua origine, il concetto di accountability prende forma nel mondo anglosassone negli anni settanta e ottanta del secolo scorso. Una delle cause del crescente livello di attenzione e di studio di tale principio è legata al progressivo aumento della spesa pubblica e al conseguente incremento del deficit pubblico. Tale fenomeno ha interessato la stragrande maggioranza dei Paesi economicamente avanzati e ha portato ad un ripensamento del modello del welfare state e ad una riduzione dell'intervento dello stato nell'economia, unitamente all'adozione di forme di razionalizzazione dell'uso delle risorse pubbliche in modo contenere i disavanzi di bilancio. Anche la dottrina americana si è soffermata

⁶ Il processo di integrazione europea trae origine dal Trattato di Roma istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE) stipulato il 25 marzo del 1957 da parte di sei Paesi: Italia, Francia, Germania, Belgio, Olanda e Lussemburgo. Nel 1992 i Paesi aderenti, che nel frattempo sono diventati dodici, stipulano il Trattato di Maastricht istitutivo dell'Unione europea. Nel 2002 viene introdotto l'euro come moneta unica europea. Nel 2007 i Paesi aderenti sono diventati ventisette e sono già previsti ulteriori ingressi.

⁷ Cfr. Borgonovi E., op. cit., 2005, p. 195; Adinolfi P., 2005, *Il mito dell'azienda*, McGraw-Hill, Milano; Osborne D., Gaebler T., 1995, *Dirigere e governare*, Garzanti, Milano.

⁸ Cfr. Farneti F., 2004, *Il progressivo affermarsi del principio di accountability negli enti locali. Le implicazioni di tipo manageriale*, Franco Angeli, Milano, pp. 63-104.

⁹ Cfr. Mele R., Storlazzi A., 2006, *Aspetti strategici della gestione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, Cedam, Padova, p. 357 e pp. 369-395; Kaplan R., Norton, op. cit., 2004.

ad analizzare le problematiche del settore pubblico. In particolare Anthony, al fine di migliorare il livello di accountability nelle amministrazioni pubbliche, concentra la propria attenzione sui principi contabili da applicare ad esse¹⁰. Infatti, fino a quel momento gli studi sui postulati contabili erano stati riferiti soltanto alle aziende con finalità di lucro. Negli anni ottanta il dibattito sulle problematiche delle amministrazioni pubbliche si diffonde rapidamente. Lapsley mette in evidenza due aspetti fondamentali che caratterizzano il settore pubblico: l'aspetto della complessità e quello delle notevoli responsabilità che incombono sugli operatori pubblici¹¹. Lapsley prosegue affermando che per migliorare il processo di rendicontazione e, quindi, dell'accountability delle strutture pubbliche, è necessario sviluppare indicatori di natura non quantitativa, cioè non esclusivamente economico-finanziari. Anche altri autori (Bevan, Brazier, 1985) hanno sostenuto l'utilità di impiegare indicatori di tipo non finanziario per migliorare il livello di accountability¹².

A livello internazionale, contemporaneamente al crescere dell'interesse per le problematiche del settore pubblico si afferma una nuova filosofia di gestione delle aziende pubbliche conosciuta come *new public management*, che pone una particolare attenzione ai concetti di accountability e di responsabilità degli operatori pubblici. Il paradigma citato fonda i suoi assunti sull'eliminazione delle differenze tra settore pubblico e settore privato e sulla notevole rilevanza attribuita al concetto di accountability, considerato soprattutto dal punto di vista dei risultati ottenuti. Le sperimentazioni del *new public management* investono tutto il mondo anglosassone. Al riguardo, oltre alla già citata esperienza del governo inglese di Margaret Thatcher, si riportano le esperienze del governo americano sotto la presidenza di Reagan, nonché le esperienze del governo dell'Australia e della Nuova Zelanda. L'applicazione di tale modello ha avuto luogo anche in paesi diversi dall'area dell'ex Commonwealth, come ad esempio la Svezia.

Il principio dell'accountability si concretizza in una forma di rendicontazione che va oltre la semplice rappresentazione dei dati contabili e che si focalizza soprattutto sui risultati raggiunti, sul processo decisionale che ha condotto a quei risultati e sul senso di responsabilità assunto riguardo le scelte effettuate. Dunque, il concetto di responsabilità è strettamente collegato a quello di accountability. Infatti, gli operatori pubblici devono assumere un comportamento accountable quando esercitano le loro funzioni. Anche se non esiste un'univoca definizione, la accountability può essere espressa come l'attività degli amministratori pubblici di rendere conto, in maniera trasparente, ciò che si è fatto con l'uso delle risorse pubbliche a disposizione. Significa dare spiegazioni ai vari stakeholder su ciò che si è deciso e su quanto si è realizzato. Essendo il concetto molto ampio e comprendendo diverse caratteristiche, in dottrina i vari autori hanno focalizzato la loro attenzione su alcuni aspetti particolari e specifici. Al riguardo, viene presentata nella

¹⁰ Cfr. Anthony R.N., 1978, *Financial Accounting in non-business organizations*, FASB, Stanford in Farneti F., op. cit., 2004, p. 64.

¹¹ Cfr. Lapsley L., 1988, *Research in public sector accounting: an appraisal*, Accounting auditing & accountability journal, vol. 1, n. 1 in Farneti F., op. cit., 2004, pp. 65-66.

¹² Cfr. Bevan G., Brazier J., 1985, *Equity and efficiency: clarifying confusion for english acute hospitals*, Financial accountability & management, vol. 61, n.1 in Farneti F., op. cit., 2004, p. 67.

pagina che segue una tabella che rappresenta, in maniera riassuntiva, l'evoluzione del principio secondo il contributo dei diversi autori partendo dal significato del semplice riportare fino a giungere a contenuti più articolati.

L'accountability si concretizza, dunque, non solo nell'attività di rendere noti i risultati raggiunti, ma anche di rendere tali informazioni comprensibili e soggette ad un giudizio di valutazione da parte della collettività, cercando di evidenziare la condotta responsabile del management. Tale principio ha come obiettivo primario quello di spiegare, in termini comprensibili, i risultati della propria attività a tutti gli stakeholder interessati.

Figura 1.2 - Evoluzione del significato del principio di accountability

Da	A	Autore	Anno
dal mero riportare	al dare ragione circa le modalità di impiego delle risorse assegnate, contribuendo a spiegare il loro utilizzo.	Roberts, Scapens Sinclair Willmott	1985 1995 1996
dal mero riportare	al dare spiegazioni, ramite la delineazione di chiari obiettivi e standard ai quali rapportarsi, per misurare le performance e per individuare le responsabilità; al giustificare le azioni realizzate.	Hood Patton	1991 1992
dal mero riportare	alla capacità di spiegare tenendo come punto di riferimento anche la dimensione sociale, morale ed etica.	Roberts	1991
dal mero riportare	alla necessità di spiegare non solo ad un referente superiore, ma anche verso la vasta gamma degli stakeholder; al diminuire l'asimmetria informativa prevenendo comportamenti ingannevoli.	Buritt Welch Levaggi	1997 1995
dal mero riportare	alla cooperazione di due attività: mettendo in diretta relazione l'accountability con la responsibility (significato dualistico); dove la responsabilità è inerente la sfera del presente per le azioni che si stanno compiendo, mentre l'accountability riguarda la sfera del passato e del futuro, per la quale è necessario dare spiegazioni per azioni che si sono compiute e che si stanno per compiere; all'introduzione di un terzo elemento, quello della responsiveness, ovvero della rispondenza dell'attività svolta al soddisfacimento delle esigenze della collettività.	Hoskin Olson Humphrey Guthrie Uhr	1996 2001 1999
dal mero riportare	al dare spiegazioni non solo in termini aziendali, ma anche politici e sociali: infatti, in un sistema democratico è necessario fornire spiegazioni circa l'operato; alla possibilità di dare legittimità a quanto è stato compiuto tramite la gestione e, a monte, alle scelte politiche, spiegando l'impiego delle risorse, la loro utilizzazione e le decisioni intraprese.	Mulgan Harlow	2000 2002

Fonte: tratto e adattato da Farneti F., op. cit., 2004, p. 82.

Dall'esame delle varie definizioni, emerge che il principio dell'accountability è strettamente collegato alla teoria degli stakeholder, un modello sorto inizialmente

te nell'ambito delle imprese e poi esteso a tutte le tipologie di aziende¹³. Infatti, la conoscenza dei risultati dell'attività pubblica è un'esigenza avvertita da una vasta gamma di soggetti, ovvero da diversi gruppi della collettività in qualità di portatori di interesse.

In Italia, questo processo di cambiamento è iniziato a partire dagli anni novanta con una serie di leggi di riforma¹⁴. Il processo si è intensificato verso la fine degli anni novanta e, più precisamente, negli anni 1997-99 con le leggi di riforma Bassanini¹⁵. Nel 2001 il percorso è proseguito addirittura con una legge costituzionale che ha modificato il titolo V della Costituzione¹⁶.

Il processo riformatore si è reso necessario, in primo luogo, per migliorare i conti pubblici che negli anni settanta hanno presentato elevati livelli di indebitamento; in secondo luogo, per aumentare la produttività del settore pubblico e, infine, per accrescere la competitività del sistema paese. Infatti, l'inefficienza della pubblica amministrazione, oltre a non garantire un adeguato livello di soddisfazione dei bisogni dei cittadini, costituisce un freno allo sviluppo economico a causa dei frequenti ritardi e intralci alle attività delle imprese.

Se si fa riferimento ai comparti interessati, le trasformazioni hanno riguardato dapprima gli enti locali (comuni e province), poi hanno interessato le amministrazioni centrali e regionali dello stato e, infine, si sono sviluppate nelle altre amministrazioni pubbliche.

Gli aspetti innovativi di tali riforme si possono così riassumere:

- maggiore autonomia attribuita alle regioni e agli enti locali;
- separazione della funzione di indirizzo e controllo attribuita ai politici dalla funzione di gestione assegnata ai dirigenti;
- applicazione del modello aziendale alle amministrazioni pubbliche e dei principi di economicità, di efficacia e di efficienza, nonché di funzionalità e di professionalità;
- semplificazione delle procedure attraverso l'eliminazione di numerosi controlli preventivi di legittimità e di merito;
- eliminazione dei controlli sugli atti sostituiti dai controlli sui risultati e dal raggiungimento degli obiettivi mediante l'emanazione di una normativa organica sui controlli interni;
- introduzione di nuove forme di gestione dei servizi pubblici, come ad esempio tramite società di capitali (società per azioni o a responsabilità limitata) con maggioranza o meno dell'ente pubblico, oppure tramite l'affidamento all'esterno del servizio o, infine, mediante la completa privatizzazione del servizio;
- previsione di forme di flessibilità del personale, come lo spoil system¹⁷;

¹³ Cfr. Freeman R.E., 1984, *Strategic management: a stakeholder approach*, Pitman, Boston.

¹⁴ Le principali fonti normative sono la legge 8/6/1990 n. 142 sulle autonomie locali, il decreto legislativo 3/2/1993 n. 29, il decreto legislativo del 1999 n. 286 sui controlli interni, il decreto legislativo del 2001 n. 165 e la legge del 2002 n. 145.

¹⁵ Legge Bassanini 15 marzo 1997 n. 59, legge Bassanini bis 15 maggio 1997 n. 127 e legge Bassanini ter 16 giugno 1998 n. 191.

¹⁶ Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3.

¹⁷ Facoltà riconosciuta alla parte politica vincitrice delle elezioni di collocare persone di fiducia nei posti più importanti dell'apparato burocratico. La nomina può essere effettuata anche tra soggetti scelti all'esterno dell'amministrazione: in tal caso, la durata dell'incarico è a tempo determinato.

- introduzione di forme di retribuzione mista, in parte commisurate alla qualifica e in parte calcolate in base ai risultati raggiunti;
- nuovi sistemi di rilevazione, come l'introduzione della contabilità economica e patrimoniale e della contabilità analitica;
- maggiore responsabilità sui risultati di bilancio.

La caratteristica di tali riforme consiste nell'aziendalizzazione, ovvero nella managerializzazione delle amministrazioni pubbliche. La finalità è quella di trasferire in ambito pubblico il modello aziendale, tentando di eliminare l'obsoleto paradigma burocratico, non più adatto in una società attuale caratterizzata da rapidi cambiamenti e da una maggiore complessità dei problemi economici e sociali. Il modello aziendale è orientato all'applicazione dei principi di economicità, di efficacia e di efficienza, all'impiego delle attività di programmazione e controllo, all'introduzione di forme di competitività per migliorare la produttività, alla focalizzazione sui risultati e sugli obiettivi. Secondo Farneti F., "l'affermazione della cultura dei risultati attesta il passaggio da un'amministrazione burocratica, incentrata esclusivamente sulla logica dell'adempimento e della forma, a una di tipo manageriale dove l'aspetto preponderante è quello della realizzazione degli obiettivi programmati"¹⁸.

Mentre l'approccio burocratico si fonda sull'applicazione pedissequa delle norme e delle procedure, il cui rispetto viene considerato, di per sé, garanzia del conseguimento dei risultati, l'approccio manageriale focalizza la propria attenzione sugli obiettivi e sui risultati. L'attività di pianificazione formula gli obiettivi tenendo conto delle risorse disponibili, mentre quella di controllo è preposta alla verifica dei risultati.

Il confronto tra risultati realizzati e obiettivi prefissati ha lo scopo di fare emergere eventuali scostamenti e di individuarne le cause. In tal modo, il management pone in essere azioni correttive finalizzate al raggiungimento effettivo degli obiettivi prestabiliti.

Tale approccio rappresenta una rivoluzione per il sistema pubblico, caratterizzato da una prevalenza della cultura giuridica rispetto a quella manageriale e segna il passaggio dall'adozione di una logica formale ad una di tipo sostanziale.

Questi cambiamenti hanno l'obiettivo di eliminare dal settore pubblico quegli aspetti di autoreferenzialità e di superiorità dei poteri pubblici nei confronti della collettività amministrata. Si va sempre più diffondendo una nuova logica del rapporto Stato e cittadini, caratterizzato da una maggiore compartecipazione di questo ultimo.

Questo processo segna il declino del precedente modello bipolare, secondo il quale l'amministrazione pubblica gode di una posizione privilegiata di supremazia e i cittadini si pongono in una posizione subalterna, come destinatari passivi della azione pubblica¹⁹. La crisi del modello bipolare segna lo sviluppo di un nuovo paradigma definito dell'amministrazione condivisa, in cui le due parti del rapporto si pongono in una posizione paritaria, anzi dialogano e collaborano fra di loro. Questo cambiamento di paradigma nel rapporto pubblico-privato è da ricondurre a

¹⁸ Cfr. Farneti F., op. cit., 2004, p. 58.

¹⁹ Cfr. Mele R., Storlazzi A., *Aspetti strategici della gestione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, Cedam, Padova, 2006, p. 22.

tre elementi fondamentali²⁰: il passaggio dallo stile di governo formale, espresso in inglese con il termine *government*, a quello di governo sostanziale indicato come *governance*, una maggiore diffusione della cultura della qualità e l'introduzione del principio di sussidiarietà.

Il primo fattore di cambiamento, rappresentato dall'adozione di logiche di governo condiviso, è strettamente legato al progressivo fenomeno di decentramento del potere e alla considerazione della maggiore complessità del contesto. L'ente pubblico avverte di non essere più in grado di risolvere da solo problemi complessi, come ad esempio la tutela dell'ambiente o la ripresa dello sviluppo economico, per cui coinvolge anche le parti sociali nella individuazione della scelta ottimale. Il secondo elemento è dato dall'assunzione da parte dell'amministrazione pubblica della cultura della qualità. A partire dalla seconda metà degli anni novanta, nel settore pubblico sono state introdotte le Carte dei servizi con l'obiettivo di indicare gli standard di qualità dei servizi offerti²¹. Tale strumento svolge una duplice funzione di controllo: un controllo interno da parte dell'amministrazione e un controllo esterno da parte dei cittadini riguardo l'aderenza del servizio agli standard di qualità indicati nella carta. L'effetto dell'introduzione di questo strumento è una maggiore diffusione della cultura della qualità. Il terzo fattore che ha favorito il cambiamento è rappresentato dalla statuizione del principio della sussidiarietà, che è previsto dal quarto comma dell'articolo 118 della Costituzione, introdotto nel 2001 da una legge di revisione costituzionale. La norma prevede che "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, nello svolgimento delle attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà". Dalla lettura del testo si evince che l'interesse generale non deve essere perseguito separatamente dallo Stato nelle sue varie articolazioni territoriali e dalla società civile, ma deve essere perseguito in maniera congiunta attuando forme collaborative e di cooperazione.

Osservando le innovazioni introdotte, emerge che nel contesto italiano il principio di *accountability* non è stato affermato in maniera esplicita in quanto non esiste un provvedimento normativo che lo preveda espressamente. Anche se tale postulato non è previsto in maniera diretta, esso può essere ricavato dal complesso di norme introdotte negli anni novanta, soprattutto quelle relative agli enti locali²². Un'altra fonte è rappresentata dal precetto costituzionale del *buon andamento* riguardo il funzionamento della pubblica amministrazione²³; infine, il prin-

²⁰ Cfr. Moro G., *Cittadini e pubblica amministrazione: diritti, politiche, strumenti*, 2008, p. 42-44, in Borgonovi E., Rusconi G., a cura di, *La responsabilità sociale delle istituzioni di pubblico interesse*, Franco Angeli, Milano.

²¹ L'origine di questo strumento è *The citizen's charter* presentata dal Primo Ministro inglese al parlamento nel 1991. In Italia il primo schema di carta dei servizi è predisposto dal Dipartimento della Funzione pubblica nel 1993. Nel 1994, il Presidente del consiglio dei ministri emana una direttiva sulla carta dei servizi recependo lo schema elaborato dal Dipartimento della Funzione pubblica. Successivamente, il d.lgs. del 1995 n. 163 introduce l'obbligo della Carta dei servizi per le aziende che erogano servizi pubblici.

²² Le norme degli enti locali sono state, poi, unificate nel Testo Unico degli Enti Locali con il d. leg. n. 267 del 2000 (TUEL).

²³ L'art. 97 della costituzione stabilisce che i pubblici uffici siano organizzati "secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione".

cipio di accountability è collegato anche all'istituzione nel 2001 del ministero per l'attuazione del programma di governo, introdotto da parte della coalizione politica vincitrice delle elezioni guidata da Berlusconi.

A colmare la lacuna normativa, è intervenuto l'Osservatorio sulla finanza e la contabilità, un organismo previsto dall'articolo 154 del testo unico degli enti locali, che ha individuato i principi contabili a cui devono attenersi gli enti locali. In particolare, nel terzo principio contabile che ha per oggetto il rendiconto si afferma che "l'ente locale deve dimostrare, con la presentazione del rendiconto della gestione, il profilo di accountability raggiunto, cioè di responsabilizzazione e di capacità di rendere conto della propria attività, sia nel profilo interno all'ente, sia nel profilo esterno, che nel profilo contabile". Inoltre, si prosegue precisando che il concetto di accountability non si limita soltanto alla capacità di rendere conto delle attività realizzate, ma fa riferimento anche alla responsabilità dimostrata. Trattasi di un sostanziale cambiamento di paradigma, in linea con i radicali processi di riforma verificatisi a livello internazionale. Infatti, la critica fatta dalla dottrina al nostro paese consisteva nell'aver recepito il principio in via solo formale, secondo la vecchia cultura dell'adempimento, riconducibile al modello della *formal accountability*²⁴. Nel nostro paese le prime esperienze concrete di applicazione del principio di accountability sono da rinvenire negli enti locali.

In Italia, l'attenzione da parte della dottrina al tema dell'accountability si è affermata a partire dagli anni novanta. Essendo tale concetto espressione di un significato molto ampio, gli accademici italiani hanno evidenziato i diversi aspetti del termine, analogamente all'impostazione seguita dalla dottrina internazionale. Mussari si è focalizzato ad analizzare la funzione principale dell'accountability, che è quella di spiegare ciò che è stato realizzato. Secondo l'autore, con tale principio si esprime il "dover rendere conto, il dover dare dimostrazione, il dover spiegare" le attività che sono state realizzate²⁵. Buccellato, invece, associa alla funzione primaria di dimostrare quanto si è realizzato, anche quella relativa alla connessa responsabilità dei risultati. Secondo quest'ultimo, l'accountability esprime "la capacità di dar conto del proprio operato e di assumere la responsabilità di risultato"²⁶. Vagnoni mette in evidenza il binomio responsabilità e risorse affermando che è necessario "responsabilizzare il personale che opera nel settore pubblico sull'impiego fatto delle risorse attribuite e sul grado di raggiungimento degli obiettivi individuati e assegnati"²⁷. Secondo tale autore, il binomio citato si concretizza nel raggiungimento da parte del management degli obiettivi assegnati unitamente alla responsabilizzazione sulle risorse attribuite. Dunque, il concetto di responsabilità si amplia passando dalla semplice responsabilità formale alla responsabilità sulle performance raggiunte. Pezzani definisce l'accountability come "l'esigenza di ren-

²⁴ Cfr. Farneti F., op. cit., 2004, pp. 101-104.

²⁵ Cfr. Mussari R., 1996, *L'azienda del comune tra autonomia e responsabilità*, Cedam, Padova, p. 166-167.

²⁶ Cfr. Buccellato A., 1997, *I controlli nelle pubbliche amministrazioni: l'accountability ed il sistema informativo*, p. 357 in Farneti G., Vagnoni E., a cura di, *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini.

²⁷ Cfr. Vagnoni E., *Linee di rinnovamento nel sistema contabile dell'amministrazione dello stato: note da altri paesi*, Azienda pubblica n. 3/1998, p. 321.

dere conto da parte di coloro che hanno ruoli di responsabilità nei confronti della società civile o delle parti interessate al loro operato e alle loro azioni”²⁸. Secondo Hinna la nozione di accountability, che trae origine dalle aziende profit oriented, “coinvolge tutte le categorie di aziende, siano esse private, pubbliche o non profit”²⁹. Tale concetto, che è riferibile a qualsiasi struttura aziendale e che si rivolge alla platea degli stakeholder, ha per oggetto “i fatti realizzati, i valori etici assunti ad ispirazione della gestione, i risultati ottenuti rispetto alla missione, i fondi gestiti e l’allocazione delle risorse”. Secondo l’autore “l’informazione, al di fuori del settore privato, rappresenta un elemento che deve essere conoscibile, di pari importanza come il dividendo per l’azionista”. Guarini mette in evidenza il legame che si riscontra tra il principio di accountability e la responsabilità dell’amministrazione pubblica. Secondo questa impostazione, il comportamento aziendale deve essere valutato in base alla triplice capacità: “a) di generare valore per la comunità di riferimento, b) di misurare e di rendere riconoscibile tale valore, c) di rendere conto alla collettività delle proprie azioni e degli effetti prodotti”³⁰. Per Ricci l’accountability esprime “il dovere di rendere conto del proprio operato da parte di un soggetto nei confronti di altri per definire responsabilmente e credibilmente le relazioni esistenti tra programmazione, decisione, azione e controllo. In particolare, è necessario riferire sulle modalità di utilizzo delle risorse economiche e finanziarie, sulla correttezza con cui hanno agito i soggetti coinvolti nella gestione, sull’adeguatezza e la rispondenza dei comportamenti assunti rispetto agli obiettivi stabiliti, e sui risultati effettivamente conseguiti nel tempo”³¹.

Dalle varie definizioni emergono due aspetti che sono strettamente collegati tra di loro: la capacità di rendere conto e l’assunzione di responsabilità da parte degli operatori pubblici. Questo senso di responsabilizzazione è un concetto che non ha limiti temporali. Infatti, riguarda in modo indifferenziato sia le attività che sono state realizzate nel passato, sia le azioni che si stanno svolgendo nel presente, sia le attività che ci si prefigge di fare nel futuro. Inoltre, la responsabilità si collega, in modo inscindibile, alla produzione di risultati. L’individuazione nelle amministrazioni pubbliche del binomio responsabilità-risultati rappresenta un elemento di grande novità culturale. L’introduzione di tali concetti significa porre in discussione la vecchia cultura dell’adempimento, tipica del paradigma burocratico, e creare le basi per l’affermazione e l’attuazione, in maniera sostanziale, del modello aziendale.

Nell’esposizione del principio di accountability, due soggetti chiave dominano la scena: l’amministrazione pubblica che deve riportare l’esito delle attività intraprese e i vari stakeholder che hanno il diritto di essere adeguatamente informati. L’informativa deve riguardare non solo i risultati, ma anche le scelte operate, le

²⁸ Cfr. Pezzani F., *Il ruolo dell’accountability nella società civile*, Azienda pubblica n.4/2001, p. 453; Abravanel R., 2008, *Meritocrazia*, Garzanti, Milano, p. 333.

²⁹ Cfr. Hinna L., 2002, *Il bilancio sociale*, Il Sole 24 ore, Milano, p. 871.

³⁰ Cfr. Guarini E., 2003, *Un modello di riferimento per la progettazione dei meccanismi di accountability delle aziende pubbliche*, in Pezzani F., a cura di, *L’accountability delle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, pp. 93-94.

³¹ Cfr. Ricci P., in Mele R., Storlazzi A., 2006, *Aspetti strategici della gestione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, Cedam, Padova, p. 355.

risorse utilizzate, nonché l'impatto di tali decisioni nei confronti dei diversi portatori di interesse (outcome). Uno dei problemi che si ha nell'applicazione di questo principio è che la sua realizzazione è difficile da verificare.

1.3 La rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche

In passato, il prevalere in ambito pubblico del modello burocratico faceva sì che la responsabilità delle amministrazioni fosse correlata unicamente al rispetto del principio di legalità, quale garanzia di equità e di imparzialità nei confronti della collettività. Dall'ultimo decennio del secolo scorso, invece, a seguito di numerose leggi di riforma, si è affermata una nuova cultura maggiormente orientata al modello manageriale, in cui la responsabilità delle amministrazioni pubbliche è demandata, principalmente, alla capacità di generare valore per la comunità di riferimento. Dunque, si è affermato nel contesto della pubblica amministrazione un principio che è fondamentale in ambito aziendale, ovvero il paradigma della creazione di valore. Nel caso specifico, si tratta di valore pubblico che è un concetto diverso da quello rappresentato nel settore privato. Al riguardo Borgonovi fornisce una definizione esaustiva di tale nozione partendo dalla premessa che “le aziende pubbliche sono lo strumento tramite cui gli enti/istituti pubblici rispondono ai bisogni della comunità di riferimento”³². L'autore prosegue sostenendo, come conseguenza dell'affermazione citata, che “le aziende pubbliche producono valore nella misura in cui rispondono in modo adeguato a tali bisogni e producono maggiore o minore valore quanto più o meno elevato è il livello quali-quantitativo dei bisogni soddisfatti”. Quindi, il valore pubblico può essere definito come quel valore che le aziende pubbliche producono per le proprie comunità di riferimento. Secondo Borgonovi, tale grandezza può essere assumere diverse configurazioni, come ad esempio il miglioramento, sia per i singoli individui che per l'intera collettività, della qualità della vita realizzata attraverso la creazione di condizioni (le cosiddette esternalità positive) che migliorano i valori di scambio di altri soggetti economici, come le famiglie e le imprese. Ad esempio mezzi di trasporto più efficienti migliorano non solo la qualità di vita dei passeggeri, ma contribuiscono anche a migliorare la produttività dei lavoratori, potendo riposare più a lungo grazie a mezzi più rapidi e confortevoli. I controlli contro la criminalità oltre a migliorare la tranquillità dei cittadini, contribuiscono anche a ridurre i costi per la sicurezza delle imprese; un servizio scolastico di qualità oltre ad elevare il livello culturale della società, riduce i costi di formazione e addestramento sostenuti dalle imprese.

Un altro contributo su tale concetto ci viene offerto da Saita, il quale sostiene che “le aziende pubbliche, oltre al principale fine di soddisfare bisogni pubblici, si propongono di creare, accrescere e distribuire valore per la collettività a cui fanno riferimento”³³. Dunque, l'azienda pubblica deve cercare di generare valore pub-

³² Cfr. Borgonovi E., op.cit., 2005, pp. 47-50; 2003 *Il valore aggiunto nelle aa.pp.*, Azienda P.p. 185.

³³ Cfr. Saita M., 2006, *I fondamentali dell'economia e strategia aziendale*, Giuffrè Editore, Milano, in Borgonovi E., Rusconi G., *La responsabilità sociale delle istituzioni di pubblico interesse*, Franco Angeli, Milano, 2008, p. 81. Per un approfondimento sui diversi approcci sul valore pubblico si veda Meneguzzo M., *Creazione di valore e sviluppo del capitale sociale: la sfida per il*

blico sotto forma di servizi che abbiano un maggior valore rispetto alle risorse acquisite tramite tributi, tariffe o altri proventi. Tale valore, che non può essere semplicemente misurato da dati economici e contabili, è esprimibile soprattutto attraverso un giudizio espresso dalla comunità riguardo l'efficacia delle risposte delle amministrazioni pubbliche ai bisogni manifestati dalla collettività. La valutazione dei risultati, a sua volta, dipende da diversi fattori, tra cui le aspettative da parte dei cittadini riguardo le priorità da soddisfare, la condivisione o meno del programma politico dell'organo di governo, le modalità di intervento e la tipologia delle risposte attese. Un altro fattore di valutazione molto rilevante è dato dal modello di stato adottato, che è certamente diverso se si fa riferimento al paradigma dello stato del benessere (welfare state) rispetto a quello dello stato regolatore (stato leggero). Il primo modello, che è caratterizzato da numerosi interventi pubblici nell'economia e da elevate quote di servizi erogati direttamente dalla pubblica amministrazione, crea maggiori aspettative nei cittadini. Al contrario, il modello dello stato leggero, essendo maggiormente orientato alla riduzione degli interventi e limitandosi all'attività di regolazione e di governance dell'economia, crea aspettative di tipo diverso da parte della collettività che comporta differenti criteri di valutazione. In questo tipo di stato i servizi pubblici sono erogati non solo dalle amministrazioni pubbliche, ma anche da soggetti privati, sia profit che non profit, a seguito del progressivo processo di esternalizzazione delle attività pubbliche (outsourcing) finalizzato ad alleggerire gli oneri dei bilanci pubblici. Nel nuovo scenario, si sono affermati nuovi modi di operare anche da parte delle imprese, che hanno assunto comportamenti improntati alla responsabilità sociale (corporate social responsibility)³⁴. Un altro elemento di cambiamento del nuovo contesto è rappresentato dal maggiore ruolo assunto nell'economia dalle aziende non profit. Da quanto detto, si rileva che alla creazione di valore pubblico contribuiscono non solo le amministrazioni pubbliche, ma anche le aziende non profit e le imprese profit. Dunque, il tradizionale sistema della rigida contrapposizione pubblico e privato nel governo delle attività economiche è superato. La conseguenza di ciò è che il valore pubblico è sempre più correlato alla capacità di agire in una logica di rete. Quindi, il ruolo delle amministrazioni pubbliche è diventato più delicato e più complesso rispetto al passato. Infatti, tali enti devono essere in grado di adottare politiche capaci di orientare gli interessi particolari dei vari stakeholder verso comportamenti che diano luogo a risultati di maggior valore per la collettività.

Da questa concezione allargata del valore pubblico ne discende che i benefici dei cittadini vengono a dipendere non solo dai comportamenti dei soggetti pubblici, ma anche da quelli delle aziende non profit e da quelli delle imprese. Il nuovo ruolo che devono assumere le amministrazioni pubbliche è simile a quello di una "cabina di regia", ovvero "di governance dei comportamenti di tutti i soggetti pubblici e privati che a vario titolo operano in un certo territorio"³⁵. In tale contesto si sviluppa l'esigenza di rendicontazione dei risultati a favore della comunità

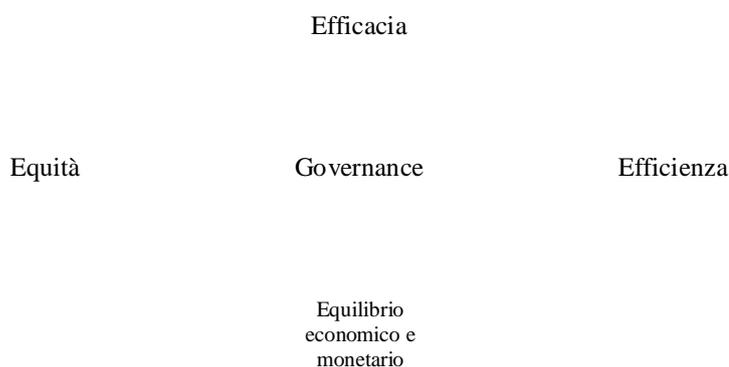
sistema della PA italiana, in *Rivista italiana di ragioneria e di economia aziendale*, novembre/dicembre 2005; Fondazione Cuoia, 2008, *Lean thinking nella scuola*; www.leancenter.it.

³⁴ Cfr. Borgonovi E., op.cit., 2005, pp. 403-406.

³⁵ Cfr. Guarini E., *Trasparenza e accountability nelle amministrazioni pubbliche*, in Borgonovi E., Rusconi G., a cura di, op.cit., 2008, p. 83.

di riferimento affinché quest'ultima possa esprimere un giudizio sulla capacità dell'amministrazione di generare valore pubblico. La misurazione del valore pubblico è un'operazione alquanto complessa che richiede l'utilizzo di specifici criteri di valutazione. Una configurazione di tali criteri per una valutazione del valore pubblico è quella proposta da Guarini che comprende cinque parametri: l'efficacia, l'efficienza, l'equilibrio economico e monetario, l'equità e la governance³⁶. Tali criteri sono strettamente collegati tra di loro, come risulta dalla relazione grafica presentata nella figura che segue.

Figura 1.3 - I profili di valutazione del valore pubblico



Fonte: tratto e adattato da Borgonovi E., Rusconi G., op. cit., 2008, p. 85.

L'efficacia fa riferimento alla capacità di raggiungimento degli obiettivi; l'efficienza esprime la migliore combinazione in termini di costi, tra risultati e risorse impiegate; l'equilibrio economico e monetario riguarda una condizione fondamentale da rispettare nella gestione di una qualsiasi azienda, sia essa pubblica o privata, perché concerne la sopravvivenza della stessa. Il criterio dell'equità fa riferimento alla capacità di mediare la soddisfazione dei diversi interessi in gioco, cercando di perseguire principalmente l'interesse comune e non l'interesse della maggioranza o l'interesse di alcuni gruppi di minoranza. Infine, il criterio della governance è inerente alla capacità dell'amministrazione di far dialogare i diversi gruppi sociali incentivando comportamenti finalizzati a promuovere un maggiore valore per tutta la comunità. Significa, anche evitare o limitare situazioni di conflittualità che potrebbero essere distruttive del valore generato.

Oltre alla necessità di misurare il valore pubblico creato, un altro aspetto che spinge le amministrazioni alla rendicontazione dei risultati è costituito dalla statuizione nel nostro ordinamento del principio della trasparenza. In base ad esso, i diversi portatori di interesse hanno il diritto di essere informati sullo svolgimento dell'attività della pubblica amministrazione, relativamente ai processi decisionali, alle modalità di utilizzo delle risorse, alle forme di finanziamento e all'impatto

³⁶ Cfr. Guarini E., vedi sopra., p. 84. Sulla misurazione del valore pubblico si veda anche Borgonovi E., op. cit., 2005, p. 49 che fa riferimento a metodi di calcolo diretti e indiretti. Tra questi menziona le analisi costi/benefici, il calcolo del valore opportunità, la misurazione della "disponibilità a pagare", l'analisi dei livelli di soddisfazione degli utenti

delle scelte pubbliche. Nel settore pubblico, il principio della trasparenza trova attuazione attraverso diversi meccanismi operativi come la pubblicità degli atti amministrativi, il diritto di accesso agli atti, il controllo sulla gestione esercitato da organismi esterni (come il controllo di revisori indipendenti o quello della Corte dei conti)³⁷. In ogni caso, la semplice divulgazione degli atti istituzionali, come ad esempio la pubblicazione dei bilanci non garantisce di per sé l'effettiva applicazione del principio della trasparenza. Affinchè l'attuazione del principio sia sostanziale, è necessario che le informazioni comunicate ai cittadini siano chiare e comprensibili. E' necessario che le informazioni sul valore pubblico generato siano rappresentate non solo nelle sue dimensioni economiche, ma anche nelle dimensioni extra-economiche. Dunque, occorre rendicontare in maniera globale tutti i vari aspetti della gestione mettendo in evidenza i risultati raggiunti rispetto agli obiettivi prefissati, l'outcome generato, il livello di qualità dei servizi erogati, il livello di soddisfazione dei cittadini, la determinazione del costo dei vari servizi, le modalità di copertura dei costi di ciascun servizio, la comparazione dei costi con i servizi offerti da enti appartenenti alla stessa categoria. Solo un'informativa completa come quella prospettata può essere definita realmente trasparente.

In passato, il prospetto contabile del bilancio è stato il documento ufficiale di rendicontazione dell'attività degli enti pubblici³⁸. Le informazioni contenute in tali documenti erano coerenti con la semplicità dei processi di erogazione dei servizi pubblici. L'evoluzione delle funzioni pubbliche ha allargato notevolmente il raggio d'azione delle amministrazioni pubbliche, rendendo così il contenuto del bilancio simile a un documento voluminoso con un'interminabile elenco di voci di spesa e di entrata. Infatti, nonostante alcune leggi di riforma della contabilità pubblica³⁹, l'eccessiva analiticità delle voci di bilancio e l'utilizzo di una terminologia molto tecnica rendono il documento scarsamente comprensibile, soprattutto dai non addetti ai lavori. Quindi, un bilancio che presenta un vizio di chiarezza, è sicuramente poco trasparente. Dunque, per sopperire a questa lacuna, molte amministrazioni pubbliche hanno adottato forme volontarie di rendicontazione. In alcuni casi si è trattato di documenti sintetici dei bilanci istituzionali preventivo e consuntivo (il cosiddetto bilancio in breve o bilancio per il cittadino). In altri casi, le amministrazioni pubbliche hanno redatto documenti più specifici, variamente articolati, quali il bilancio sociale o il bilancio di mandato. La differenza tra i due documenti riguarda il periodo temporale di rendicontazione: il bilancio sociale fa riferimento all'anno mentre il bilancio di mandato fa riferimento al quinquennio di legislatura. I primi organismi pubblici ad adottare tali strumenti sono state le amministrazioni comunali. In questa fattispecie, ciascun bilancio sociale presenta lo stato di avanzamento annuale della programmazione di medio periodo mentre quello finale di mandato comprende i bilanci sociali relativi ai cinque anni di legi-

³⁷ La legge del 7/8/1990 n. 241 sulla trasparenza amministrativa, il decreto legislativo n. 163 del 1995 sulla carta dei servizi, il decreto legislativo n. 165 del 2001 sugli uffici per le relazioni con il pubblico, il decreto legislativo n. 286 del 30/7/1999 sui controlli interni.

³⁸ Il termine bilancio è riferito ai due principali documenti contabili di inizio e fine esercizio, rappresentati distintamente dal bilancio di previsione e dal rendiconto di gestione.

³⁹ Per il bilancio dello stato si veda il d. lgs. n. 279 del 1997, per il bilancio degli enti locali il d. lgs. n.77 del 1995 incorporato poi nel d. lgs. n. 267 del 2000.

slatura. La rendicontazione può interessare anche singoli settori della gestione: in questo caso si hanno dei rapporti settoriali, tra cui si segnalano il bilancio ambientale e il bilancio di genere. Un'altra tipologia di rendicontazione è data dal bilancio partecipato che illustra una forma specifica di attività di gestione in cui la partecipazione dei cittadini è molto forte.

Tra i molteplici strumenti di rendicontazione sociale di cui dispongono le amministrazioni pubbliche, il più importante è sicuramente il bilancio sociale perché ha la caratteristica di rendere conto in modo unitario del complesso delle attività svolte da un'amministrazione. Quindi, il bilancio sociale può essere definito come il documento con il quale un'amministrazione pubblica rende conto ai cittadini e ai diversi interlocutori delle scelte, delle attività, dei risultati e dell'impiego delle risorse relative ad un determinato periodo di tempo. Come già detto in precedenza, le finalità principali sono quelle della trasparenza e della comunicazione, ovvero di consentire ai propri stakeholder di conoscere e di formulare un proprio giudizio sull'operato dell'amministrazione in modo da rendere più efficace l'azione pubblica. Una definizione di tale documento è contenuta nella direttiva sulla rendicontazione sociale del Ministero della Funzione pubblica⁴⁰ che così recita: "il bilancio sociale rappresenta il documento, da realizzare con cadenza periodica, nel quale l'amministrazione riferisce, a beneficio di tutti i suoi interlocutori privati e pubblici, le scelte operate, le attività svolte e i servizi resi, dando conto delle risorse a tal fine utilizzate, descrivendo i suoi processi decisionali e operativi."

Dall'analisi della definizione emergono alcune caratteristiche fondamentali che si possono, così, riassumere: prima di tutto è un *documento volontario* perché la sua redazione non è obbligatoria, in quanto non vi è alcuna norma di legge che lo prevede⁴¹. È un *documento pubblico* perché è destinato ai propri stakeholder, che direttamente o indirettamente rivelano un interesse nei confronti dell'amministrazione. Si presenta come un *documento autonomo* rispetto a tutti gli altri documenti contabili, in quanto contiene informazioni sia di tipo quantitativo che qualitativo sull'attività svolta. Rispetto agli altri documenti dell'ente, ha il vantaggio di essere più *comprensibile* essendo rivolto a degli interlocutori che non sono esperti in materia di contabilità pubblica. Un'altra caratteristica è quella della *periodicità*: dopo la prima pubblicazione, il documento deve essere elaborato con cadenza annuale. Inoltre, viene definito un *documento consuntivo* perché viene redatto al termine delle attività, ovvero alla fine del periodo considerato. Riguardo le finalità, la rendicontazione sociale si pone come obiettivo principale quello di rendere operativi i principi di trasparenza e di partecipazione che sono già presenti nella normativa pubblica.

Dopo aver esaminato le caratteristiche del bilancio sociale nel settore pubblico, si passa ad analizzare i principali standard di rendicontazione sociale. *A livello internazionale*⁴², i principali contributi in materia sono rappresentati dalle linee

⁴⁰ Direttiva del Ministero della Funzione Pubblica sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche del 17 febbraio 2006, pubblicata sulla G.U.n. 53 del 15 marzo 2006.

⁴¹ Cfr. Vallone C., *Il sistema di rendicontazione sociale nel settore pubblico*, Azienda Pubblica n. 4/2009, pp. 690-691.

⁴² Cfr. Farneti G., Pozzoli S., 2005, *Bilancio sociale di mandato. Il ciclo integrato di strategia e controllo sociale*, Ipsoa, Milano, pp. 81-97.

guida per la redazione del bilancio di sostenibilità del Global Reporting Initiative (GRI)⁴³ e dallo standard Accountability 1000 (AA1000)⁴⁴.

Il modello del Global Reporting Iniziative si configura come uno standard di contenuto mentre il paradigma dell'Accountability si presenta come uno standard di processo. La caratteristica del primo modello è rappresentata dalla redazione del rapporto di sostenibilità che è un documento che contiene informazioni relative alla dimensione economica, a quella sociale e a quella ambientale⁴⁵. L'integrazione in un unico documento dei risultati economici, sociali e ambientali, costituisce uno dei pregi del modello superando in tal modo la limitatezza informativa dei documenti tradizionali.

La struttura del Rapporto di sostenibilità è articolata in cinque parti: vision e strategia, profilo dell'organizzazione, struttura di governo e sistema di management, indicatori di performance, informazioni aggiuntive discrezionali.

Il secondo contributo trae origine proprio dal principio dell'accountability che consiste nella capacità di un'organizzazione di spiegare ai propri interlocutori le attività realizzate e le decisioni assunte⁴⁶. Alla base del modello vi è un forte coinvolgimento e un dialogo continuo con i propri stakeholder, considerati fondamentali per prevenire potenziali conflitti che potrebbero influire negativamente sulla sopravvivenza della stessa azienda. Le attese dei vari portatori di interesse sono recepite con grande attenzione e soddisfatte nel migliore dei modi. Il modello Accountability essendo uno standard di processo, può essere applicato sia in maniera autonoma che in combinazione con uno standard di contenuto.

Tale processo si articola in cinque fasi, strettamente collegate tra di loro: la pianificazione, la rilevazione dei dati, la verifica delle informazioni e la loro comunicazione all'esterno, l'integrazione nel più ampio sistema di gestione, il coinvolgimento degli stakeholder. Sia in questo modello che nel precedente, l'adesione allo standard è volontaria.

A livello nazionale, i contributi più rilevanti in ordine temporale sono costituiti dal manuale della collana Cantieri del 2004 sulla rendicontazione sociale nel

⁴³ www.globalreporting.org

⁴⁴ www.accountability.org.uk

⁴⁵ L'organismo che ha redatto tale modello nasce a Boston nel 1997 e comprende associazioni di categorie contabili professionali, istituti di ricerca, grandi imprese, associazioni sociali, organizzazioni ambientaliste e istituti di certificazione. Il progetto è promosso da un'associazione ambientalista denominata Ceres (Coalition for environmentally responsible economies) e dal programma Unep di difesa dell'ambiente delle Nazioni Unite, (United Nations environment program). Le prime linee guida sono pubblicate nel 2000. Una versione aggiornata dell'edizione iniziale è stata emanata nel 2002. Per il settore pubblico è stato pubblicato un documento specifico nel 2005 (GRI Sector Supplement for public agencies, pilot version 1.0, 2005) e nel 2007 una versione definitiva aggiornata.

⁴⁶ Tale modello è stato elaborato dall'Institute of Social and Ethical Accountability (Isea), un organismo sorto a Londra nel 1995 formato da imprese, organizzazioni non governative, università e società di consulenza. L'obiettivo dell'ente è di stabilire tecniche comuni di rilevazione, di controllo e di rendicontazione sociale (social and ethical accounting, auditing and reporting – SEAAR) per rendere confrontabili i bilanci sociali pubblicati dalle varie organizzazioni. Il primo documento è stato pubblicato nel 1999, mentre un'edizione più aggiornata è stata emanata nel 2002. Institute of Social and Ethical Accountability (Isea), Accountability 1000 (AA1000), *Framework, standard, guidelines and professional qualification*, Exposure Draft, Isea, 1999.

settore pubblico⁴⁷, dai principi di rendicontazione sociale nel settore pubblico del Gruppo di Studio sul bilancio sociale⁴⁸ del 2005, dalle linee guida per la redazione del bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche elaborate dal Formez e contenute nella già citata direttiva del Ministero della Funzione Pubblica del 2006⁴⁹. Infine, il contributo più recente è rappresentato dalle Linee guida per la rendicontazione sociale negli enti locali del 2007 dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità⁵⁰.

1.4 I modelli nazionali di bilancio sociale

Nel presente paragrafo l'attenzione è rivolta, essenzialmente, ai contributi nazionali. Il primo contributo sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche è offerto dal *manuale del programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica* intitolato "Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche". Il testo, che è stato pubblicato nel 2004, propone una metodologia con cui realizzare il processo di rendicontazione sociale all'interno del settore pubblico. Il modello metodologico presentato è mutuato dalle esperienze maturate presso alcune amministrazioni. In particolare, l'attenzione è stata rivolta allo studio di quindici casi di sperimentazione dell'iniziativa, da cui si è cercato di trarne una guida operativa per l'implementazione di tale processo. Le amministrazioni interessate sono state, in prevalenza, enti locali. Da un'analisi più dettagliata sulla composizione delle istituzioni coinvolte è risultata la partecipazione di dieci amministrazioni comunali, di quattro amministrazioni provinciali e di un'azienda sanitaria locale.

L'articolazione dei contenuti del manuale si è sviluppata su un doppio binario, di analisi empirica e di confronto teorico e metodologico. L'attenzione si è focalizzata, prevalentemente, sull'analisi del processo di rendicontazione, presentando negli ultimi due capitoli del libro una metodologia operativa di riferimento. La proposta indicata può essere applicata, con gli eventuali adattamenti, a tutte le tipologie di aziende e amministrazioni pubbliche. Le riflessioni teoriche contenute nel testo conducono ad una metodologia per la gestione del processo di rendicontazione sociale che si articola in tre fasi:

- 1) la fase di impostazione;
- 2) la fase di costruzione del sistema di rilevazione;
- 3) la fase di redazione del documento.

Il primo momento, che coincide con la fase di impostazione e delle scelte preliminari, fa riferimento a diversi aspetti: agli obiettivi che si intendono raggiungere, all'ambito della rendicontazione, agli attori da coinvolgere e al gruppo di lavoro da organizzare, al modello di riferimento che si intende adottare, all'indivi-

⁴⁷ Cfr. Tanese A., 2004, *Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, Edizioni Scientifiche Italiane, Roma. Il manuale è disponibile sul sito http://cantieripa.it/allegati/Rendere_conto.pdf.

⁴⁸ www.gruppobilanciosociale.org. Il Gruppo di Studio è indicato con l'abbreviazione GBS.

⁴⁹ Direttiva del Ministero della Funzione Pubblica del 17 febbraio 2006.

⁵⁰ Linee guida del 7 giugno 2007 dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità.

duazione degli output attesi, alla specificazione dei costi e dei tempi di realizzazione del documento.

La seconda fase, che è quella della costruzione del sistema di rendicontazione sociale, attiene all'esplicitazione degli impegni e delle politiche, alla definizione del sistema di rilevazione e del piano dei conti da associare all'oggetto di rendicontazione, alla formulazione degli indicatori da rilevare, alla definizione delle fonti e delle modalità di raccolta delle informazioni.

La terza fase, che riguarda la redazione del documento, prende in considerazione tre problematiche specifiche rappresentate dalla definizione della struttura del documento, dalla redazione e verifica dei contenuti del documento e, infine, dalla decisione e realizzazione della versione grafico-editoriale.

Il secondo contributo in ordine temporale sul tema della rendicontazione sociale è quello del *Gruppo di Studio sul Bilancio Sociale* elaborato nel 2005⁵¹. In questo documento viene elaborato lo *standard di base per il settore pubblico* che risulta articolato in tre parti:

- 1) l'identità aziendale;
- 2) la riclassificazione dei dati contabili e il calcolo del valore aggiunto;
- 3) la relazione sociale.

La parte relativa all'identità aziendale contiene informazioni riguardanti tre aspetti: a) il contesto di riferimento, il sistema di governance, l'assetto organizzativo; b) i valori che ispirano la missione, gli obiettivi e i comportamenti; c) le strategie e le politiche.

La seconda parte presenta il calcolo del valore aggiunto, che è uno degli elementi distintivi del modello del GBS. Tale elemento caratteristico trae origine dal modello di rendicontazione previsto per le imprese elaborato nel 2001. Il valore aggiunto rappresenta la ricchezza prodotta dall'azienda al termine dell'esercizio, distribuita tra i diversi portatori di interesse. Per procedere al calcolo di tale valore bisogna prima riclassificare i dati del conto economico: in questo modo si evidenziano i vari passaggi che conducono alla sua rilevazione e alla successiva distribuzione tra gli stakeholder interessati. Pertanto, per la determinazione del suo valore è necessario che l'azienda pubblica adotti la contabilità economico-patrimoniale. Il Gruppo di Studio ha elaborato varie configurazioni di valore aggiunto, che assumono diversi significati: valore aggiunto caratteristico, valore aggiunto ordinario e valore aggiunto globale. Tra di esse, la configurazione più utilizzata è quella a valore aggiunto globale. Per quanto riguarda il tipo di rappresentazione, il valore aggiunto utilizza diversi schemi: il prospetto del valore aggiunto globale; il prospetto di riparto del valore aggiunto per aree di intervento; il prospetto di riparto del valore aggiunto globale tra i vari stakeholder; il prospetto informativo sul patrimonio e su altri beni e impegni; il prospetto delle entrate e delle uscite per aree di intervento.

L'ultima parte del modello è quella della relazione sociale che contiene la descrizione sia quantitativa che qualitativa dei risultati che l'azienda ha raggiunto nella svolgimento della propria attività. Essa consta dei seguenti elementi:

⁵¹ Cfr. GBS, 2005, *La rendicontazione sociale nel settore pubblico*, Giuffrè, Milano. Per la composizione del GBS sul bilancio sociale nel settore pubblico si veda Borgonovi E., Rusconi G., op. cit., 2008, p. 176. Per la composizione del GBS del 2001 si veda Hinna L., op. cit., 2002, p. 291.

- a) le aree di intervento per ciascuna categoria di stakeholder;
- b) le risorse impiegate, espresse in termini finanziari, economici e reali (risorse umane e strumentali);
- c) i risultati raggiunti distinguendoli per categoria di stakeholder o per area di intervento;
- d) il giudizio degli stakeholder, rilevato ad esempio tramite sondaggi;
- e) le dichiarazioni di miglioramento dell'azienda sulla base dei giudizi espressi dai propri interlocutori.

Il Gruppo di Studio ha, successivamente, approfondito la tematica del bilancio sociale nel settore pubblico effettuando ulteriori ricerche e analisi sull'adattabilità dello standard previsto a specifiche aziende pubbliche. A tal fine sono stati costituiti degli appositi gruppi di lavoro che hanno sviluppato il tema della rendicontazione sociale negli enti regionali, nelle aziende sanitarie locali e nelle università.

Il terzo contributo sulla rendicontazione sociale è quello contenuto nella *direttiva del ministero della Funzione Pubblica* emanata il 17 febbraio 2006. Secondo questo documento, il bilancio sociale si articola in tre parti:

- 1) finalità e caratteristiche;
- 2) contenuti e struttura;
- 3) processo di realizzazione.

Riguardo le finalità, il bilancio sociale si propone di conseguire un duplice obiettivo: prima di tutto costruire con i propri interlocutori un rapporto fiduciario improntato sulla trasparenza e, in secondo luogo, instaurare con essi un dialogo permanente.

Relativamente all'articolazione del contenuto, il bilancio sociale deve contenere, innanzitutto, una presentazione preliminare del documento e una nota metodologica sul processo di rendicontazione. Dopodichè, il documento deve comprendere informazioni su tre aspetti specifici: a) valori di riferimento, visione e programma dell'amministrazione; b) le politiche e i servizi resi; c) le risorse disponibili e utilizzate.

Nella parte delle politiche e dei servizi resi, l'amministrazione deve rendere conto del proprio operato suddividendo l'attività per aree di intervento e per ciascuna di esse deve esplicitare gli obiettivi perseguiti, le azioni intraprese, le risorse impiegate, i risultati raggiunti, gli impegni e le azioni previste per il futuro.

In merito al processo di realizzazione del documento, la direttiva indica che esso deve essere articolato in quattro fasi:

- I fase - la definizione del sistema di rendicontazione;
- II fase - la rilevazione delle informazioni, ovvero la raccolta dei dati;
- III fase - la redazione e l'approvazione da parte dell'organo di governo;
- IV fase - la comunicazione ai destinatari.

Durante lo svolgimento delle varie fasi, bisogna garantire il coinvolgimento della struttura interna e bisogna prevedere il raccordo con il sistema di programmazione e controllo. La fase della raccolta dei dati interessa sia la struttura interna all'amministrazione che organismi e strutture esterne. Le fonti esterne sono utilizzate principalmente per ottenere informazioni sul contesto economico e sociale in cui l'azienda pubblica si trova ad operare. Le fonti interne riguardano sia docu-

menti istituzionali per trarre informazioni sull'assetto organizzativo e sui programmi dell'ente, sia documenti contabili per rilevare dati economico-finanziari, sia altri documenti interni. Per quanto concerne i risultati raggiunti, l'amministrazione deve fornire informazioni specifiche mediante appositi indicatori di efficienza e di efficacia che misurano il grado di raggiungimento degli obiettivi programmati. Le informazioni presentate, che assumono sia la forma di dati quantitativi che di grandezze qualitative, devono avere un carattere comunicativo, nel senso che devono essere espresse con un linguaggio semplice in modo da renderle comprensibili da parte dei destinatari.

Il quarto contributo è costituito dalla *Linee guida per la rendicontazione sociale negli enti locali dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità* del 2007. Trattasi di un modello che riguarda un comparto specifico delle amministrazioni pubbliche. Secondo le Linee guida, il bilancio sociale degli enti locali si presenta come un documento sintetico, consuntivo, periodico e volontario. La prima caratteristica sta ad indicare che il documento è la sintesi di rielaborazioni di numerosi dati di diversa natura, sia contabile che extracontabile. Il termine consuntivo si riferisce alla circostanza che il bilancio sociale illustra risultati già realizzati mentre l'aggettivo periodico fa riferimento al fatto che la sua redazione è effettuata ad intervalli di tempo regolari, cioè ogni anno. Infine, l'aspetto della volontarietà conferma un'orientamento già ribadito nei precedenti modelli, ovvero che la sua redazione non è obbligatoria, sebbene l'adozione dello stesso è fortemente consigliata.

Il bilancio sociale assume la funzione di controllare l'andamento della gestione verificando che i risultati conseguiti siano in linea con quanto stabilito nei documenti di programmazione dell'ente. Da quanto detto emerge lo stretto collegamento che deve sussistere tra il bilancio sociale e l'insieme dei bilanci contabili e atti di programmazione stilati dall'ente. Inoltre, tale documento non deve diventare uno strumento di marketing finalizzato a migliorare l'immagine pubblica dell'amministrazione che lo predispose. Secondo le Linee guida, il bilancio sociale degli enti locali deve contenere cinque sezioni, così articolate:

- 1) presentazione del documento e nota metodologica;
- 2) identità dell'ente locale;
- 3) servizi erogati;
- 4) risorse economico-finanziarie e dotazione patrimoniale;
- 5) asseverazione del bilancio sociale.

Nella parte relativa all'identità dell'ente locale, si precisa che il documento deve esplicitare la missione dell'amministrazione interessata, i valori di riferimento, i dati sociali ed economici del territorio e le scelte relative alla governance e all'assetto istituzionale. Nella sezione dei servizi erogati, l'analisi dei risultati è distinta per macroaree di intervento, che sono definite come aggregazioni significative di attività ricavate in base alla omogeneità delle politiche, dei destinatari, degli obiettivi perseguiti e degli effetti prodotti. Riguardo alla individuazione degli indicatori e ai rapporti da instaurare con i vari stakeholder, il modello individua un contenuto minimo senza entrare troppo nei dettagli lasciando, così, un certo margine di autonomia. Un aspetto importante va, comunque, sottolineato ed è rappresentato dal fatto che nelle Linee guida emerge il tentativo di unificare i pro-

cessi e le modalità di rendicontazione, anche se limitatamente alle amministrazioni locali, al fine di rendere comparabili i risultati della rendicontazione.

Dopo la disamina dei vari modelli, si rende opportuno procedere ad un confronto dei diversi approcci al fine di metter in evidenza pregi e difetti degli stessi, con l'obiettivo di individuare quello ottimale o eventualmente la migliore combinazione di più modelli teorici. Il modello contenuto nel manuale del Programma Cantieri rappresenta il primo tentativo da parte Dipartimento della Funzione Pubblica, in mancanza di una normativa specifica, di sistematizzare con una metodologia di riferimento il progressivo affermarsi del processo di rendicontazione sociale in molte amministrazioni pubbliche. Il modello prende forma basandosi sulle riflessioni derivanti dall'esperienza concreta delle prime sperimentazioni realizzate, principalmente, presso gli enti territoriali locali. Infatti, alla stesura del testo hanno contribuito anche gli amministratori e i dirigenti degli enti pubblici che hanno realizzato forme di rendicontazione sociale. Uno dei limiti di tale paradigma è dato dall'essersi focalizzato unicamente sull'individuazione e sull'analisi delle singole fasi del processo di rendicontazione.

Il secondo modello riguarda il Gruppo di Studio sul bilancio sociale che già nel 2001 aveva affrontato tale problematica relativamente alle imprese. Nel 2004 tale organismo rivolge, in maniera specifica, la propria attenzione al settore pubblico pubblicando un anno dopo lo standard di rendicontazione sociale per le amministrazioni pubbliche. Alla stesura del documento hanno partecipato esperti e studiosi del mondo accademico unitamente a consulenti del settore. Il modello proposto individua, innanzitutto, i principi che devono presiedere alla corretta elaborazione del bilancio sociale. Inoltre, il Gruppo di Studio fornisce indicazioni precise sull'articolazione dei contenuti del documento di rendicontazione. Il pregio di tale paradigma consiste nell'aver sistematizzato i contenuti tipici di un bilancio sociale del settore pubblico. Tra i punti di debolezza si rilevano l'assenza dell'analisi della rendicontazione sotto il profilo del processo e il rischio di autoreferenzialità del documento per la mancanza di una attività di asseverazione obbligatoria.

Il terzo contributo, rappresentato dalla direttiva del Ministero della Funzione Pubblica, si presenta più completo poiché riesce a superare i limiti evidenziati negli altri due modelli. Infatti, l'approccio adottato rappresenta una felice combinazione dei due precedenti modelli in quanto presenta sia l'esame del contenuto del documento che l'analisi del processo di rendicontazione. Nella realizzazione di una proposta più completa, il ministero è stato agevolato dal fattore temporale. Infatti, la direttiva è stata emanata nel 2006 mentre gli altri due contributi sono rispettivamente del 2004 e del 2005.

Il quarto contributo ha un taglio più specifico in quanto è indirizzato agli enti locali che rappresentano una particolare categoria all'interno del settore pubblico. Le Linee guida hanno messo ordine in un comparto caratterizzato da un largo impiego di tale strumento, uniformando i contenuti, i processi e le modalità di rendicontazione. L'effetto di tale operazione è quello di rendere comparabili i risultati della rendicontazione, in modo da poter effettuare delle analisi di benchmarking. Un altro punto di forza del modello è dato dalla previsione dell'attività di asseverazione che conferisce una maggiore attendibilità ai dati e alle informazioni con-

tenute nel bilancio sociale. Dallo studio dei vari modelli è emersa una caratteristica di fondo che è strettamente connessa alla volontarietà del documento; tale peculiarità è collegata al fatto che non è identificabile una metodologia di redazione riconducibile ad un unico schema. Al termine dell'esame dei vari modelli, si rende utile la presentazione di una tavola di sintesi dei principali contributi nazionali che consente di effettuare, in via immediata, un'analisi comparativa dei diversi approcci.

Figura 1.4 - *Tabella di sintesi dei contributi nazionali sulla rendicontazione sociale*

Modelli in ordine cronologico	Soggetti coinvolti	Punti di focalizzazione e differenze
Manuale del Programma Cantieri "Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche" del 2004.	Amministratori e dirigenti pubblici, accademici e staff del programma Cantieri.	Il modello è orientato, in prevalenza, all'analisi del processo di rendicontazione sociale partendo dallo studio di casi di sperimentazione dello stesso.
Standard di rendicontazione sociale nel settore pubblico del Gruppo di Studio sul Bilancio Sociale (GBS) del 2005.	Esperti e studiosi del mondo accademico e della consulenza.	Il modello, oltre a stabilire i principi di base, focalizza la propria attenzione sull' articolazione del contenuto della rendicontazione sociale.
Direttiva del Ministero della Funzione pubblica sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche del 17/2/2006.	Ministro Mario Baccini con il supporto del Foromez.	Il modello proposto rappresenta una sintesi dei due precedenti, esaminando sia l'aspetto del processo che quello del contenuto.
Linee guida per la rendicontazione sociale negli enti locali dell' Osservatorio per la finanza e la contabilità del 7/6/ 2007.	Organismo per la contabilità degli enti locali presso il ministero degli Interni.	Il modello riguarda in maniera specifica gli enti locali. L'obiettivo è di unificare i processi e le modalità di rendicontazione per rendere comparabili i risultati della rendicontazione.

Fonte: tratta e adattata da Borgonovi E., Rusconi G., op. cit., 2008, pp. 184-186.

A questo punto si passa ad inquadrare il tema dell'indagine dal punto di vista teorico, presentando un quadro del dibattito presente nel mondo accademico⁵². Dall'analisi dello standard per il settore pubblico elaborato dal Gruppo di Studio sul bilancio sociale è emerso, in modo chiaro, che uno degli elementi che lo caratterizza è rappresentato proprio dal calcolo del valore aggiunto. In letteratura si rilevano pareri contrastanti sulla validità e sull'utilità della determinazione del valore aggiunto. Tali orientamenti si possono raggruppare in due correnti contrapposte, quella dei favorevoli rappresentata da Gabrovec Mei⁵³ e da Vermiglio⁵⁴ e quella dei contrari, dei quali il maggiore esponente è Borgonovi. Infatti, una parte della dottrina sostiene che il concetto di valore aggiunto, tipico delle imprese, può essere esteso anche alle aziende pubbliche. Secondo la posizione dei favorevoli, data

⁵² Cfr. Borgonovi E., Rusconi G., op. cit., 2008, pp. 147-159 per un'analisi dettagliata della letteratura italiana sulla rendicontazione sociale e sul bilancio sociale negli enti locali.

⁵³ Cfr. Gabrovec Mei O., "Introduzione", in P. Ricci, a cura di, *Lo standard GBS per la rendicontazione sociale nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano, p.26.

⁵⁴ Cfr. Vermiglio F., "Conclusioni", in P. Ricci, a cura di, *Lo standard GBS per la rendicontazione sociale nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano, p.378.

la premessa dell'estensione del concetto anche alle amministrazioni pubbliche, ne consegue che la sua determinazione è un elemento imprescindibile negli atti di rendicontazione. Secondo Gabrovec Mei, "il calcolo del valore aggiunto è fondamentale perché rappresenta un'operazione tipica del settore pubblico". La posizione di Vermiglio è più articolata in quanto "pur sottolineando l'importanza del valore aggiunto nelle aziende pubbliche, precisa che esso non può avere lo stesso significato che assume per le imprese". Secondo tale impostazione, "il risultato del calcolo del valore aggiunto non rappresenta il livello di soddisfazione della comunità, bensì mette in luce l'efficienza aziendale". La tesi proposta da Vermiglio, che è conforme all'orientamento manifestato dal Gruppo di studio sul bilancio sociale nel settore pubblico, si può ben comprendere avendo egli stesso assunto il ruolo di presidente del citato organismo di studio. Diametralmente opposta è la tesi di Borgonovi, che asserisce che "il valore aggiunto nelle aziende pubbliche non è significativo, perché non è possibile calcolare il valore della produzione non essendovi un valore di scambio per i servizi erogati".

Tale situazione non si verifica nelle imprese in quanto per i beni e i servizi prodotti è previsto un prezzo di scambio; in tal caso, le due componenti del valore aggiunto, che sono rappresentate dal valore della produzione e dal costo dei beni e dei servizi acquistati, risultano facilmente calcolabili. Borgonovi nel ribadire "la futilità dell'operazione di calcolo del valore aggiunto per le amministrazioni pubbliche" prosegue affermando che "esso costituisce un esercizio tanto inutile quanto inopportuno"⁵⁵. Inoltre, aggiunge che "le informazioni veramente utili dei bilanci sociali pubblici sono i dati sulla struttura della spesa per destinazione (ad esempio per servizi finali) anziché quelli per natura, i dati sulla struttura delle entrate (derivanti da tributi o da tariffe), i dati sui rapporti tra alcune classi di entrate e alcune classi di uscite, i dati relativi al calcolo di indicatori di efficienza dei settori critici dell'attività considerata e i dati di indicatori di soddisfazione".

Tali considerazioni si rivelano particolarmente convincenti soprattutto nel settore dell'istruzione, caratterizzato dall'assenza di un prezzo di cessione degli output formativi. Tale tesi trova sostegno anche nel documento di ricerca n.7 del Gruppo di Studio sul bilancio sociale nelle Università⁵⁶ che non prende affatto in esame il tema del valore aggiunto, proprio per la difficoltà di misurare il valore della produzione per effetto dell'assenza degli scambi di mercato. Infatti, sia nel mondo universitario che nelle istituzioni scolastiche, il processo formativo, al di là delle differenze culturali e di specializzazione, si caratterizza in input e in output molto simili. Un altro fattore ostativo che non consente di calcolare il valore aggiunto è di tipo operativo, in quanto deriva dalla mancata adozione della contabilità economico-patrimoniale in aggiunta a quella finanziaria. E per alcune categorie di amministrazioni pubbliche tale inadempimento costituisce addirittura un violazione di una norma di legge, come nel caso degli enti locali. Infatti, per poter eseguire il calcolo del valore aggiunto è necessario riclassificare i dati del conto economico. L'obbligo della tenuta della contabilità economico-patrimoniale oltre alla contabilità finanziaria non sussiste per le istituzioni scolastiche.

⁵⁵ Cfr. Borgonovi E., *Il valore aggiunto nelle amministrazioni pubbliche*, Azienda Pubblica n. 4/2007, p. 609. Jannelli R., Cerri L., Virginillo, 2007, in P. Ricci (a cura di), Franco Angeli, p.267.

⁵⁶ Cfr. GBS, 2008, *Documento n.7. La rendicontazione sociale nelle Università*, Giuffrè, Milano.

1.5 Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche italiane

Come già detto nel secondo paragrafo, l'attenzione verso il tema della rendicontazione sociale è emerso soprattutto a livello internazionale con il diffondersi del new public management, un nuovo modello di gestione delle amministrazioni pubbliche attuato dal governo inglese nella seconda metà degli anni settanta⁵⁷. In Italia, la prima azienda pubblica che ha pubblicato un bilancio sociale è stata Ferrovie dello Stato nel 1994. Ma le amministrazioni pubbliche che hanno utilizzato maggiormente questo strumento sono stati i Comuni⁵⁸. Il primo documento di questo tipo è stato pubblicato dal Comune di Bologna nel 1996, dopo di che sono seguiti quelli dei Comuni di Rovigo, Terni, Trieste e Cremona. Tra i Comuni di minori dimensioni si segnalano il bilancio sociale del Comune di Copparo, in provincia di Ferrara, del 1998 e quello del Comune di Desenzano sul Garda, in provincia di Brescia, del 1999. In seguito, altre amministrazioni comunali e provinciali hanno realizzato forme di rendicontazione. Il fenomeno è iniziato a diffondersi anche in altri settori della pubblica amministrazione. Secondo un'autorevole studioso, tale strumento ha assunto la funzione di "rilegittimare l'operato delle amministrazioni nei confronti dell'opinione pubblica"⁵⁹. E tale affermazione è obiettivamente pertinente, considerata la perdita di credibilità delle aziende pubbliche, soprattutto a seguito degli eventi legati a tangentopoli.

Attualmente, la rendicontazione sociale è diventata una attività abbastanza diffusa nel settore degli enti locali, mentre in quello dell'istruzione è ancora agli albori. Se esaminiamo attentamente le istituzioni scolastiche e le confrontiamo con le amministrazioni locali emergono diversi aspetti comuni, per cui l'applicazione di tale strumento anche al settore dell'istruzione risulta appropriata. Entrambi gli enti offrono servizi sociali, anche se differenziati rispetto allo specifico ruolo svolto da ciascuno. Entrambe le istituzioni hanno una comunità di riferimento su un territorio ben definito; ambedue gli enti sono molto vicini all'utente finale: i cittadini per gli enti locali, gli studenti e le rispettive famiglie per le scuole; tutti e due godono di autonomia, anche se quella degli enti locali è più estesa. In ogni caso, le amministrazioni pubbliche essendo finanziate con risorse derivanti dalla contribuzione della collettività è giusto che rendano conto del loro operato ai propri portatori di interesse.

In Italia, il processo di realizzazione del bilancio sociale all'interno delle amministrazioni pubbliche sta diventando un fenomeno largamente diffuso, nonostante la volontarietà del documento. Dopo un avvio un po' in sordina verso la fine

⁵⁷ Cfr. Borgonovi E., op.cit., 2005, p. 195.

⁵⁸ Cfr. Farneti G., Pozzoli S., 2005, *Bilancio sociale di mandato. Il ciclo integrato di strategia e controllo sociale*, Ipsoa, Milano; Pulejo L., 2005, *Comunicazione e accountability nell'azienda Comune*, Giappichelli, Torino; Rogate C., Tarquini T., 2004, *Il bilancio sociale negli enti locali*, Maggioli, Rimini; Romolini A., 2007, *Accountability e bilancio sociale negli enti locali*, Franco Angeli, Milano; Bartocci L., 2003, *Il bilancio sociale negli enti locali. Fondamenti teorici e aspetti metodologici*, Giappichelli, Torino; Giusepponi K., 2004, *Il bilancio sociale degli enti locali. Contenuti e relazioni con il controllo di gestione*, Giuffrè, Milano; Steccolini I., 2004, *Accountability e sistemi informativi degli enti locali. Dal rendiconto al bilancio sociale*, Giappichelli, Torino.

⁵⁹ Cfr. Hinna L., 2004, *Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, Franco Angeli, Milano, p. 31.

degli anni novanta, con l'inizio del nuovo secolo questo strumento ha rivelato una crescita esponenziale, coinvolgendo un numero sempre maggiore di amministrazioni pubbliche di differente tipologia e dimensione. Infatti, se si esamina la banca dati sulla rendicontazione sociale nel nostro Paese predisposta dal Formez e aggiornata al 15 dicembre 2007 si rilevano più di duecento amministrazioni pubbliche che hanno adottato documenti di rendicontazione con circa quattrocento esperienze realizzate, essendo molteplici le forme di rendicontazione (bilancio sociale, bilancio di mandato, bilancio partecipativo, bilancio di genere, bilancio di sostenibilità, bilancio ambientale, bilancio socio-ambientale)⁶⁰. La tabella che segue indica, in maniera analitica, la distribuzione di tale strumento in ambito pubblico.

Figura 1.5 - Esperienze di rendicontazione nel settore pubblico

<i>Amministrazione pubblica</i>	<i>Numero</i>
Comuni	103
Province	33
Regioni	3
Comunità montane	3
Camere di commercio	20
Aziende sanitarie locali	32
Altre amministrazioni	14
Totale	208

Fonte: tratta e adattata dalla banca dati del Formez⁶¹.

Dalla lettura dei dati emerge una netta prevalenza delle esperienze realizzate all'interno degli enti territoriali locali: infatti, al primo posto si posizionano i comuni seguiti subito dopo dalle province. Sempre secondo il criterio dell'ordine numerico, seguono le esperienze delle aziende sanitarie locali e delle camere di commercio e i casi più contenuti delle regioni e delle comunità montane. Tra le altre amministrazioni si segnalano aziende pubbliche molto eterogenee: enti previdenziali e assistenziali come l'Inpdap e l'Inail, aziende di trasporto pubblico come l'Atm di Milano e la Compagnia pisana di trasporti, strutture educative come la Scuola superiore normale di Pisa, la Scuola superiore sant'Anna di Pisa, il Collegio universitario Arces di Palermo, l'agenzia Arpa della Lombardia, l'ente Sviluppo Umbria della omonima regione, una casa albergo per anziani di Lendinara (Ro) ed altri enti minori.

Il dato complessivo presentato nella banca dati riepilogativo degli enti che hanno realizzato tale documento a partire dalla seconda metà degli anni novanta fino al 2007 ammonta a 204. Ma se si procede ad una verifica puntuale di tale valore enumerando tutte le amministrazioni elencate, emerge un totale di casi pari a

⁶⁰ Cfr. Bruno D., Sarti. M., 2009, *Rendicontazione e partecipazione sociale: dal bilancio sociale al bilancio partecipativo. Cosa sono e a che cosa servono*, Franco Angeli, Milano; Forgiione M.C., 2012, *Il bilancio sociale e di genere. Manuale di pari opportunità*, Geniodonna Libri, Como; Genova A., Vincenti A., 2011, *Bilancio sociale e bilancio di genere. Strumenti di promozione e di partecipazione*, Carocci, Roma; Cisi M., 2003, *Il bilancio ambientale*, Giappichelli, Torino.

⁶¹ I valori sono stati elaborati dalla banca dati della rendicontazione sociale del Formez aggiornata al 15/12/2007 presente sul sito <http://governance.formez.it/focus/bilancio-sociale>.

208, così come riportato nella tabella presentata. Nella tabella, nella voce altre amministrazioni non risultano le esperienze di rendicontazione maturate negli istituti scolastici analizzati in questo lavoro. Nell'indagine del Fornez, ad esempio, non sono contemplate le esperienze dell'istituto Giovanni Maironi da Ponte di Presezzo relative agli anni scolastici 2005/2006 e 2006/2007 anteriori alla data di riferimento dello studio. L'esperimento è, invece, presente, tra i casi di buona amministrazione individuati nella sezione "Non solo fannulloni" del sito del ministero della Funzione Pubblica, attualmente denominato ministero dell'innovazione e della pubblica amministrazione. Dunque, si può affermare che i dati reali sono, sicuramente, superiori a quelli del Fornez, anche se non è possibile indicare di quanto non avendo a disposizione altre banche dati.

Procedendo ad un riepilogo dei vari paragrafi di questo capitolo, emerge che i concetti di accountability, di rendicontazione e di bilancio sociale trattati in maniera separata per motivi espositivi, sono strettamente collegati tra di loro secondo una relazione a cascata. Infatti, il principio di accountability, sviluppatosi a livello internazionale, ha creato i presupposti per l'affermarsi del concetto della rendicontazione sociale. La categoria della rendicontazione, a sua volta, si presenta distinta in varie sottocategorie rappresentate dalle molteplici forme di reportistica sociale, tra le quali la principale è costituita dal bilancio sociale, che ha la caratteristica di rendere conto in modo unitario del complesso delle attività svolte da un'amministrazione. La relazione citata è stata rappresentata in maniera efficace mediante un grafico nel manuale sulla rendicontazione del programma Cantieri, che di seguito viene riprodotto.

Figura 1.6 - Rapporto tra accountability, rendicontazione e bilancio sociale.

Accountability

Rendicontazione sociale

Bilancio sociale

Fonte: tratto e adattato da Tanese A., op. cit., 2004, p. 21.

In conclusione, lo strumento del bilancio sociale che dà conto ai cittadini o agli utenti dei risultati dell'operato pubblico, è destinato a svilupparsi ulteriormente per facilitare l'espansione del modello dell'amministrazione inclusiva in cui i destinatari dell'azione pubblica possono dar voce alle proprie esigenze⁶².

⁶² Cfr. Borgonovi E., Rusconi G., op. cit., 2008, p. 128: si è passati dallo stato burocratico allo stato relazionale, passando per lo stadio intermedio dello stato sociale. Si veda anche Mazzoleni M., 2004, *Il governo economico degli enti locali e la partecipazione dei cittadini*, Franco Angeli, Milano, p. 41.

CAPITOLO SECONDO

LE ISTITUZIONI SCOLASTICHE E IL BILANCIO SOCIALE

SOMMARIO: 2.1 Il sistema scolastico nazionale. 2.2 La riforma dell'autonomia scolastica. 2.3 La rendicontazione sociale nelle istituzioni scolastiche. 2.4 Caratteristiche del bilancio sociale delle istituzioni scolastiche. 2.5 Confronto tra il bilancio sociale delle istituzioni scolastiche e quello delle altre amministrazioni.

2.1 Il sistema scolastico nazionale

La riforma Gentile del 1923, varata con una serie di atti normativi, rappresenta una tappa fondamentale nel processo di formazione del sistema scolastico nazionale⁶³. Questa riforma, che ha stabilito i principi di base del sistema dell'istruzione, è rimasta inalterata anche dopo la caduta del fascismo e numerose disposizioni sono state abrogate soltanto da leggi degli ultimi decenni. I punti salienti del nuovo impianto normativo riguardano la disciplina dei vari tipi di istituzioni scolastiche (statali, private e parificate), l'innalzamento dell'obbligo scolastico fino al compimento del quattordicesimo anno di età, l'insegnamento obbligatorio della religione cattolica, la creazione dell'istituto magistrale per la formazione degli insegnanti elementari, l'istituzione di scuole speciali per gli alunni portatori di handicap, la messa al bando dello studio della psicologia e della didattica. La riforma istituisce la scuola elementare destinata agli alunni dai sei ai dieci anni di età. Al termine della scuola elementare, all'allievo si prospettavano quattro possibilità di scelta: la scuola complementare di avviamento professionale di durata triennale che non consentiva il proseguimento degli studi; l'istituto tecnico, articolato in un corso inferiore di durata triennale seguito da un corso superiore di durata quadriennale; il ginnasio, di durata quinquennale, che dava accesso al liceo classico, scientifico o femminile; l'istituto magistrale, articolato in un corso inferiore di durata quadriennale e in un corso superiore di durata triennale destinato alla preparazione dei maestri di scuola elementare. Ai diplomati erano previste severe restrizioni riguardo l'iscrizione all'università: solo i diplomati del liceo classico potevano accedere a tutte le facoltà universitarie. Infatti, i diplomati del liceo scientifico potevano accedere soltanto alle facoltà tecnico-scientifiche mentre agli altri diplomati era, addirittura, impedita l'iscrizione all'università. Gli studi superiori, nella concezione del filosofo Gentile, erano riservati a pochi eletti, ai cosiddetti "migliori" e non a tutti. Dunque, la riforma Gentile si presenta come un modello di scuola severo ed elitario. Una scuola di tipo aristocratico suddivisa a livello secondario, in maniera molto rigida, in due grandi ripartizioni: un ramo classico-umanistico per formare la futura classe dirigente e un ramo professionale destina-

⁶³ Gli atti normativi sono rappresentati da cinque regi decreti legislativi, rispettivamente del 31 dicembre 1922 n. 1.679, del 16 luglio 1923 n. 1.753, del 6 maggio 1923 n. 1.054, del 30 settembre 1923 n. 2.102 e del 1° ottobre 1923 n. 2.185 firmati dal ministro dell'istruzione del governo Mussolini, il filosofo neoidealista Giovanni Gentile.

to al popolo e alla classe lavoratrice. Dal punto di vista strutturale, la riforma concepisce un'organizzazione, a livello di sistema scolastico, di tipo gerarchico e fortemente centralizzata. La riforma citata è rimasta in vigore anche dopo l'avvento della Repubblica: ad esempio si è dovuto attendere il 1962 per abrogare la scuola complementare di avviamento professionale ed istituire la scuola media unificata⁶⁴.

Un'altra tappa fondamentale che interessa il sistema scolastico nazionale, successiva alla riforma Gentile, è costituita dalle disposizioni in materia di istruzione contenute nella carta costituzionale del 1948. Fra queste si cita l'articolo 34 della costituzione, il quale stabilisce che "l'istruzione inferiore è obbligatoria e gratuita per almeno otto anni". L'obiettivo del legislatore dell'assemblea costituente era quello di assicurare una scolarizzazione di base a tutta la collettività. La realizzazione dell'obbligo scolastico è stata lenta e graduale, a causa dei gravissimi problemi legati alla ricostruzione che il nostro Paese ha dovuto affrontare nel secondo dopoguerra. Il modello elaborato dal legislatore del 1948 è quello di una scuola democratica, aperta a tutti i cittadini, senza distinzioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. Il terzo comma dell'articolo 34 della costituzione prosegue affermando che "i capaci e i meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno il diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi".

L'esercizio di questo diritto da parte degli studenti meritevoli è assicurato dallo Stato mediante l'attribuzione di borse di studio o di assegni alle famiglie. Dunque, con l'avvento della Repubblica si delinea il passaggio dal modello di scuola di tipo aristocratico ed elitario a quello di una scuola di tipo democratico che garantisce il diritto di proseguire gli studi a tutte le categorie sociali, intervenendo, laddove sia necessario, con contributi economici.

Successivamente, il provvedimento più importante che ha interessato il mondo della scuola risale al 1974, quando sono stati emanati i cosiddetti "decreti delegati"⁶⁵, sulla spinta dei movimenti studenteschi del 1968. Una delle novità contenute nei decreti delegati è rappresentata dalla istituzione degli organi collegiali che consentono la partecipazione alla gestione della scuola da parte dei principali interlocutori della stessa. Dunque, le norme citate introducono un nuovo modello di gestione della scuola caratterizzato dalla partecipazione democratica dei rispettivi stakeholder. Gli organi collegiali si articolano in vari livelli, a seconda che riguardano la singola istituzione scolastica, il distretto, la provincia o la nazione. Ad esempio, a livello di istituto si ha il consiglio di interclasse o di classe a seconda del grado di istruzione, il collegio docenti, il consiglio di circolo o di istituto, le assemblee degli studenti e le assemblee dei genitori. Dunque, alle decisioni sulla gestione della singola istituzione scolastica partecipano, oltre al personale della scuola, anche i più diretti interlocutori che sono rappresentati dagli studenti (limi-

⁶⁴ Legge 31 dicembre 1962 n. 1859.

⁶⁵ Decreto del Presidente della Repubblica del 31 maggio 1974 n. 416, n. 417, n. 418, n. 419, n. 420 pubblicato nella G.U. del 13 settembre 1974 n. 239. Il testo dei decreti è stato integrato da leggi successive: legge 14 gennaio 1975 n. 1, legge 11 ottobre 1977 n. 748, legge 14 agosto 1982 n. 582. Tutte le disposizioni sono state raccolte nel Testo Unico delle leggi della scuola con d. leg. 16 aprile 1994 n. 297.

tatamente alle scuole superiori) e dai genitori⁶⁶. Negli altri organi collegiali, oltre alle rappresentanze delle varie categorie del personale scolastico, oltre ai rappresentanti dei genitori e degli studenti, la partecipazione è estesa anche a rappresentanti di altre categorie sociali, nonché a rappresentanti degli enti pubblici interessati in quanto portatori di interesse riguardo la gestione del sistema dell'istruzione nei territori di riferimento.

Le innovazioni introdotte rappresentano un momento di rottura con il passato, caratterizzato da immobilismo e da una gestione centralistica delle problematiche del settore. Il modello gestionale centralistico si presenta con una configurazione di tipo piramidale con al vertice il ministero della Pubblica Istruzione; a livello intermedio si pongono le diramazioni periferiche rappresentate dagli uffici scolastici regionali e provinciali e alla base le singole istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado. In questo modello, le singole scuole sono obbligate ad eseguire in maniera pedissequa le indicazioni e le direttive impartite dal ministero, manifestando uno scarso livello di autonomia. Le norme citate attribuiscono alle scuole solo una limitata autonomia di tipo amministrativo.

Per disporre di una maggiore autonomia, le istituzioni scolastiche devono attendere gli anni novanta. Infatti, l'ultimo decennio del secolo scorso è stato caratterizzato da numerose riforme che hanno investito l'intero comparto della pubblica amministrazione. Prima di quegli anni è continuato a permanere un sistema molto centralizzato e fortemente burocratico. Il settore della scuola è stato tra gli ultimi ad essere investito da quest'ondata di innovazioni. Le disposizioni che hanno attribuito una maggiore autonomia alle istituzioni scolastiche sono state emanate nel 1997. La caratteristica principale di questa riforma risiede nel fatto che non è stata attuata con un provvedimento specifico, bensì è stata inserita in una legge più generale che introduce importanti novità nel comparto delle amministrazioni pubbliche. La legge citata, conosciuta come legge Bassanini⁶⁷, prevede una semplificazione delle procedure amministrative ed un nuovo rapporto tra i cittadini e la pubblica amministrazione. Dunque, le innovazioni introdotte dal legislatore riguardanti il settore scolastico si inseriscono all'interno di un disegno più ampio di riforma della pubblica amministrazione, intrapreso agli inizi degli anni novanta.

Le principali novità contenute nella legge seguono due direttrici: l'estensione della personalità giuridica a tutte le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado e l'attribuzione alle stesse di una maggiore autonomia. Relativamente al primo punto, si precisa che in precedenza la personalità giuridica era una prerogativa riservata soltanto agli istituti tecnici, agli istituti professionali e agli istituti d'arte. Con tale disposizione si intende ampliare tale privilegio a tutte le istituzioni scolasti-

⁶⁶ Nella scuola materna e nella scuola elementare, al consiglio di interclasse partecipa un rappresentante dei genitori per ciascuna delle classi interessate eletto dai genitori degli alunni iscritti; nella scuola media, quattro rappresentanti dei genitori eletti dai genitori degli alunni iscritti alla classe; nella scuola secondaria superiore, due rappresentanti dei genitori eletti dai genitori degli alunni iscritti alla classe e due rappresentanti degli studenti, eletti dagli studenti della classe; nei corsi serali per lavoratori studenti, tre rappresentanti degli studenti della classe eletti dagli studenti della classe. (Art. 5 T.U. delle leggi della scuola d.leg. n. 297 del 1994).

⁶⁷ Legge 15 marzo 1997 n. 59 di riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa. La legge è stata pubblicata nella G.U. n. 98 del 29 aprile 1997 serie generale. Le disposizioni che riguardano il settore scuola sono contenute nell'articolo 21.

che, anche se tale trasformazione deve essere realizzata mediante un processo graduale. Collegata a tale innovazione è la previsione di una nuova figura dirigenziale (il dirigente scolastico) con competenze manageriali che sovrintende alla gestione della scuola e che sostituisce le precedenti figure del Preside (per le scuole superiori) e del Direttore didattico (per le scuole del primo ciclo). Riguardo il secondo punto, la norma individua con precisione in quali forme si sostanzia la maggiore indipendenza: autonomia didattica, autonomia organizzativo-gestionale e autonomia amministrativa-finanziaria. In questo modo, numerose funzioni vengono attribuite direttamente alle singole scuole, lasciando al ministero soltanto le competenze relative agli ordinamenti scolastici, ai programmi scolastici, all'organizzazione generale dell'istituzione scolastica e allo stato giuridico del personale. Il modello di organizzazione scolastica proposto è in linea con le innovazioni apportate nel più ampio processo di riforma dello Stato e delle amministrazioni pubbliche: decentramento di numerose funzioni dal ministero ai livelli decisionali regionale e locale, maggiore responsabilizzazione sui servizi offerti, uso efficiente delle risorse impiegate.

Parallelamente alle importanti novità in tema di autonomia, è stato intrapreso un processo di riorganizzazione del sistema scolastico statale, spinto da due differenti tipologie di motivi: da un lato si è assistito ad una diminuzione della domanda di istruzione inferiore a causa del calo della natalità e da un altro lato si è voluto rendere più razionale il sistema per ragioni di contenimento della spesa pubblica. Seguendo la logica dell'efficienza, sono stati costituiti gli Istituti comprensivi, i quali comprendono scuole materne, elementari e medie con l'obiettivo di ridurre i costi sfruttando le economie di integrazione derivanti dalla gestione coordinata dei servizi comuni (mensa, segreteria, personale non didattico)⁶⁸. La possibilità di aggregazione è stata prevista anche nel secondo ciclo di istruzione con la costituzione degli Istituti d'istruzione superiore, accorpando più istituti anche di diverso indirizzo professionale⁶⁹. Per incoraggiare il fenomeno dell'accorpamento è stato previsto, ai fini dell'autonomia, che la concessione della personalità giuridica è legata alla numerosità della popolazione studentesca, che deve essere compresa tra i cinquecento e i novecento alunni⁷⁰. Dunque le istituzioni scolastiche, di qualsiasi tipologia esse siano, devono avere mediamente una popolazione studentesca compresa tra i due limiti appena citati, con esclusione delle istituzioni scolastiche situate nelle piccole isole, nei comuni montani o in particolari aree geografiche. In questi casi il numero minimo degli alunni può scendere fino alle trecento unità. Invece, la soglia massima degli alunni può essere superata se si tratta di un'istituzione scolastica che comprende istituti di istruzione secondaria e se essa è situata in un'area ad alta densità demografica.

⁶⁸ Art. 70 della legge 23 dicembre 1996 n. 662.

⁶⁹ Art. 7 del D.L. 15 marzo 1997 n. 176.

⁷⁰ L'art. 2 del DPR 18 giugno 1998 n. 233 richiede che ogni istituto, per ottenere la personalità giuridica, deve contare, per almeno un quinquennio, un numero di alunni compreso tra 500 e 900. Nelle piccole isole, nei comuni montani, nonché nelle aree geografiche contraddistinte da specificità etniche o linguistiche, gli indici di riferimento possono essere ridotti fino a 300 alunni. L'indice massimo può essere superato nelle aree ad alta densità demografica, con particolare riguardo agli istituti di istruzione secondaria. L'articolo 19 comma 4 della legge 15 luglio 2011 n. 111 ha aumentato il limite degli istituti comprensivi a 1.000 alunni.

A questo punto si rende opportuno precisare il significato di istituzione scolastica, così come viene concepito a livello organizzativo. L'istituzione scolastica gestisce e organizza a livello amministrativo e didattico uno o più punti di erogazione del servizio scolastico (scuole dell'infanzia, plessi di scuola primaria, sedi staccate o coordinate di scuola secondaria di I e di II grado)⁷¹. Ad ogni istituzione scolastica è preposto un dirigente scolastico. La legge afferma che "l'istituzione scolastica è espressione di autonomia e provvede alla definizione e alla realizzazione dell'offerta formativa, nel rispetto delle funzioni delegate alle Regioni e dei compiti e funzioni trasferite agli Enti locali"⁷². Secondo i dati ministeriali relativi all'anno scolastico 2009-2010, il numero complessivo delle istituzioni scolastiche riferito all'intero territorio nazionale è pari a 10.452. Al fine di comprendere meglio l'evoluzione del fenomeno, è utile fare una comparazione con i dati relativi all'anno scolastico 2000-2001 che è l'anno di entrata in vigore dell'autonomia: in quel periodo il numero totale delle istituzioni scolastiche è pari a 10.825. Nella tabella che segue viene presentato il quadro dettagliato delle varie tipologie di istituzioni scolastiche negli anni scolastici 2000-2001 e 2009-2010.

Tabella 2.1 - Quadro sinottico delle scuole statali

Istituzione scolastica	a.s. 2000/2001	a.s. 2009/2010	% 2009/2010
Circoli didattici (I ciclo)	2.710	2.227	21,31%
Istituti principali di scuola secondaria di I grado (I ciclo)	1.612	1.195	11,43%
Istituti comprensivi (I ciclo)	3.283	3.872	37,04%
Istituti principali di scuola secondaria di II grado (II ciclo)	2.364	2.046	19,58%
Istituti di istruzione superiore (II ciclo)	856	1.112	10,64%
Totale	10.825	10.452	100%

Fonte: tratta e adattata dal MIUR., op. cit., a.s. 2009/2010, p. VII e p. 3.

Dalla lettura della tabella, il dato più rilevante che emerge è rappresentato dalla diminuzione del numero delle istituzioni scolastiche dal 2000 al 2009 che è pari a -373 unità (-3,45%), per effetto della razionalizzazione dell'offerta scolastica. Da un'analisi più dettagliata risulta che la diminuzione non riguarda tutte le tipologie di istituzione scolastica. Infatti, si rileva un andamento divergente a seconda se si fa riferimento alle tradizionali forme organizzative o a quelle più recenti. In effetti, le nuove configurazioni organizzative costituite dagli istituti comprensivi e dagli istituti di istruzione superiore risultano in aumento, mentre le configurazioni organizzative tradizionali sono in diminuzione. L'incremento registrato negli istituti comprensivi è pari a +589 unità (+17,94%) mentre l'aumento rile-

⁷¹ Cfr. M.I.U.R., a cura di, *La scuola statale: sintesi dei dati - anno scolastico 2009/2010*, Roma, 2010, p. XVI.

⁷² Art.1 del D.P.R. 8 marzo 1999 n. 275: regolamento sull'autonomia delle istituzioni scolastiche.

vato negli istituti di istruzione superiore è pari a +256 unità (+29,91 %). I decrementi interessano, invece, i circoli didattici con un valore di -483 unità (-17,82%), gli istituti principali di scuola secondaria di primo grado con un dato di -417 unità (-25,87%) e gli istituti principali di scuola secondaria di secondo grado con un valore di -318 unità (-13,45%). Dunque, per effetto della normativa vigente sulla razionalizzazione dell'offerta scolastica, si rileva una tendenza ad accorparsi orizzontalmente le scuole sia nel primo che nel secondo ciclo di istruzione. Collegata a questa tendenza si inserisce la sperimentazione degli istituti omnicomprensivi, che effettuano l'integrazione di più scuole non solo a livello orizzontale, ma anche a livello verticale. Infatti, i dati ministeriali sulle istituzioni scolastiche precisano che il valore complessivo comprende anche 50 istituti omnicomprensivi, che coordinano scuole sia del primo ciclo che del secondo ciclo di istruzione, interessando l'intero percorso formativo⁷³.

Se si analizza la distribuzione delle istituzioni scolastiche tra il primo e il secondo ciclo di istruzione emerge, in entrambi gli anni di riferimento, una netta prevalenza delle scuole del primo ciclo rispetto a quelle del secondo ciclo. Infatti, le scuole dell'infanzia, le scuole primarie e le scuole medie rappresentano, in entrambi i periodi, il 70% circa del totale delle istituzioni scolastiche mentre il restante 30% riguarda le scuole secondarie di secondo grado. In effetti, la distribuzione sul territorio nazionale delle scuole del primo ciclo è prevalente rispetto a quella del secondo ciclo, essendo la dislocazione delle scuole dipendente dalla numerosità del bacino di utenza. Dai dati acquisiti relativi all'anno scolastico 2009/2010, risulta che a fronte di 10.452 istituzioni scolastiche corrispondono 41.902 punti di erogazione del servizio. I punti di erogazione del servizio sono costituiti dalle scuole presso le quali viene erogato il servizio scolastico che possono essere scuole dell'infanzia, plessi di scuola primaria, istituti principali o sezioni associate di scuole secondarie di I o di II grado. La differenza tra il dato complessivo delle istituzioni scolastiche e il valore totale dei punti di erogazione del servizio si spiega perché ogni istituzione scolastica ingloba, al suo interno, più strutture articolate nello stesso luogo o in sedi diverse, con una media di tre, quattro o cinque scuole fino ai casi estremi di quattordici punti di erogazione del servizio⁷⁴. Un'articolata dislocazione è dovuta al fatto di consentire una diffusione capillare del servizio, soprattutto nel primo ciclo di istruzione. Dunque, il contesto organizzativo delle istituzioni scolastiche attuali si presenta caratterizzato da una notevole e crescente complessità. Spesso si presentano situazioni in cui i dirigenti scolastici sono al vertice di strutture articolate, spesso dislocate su più comuni, che si rivolgono a utenti differenziati. La conseguenza di tutto ciò è che alla complessità organizzativa corrisponde un'equivalente complessità gestionale, che richiede una maggiore professionalità, caratterizzata da molteplici competenze.

Un'altra caratteristica che rende il quadro ancora più complesso è la presenza di nuovi attori con poteri decisionali, per effetto del decentramento. Per decenni la competenza per l'istituzione, soppressione, aggregazione o modifica di destinazione delle scuole è stata direttamente affidata ed esercitata dallo Stato, ovvero

⁷³ Cfr. M.I.U.R., op. cit., 2010, pp. 3-4.

⁷⁴ Cfr. Adinolfi R., *La gestione manageriale dei processi di istruzione e di formazione*, Cedam, Padova, 2007, p. 42.

dal ministero dell'istruzione. Per effetto di una legge del 1998, la competenza è stata trasferita agli enti territoriali locali⁷⁵. I Comuni e le Province, che avevano già la competenza nella gestione degli edifici scolastici (servizi, manutenzione, utenze, ecc.) rispettivamente per la scuola dell'infanzia e scuole del primo ciclo da una parte e istituti d'istruzione secondaria di II grado dall'altra, hanno ora competenza anche nell'istituzione di nuove scuole o nell'aggregazione di più scuole.

I cambiamenti più recenti nel settore scolastico sono stati introdotti dal ministro dell'istruzione Maria Stella Gelmini del governo Berlusconi. Il provvedimento più importante riguarda la riforma della scuola secondaria superiore, entrata in vigore il 1° settembre 2010⁷⁶. La riforma riordina l'intero percorso del secondo ciclo di istruzione e di formazione offrendo alle famiglie quattro diverse opzioni di scelta: il liceo, l'istituto tecnico, l'istituto professionale o il sistema di istruzione e formazione professionale di competenza delle regioni. L'obiettivo principale della riforma è quello di razionalizzare il sistema dell'offerta formativa che negli ultimi decenni, per effetto della sperimentazione, si è ampliata a dismisura creando una enorme frammentazione degli indirizzi ordinari e sperimentali. Questo articolato ventaglio di opzioni ha creato notevoli difficoltà alle famiglie nella scelta del percorso educativo più adatto alle proprie esigenze. Il nuovo sistema riguardante la scuola secondaria superiore comprende sei tipologie di licei, due settori di istituti tecnici e due categorie di istituti professionali. I licei sono articolati in liceo artistico, liceo classico, liceo linguistico, liceo musicale e coreutico, liceo scientifico (con opzione scienze applicate) e liceo delle scienze umane (con opzione economico-sociale). Quattro dei sei diplomi liceali si pongono in continuità con i tradizionali corsi di ordinamento (classico, scientifico, linguistico e delle scienze umane). Tra le novità si segnalano l'istituzione di due nuovi percorsi opzionali senza il latino (scienze applicate ed economico-sociale) e la creazione del nuovissimo liceo musicale e coreutico. Gli istituti tecnici sono stati riordinati in due articolate categorie: il settore economico comprendente due indirizzi e il settore tecnologico comprendente nove indirizzi. Le novità riguardanti questa tipologia di istituti sono rappresentate dalla centralità attribuita alle attività di laboratorio e dall'introduzione di forme di apprendimento in contesti lavorativi come gli stage, i tirocini e l'alternanza scuola-lavoro. Gli istituti professionali sono stati organizzati in due ampie categorie: il settore industria e artigianato comprendente due indirizzi e il settore dei servizi comprendente quattro indirizzi. Per avere un'idea più precisa del processo di razionalizzazione, basti pensare che negli istituti tecnici si è passati dai precedenti 39 indirizzi ordinari più le innumerevoli sperimentazioni agli attuali 11 indirizzi mentre negli istituti professionali si è passati da 28 indirizzi ordinari più le sperimentazioni a soltanto 6 indirizzi. E' chiaro che le istituzioni scolastiche, avvalendosi della propria autonomia, possono ampliare e arricchire il curriculum con attività e insegnamenti facoltativi. Un altro intervento rilevante riguarda la riduzione dell'orario settimanale che non comporta, per gli studenti, una riduzione complessiva del monte ore settimanale perché si è passati dall'ora di lezione formata da cinquanta minuti all'ora di sessanta minuti effettivi. Questa sem-

⁷⁵ Art. 139 del decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112.

⁷⁶ DPR 15 marzo 2010 n. 87 riordino degli istituti professionali, DPR 15 marzo 2010 n. 88 riordino degli istituti tecnici, DPR. 15 marzo 2010 n. 89 riordino dei licei.

plice razionalizzazione del quadro orario presenta il vantaggio di una minore frammentazione disciplinare. Ciò significa che il tempo di presenza in aula da parte degli studenti è più o meno lo stesso di quello precedente, ma è distribuito su un minor numero di materie, facilitando in tal modo la concentrazione e migliorando il rendimento. Il nuovo modello, entrato in vigore nell'anno scolastico 2010/2011 con le classi prime, entrerà a pieno regime nell'anno scolastico 2014/2015. La riforma prende in esame anche il sistema d'istruzione e formazione professionale di competenza regionale stabilendo un ordinamento di rilievo nazionale che prevede qualifiche triennali e diplomi quadriennali. Le figure professionali individuate in questo tipo di percorso sono ventuno ed hanno la caratteristica di consentire un rapido inserimento nel mondo del lavoro. Dopo aver esaminato le principali riforme che hanno modificato il settore dell'istruzione dall'inizio del secolo scorso fino ad oggi, si rende opportuno riepilogare le varie tappe in una tavola sinottica.

Figura 2.2 - Evoluzione del sistema scolastico italiano

Riferimento normativo	Oggetto	Modello proposto
Riforma Gentile del 1923	Organizzazione del sistema scolastico nazionale:	Sistema scolastico con un ordinamento gerarchico e fortemente centralizzato. Modello di scuola severa ed elitaria, che consente il proseguimento degli studi solo ai "migliori". Ripartizione della formazione superiore in un ramo classico per i dirigenti e un ramo professionale per la classe lavoratrice.
Art. 34 Costituzione del 1948	Sistema scolastico di tipo democratico	Modello di scuola democratica che assicuri una scolarizzazione di base a tutta la collettività (almeno 8 anni), senza alcuna forma di discriminazione.
Decreti delegati 1974 Dpr 416/417/418/419/420 del 31/5/1974	Istituzione degli organi collegiali.	Modello di partecipazione democratica alla gestione della scuola da parte dei principali stakeholder. I principali interlocutori sono gli studenti e i genitori.
L. 23 dicembre 1996 n. 662 (art.1 comma 70) D.I. 15 marzo 1997 n. 176 (art.7) Dpr.n.233 de18/6/1998	Istituti comprensivi (sc.infanzia, primaria,media). Istituti di istruzione superiore (vari indirizzi)	Modello organizzativo-gestionale che sfrutta le economie di integrazione derivanti dalla gestione coordinata dei servizi comuni (segreteria, mensa, laboratori, palestre, personale non didattico). La finalità è quella del risanamento della finanza pubblica.
Art.21 L.n.59 del 1997 (Legge Bassanini) DPR n.275 del 1999	Riconoscimento dell' autonomia scolastica	Modello gestionale decentrato fondato su una più estesa autonomia (autonomia didattica, organizzativa e finanziaria) e su una maggiore responsabilità. Applicazione del modello aziendale basato sui criteri di efficienza, di efficacia e di economicità tenendo conto dei fini sociali tipici del settore pubblico.
Riforma Gelmini del 2010 DPR 15/3/2010 n.87 DPR 15/3/2010 n.88 DPR 15/3/2010 n.89	Riordino della scuola secondaria superiore	Modello di scuola orientato alla razionalizzazione dell'offerta riducendo il numero degli indirizzi che caratterizzavano il precedente sistema. Un'altra novità è rappresentata dall'alleggerimento del quadro orario, anche se il monte ore rimane invariato. I profili professionali previsti sono configurati in modo da rispondere efficacemente alle richieste del mondo del lavoro e delle libere professioni.

Fonte: ns. elaborazione.

Dalla tabella emergono due tratti caratteristici che hanno riguardato l'evoluzione del sistema scolastico nazionale: l'aspetto della crescente complessità⁷⁷ e l'aspetto della limitatezza delle risorse. Per quanto riguarda l'aspetto delle risorse, esso è strettamente collegato alla non sostenibilità del modello del welfare state, che ha determinato un enorme indebitamento dei conti pubblici. Ciò impone una maggiore attenzione all'uso delle risorse, che devono essere gestite in maniera efficiente⁷⁸. L'aspetto della complessità è strettamente collegato al coinvolgimento di un numero maggiore di attori rispetto al passato. Il sistema originariamente fortemente centralizzato si è trasformato in un sistema decentrato, a seguito del processo di devoluzione di numerose funzioni e competenze dallo Stato centrale alle Regioni e agli enti territoriali locali. Infatti, l'articolo 117 della Costituzione attribuisce un ruolo centrale alle Regioni in materia di istruzione, riservando allo Stato la competenza legislativa esclusiva soltanto in tema di norme generali sull'istruzione. Dunque, le Regioni esercitano la potestà legislativa in materia di istruzione scolastica, rientrando tale materia nella legislazione concorrente, ad eccezione della determinazione dei principi fondamentali e fatta salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche. Come già detto in precedenza, le amministrazioni provinciali e comunali hanno competenza, rispettivamente per il primo ciclo e il secondo ciclo di istruzione, oltre alla gestione degli edifici scolastici anche per l'istituzione di nuove scuole. Un altro attore che svolge un ruolo importante nel settore dell'istruzione e della formazione è rappresentato dall'Unione Europea. Infatti, il trattato di Maastricht del 1992 ha indicato tra le materie di competenza di tale organismo anche l'istruzione e la formazione, attraverso l'istituzione dei fondi strutturali destinati alle regioni europee meno sviluppate. Attualmente i principali attori del sistema scolastico nazionale sono il Parlamento e il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) articolato in strutture centrali (Dipartimenti) e periferiche (Uffici scolastici regionali e provinciali), l'Unione Europea e le amministrazioni pubbliche territoriali (Regioni, Province e Comuni). Le istituzioni scolastiche devono fronteggiare un ambiente sempre più complesso e dinamico. La dinamicità è rappresentata dai continui interventi legislativi che hanno più vol-

⁷⁷ Cfr. Von Bertalanffy L., 1976, *Teoria generale dei sistemi. Fondamenti, sviluppo, applicazioni*, Isedi, Milano, p. 86; Ghilardi F., Spallarossa C., 1983, *Guida all'organizzazione della scuola*, Editori Riuniti, Roma, p. 31; Romei P., 1989, *La scuola come organizzazione*, Franco Angeli, Milano, pp. 21 e 28; Romei P., 1999, *Autonomia e progettualità. La scuola come laboratorio di gestione della complessità sociale*, La Nuova Italia, Firenze, p. XV, Morin E., 2000, *La testa ben fatta. Riforma dell'insegnamento e riforma del pensiero*, Raffaello Cortina Editori, Milano, p. 97.

⁷⁸ In materia di contenimento della spesa pubblica e razionalizzazione della spesa dell'istruzione il Governo ha emanato il decreto legge 25/06/2008 n. 112 Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria convertito nella legge 06/08/2008 n. 133, che all'art. 64 contiene un Piano programmatico di interventi articolato su tre azioni: la prima riguarda la revisione degli organici (attuata con il D.P.R. 20/03/2009 n. 81 per il personale docente e con il D.P.R. 22/06/2009 n. 119 per il personale Ata); la seconda la revisione degli ordinamenti scolastici (realizzata con il D.P.R. 20/03/2009 n. 89 revisione dell'assetto ordinamentale della scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'istruzione e per la scuola secondaria superiore con i D.P.R. 15/03/2010 nn. 87-88-89 riordino degli istituti professionali, istituti tecnici e dei licei); con la riorganizzazione della rete scolastica (attuata con l'articolo 19 del decreto legge 06/07/2011 n. 98 convertito nella legge 15/07/2011 n. 111 razionalizzazione della spesa relativa all'organizzazione scolastica).

te cambiato l'impianto normativo, mentre la complessità è dovuta al moltiplicarsi degli attori dal lato dell'offerta e al crescente potere assunto dagli utenti finali, dal lato della domanda.

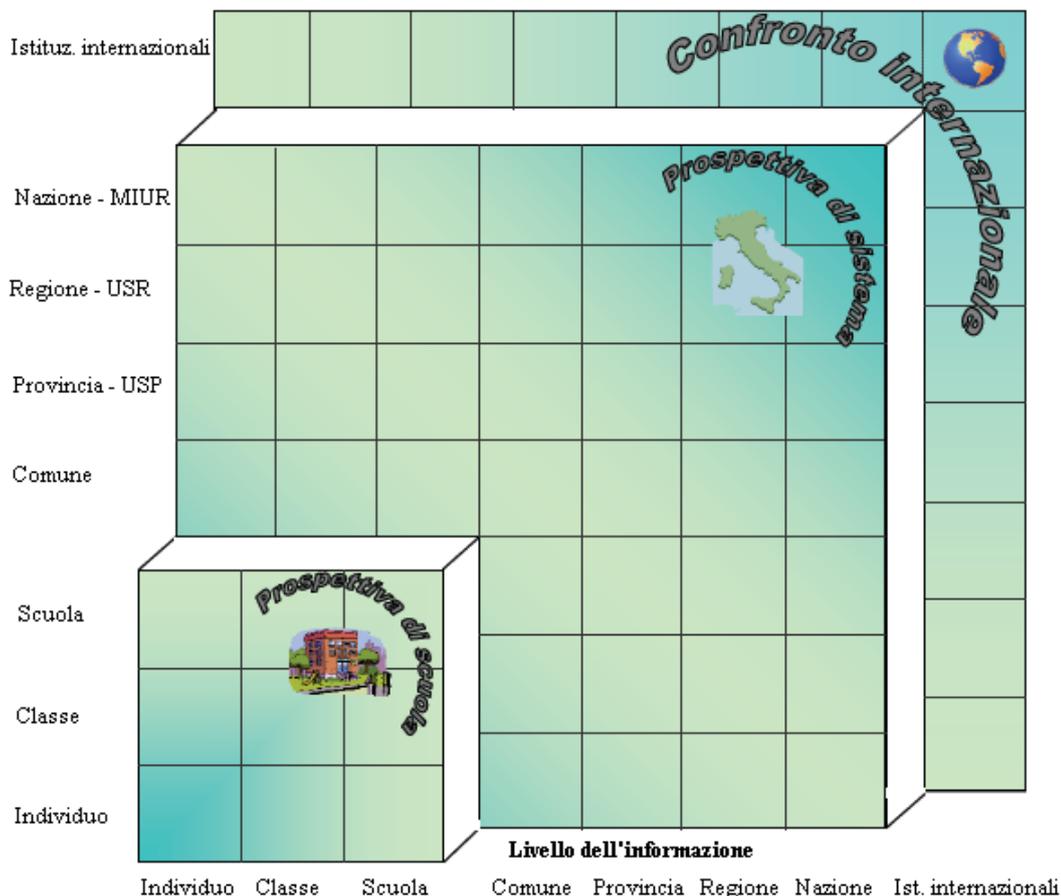
Il quadro delineato relativamente alla molteplicità degli attori è stato rappresentato in modo esauriente da uno studio condotto dall'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (Invalsi). Nell'analisi dell'Invalsi emerge che "la qualità delle scuole non dipende esclusivamente da coloro che operano all'interno delle singole istituzioni scolastiche, ma anche dalle ricadute delle decisioni assunte in altre sedi, o dalla negoziazione fra più attori coinvolti; viceversa, la qualità di un sistema scolastico non è caratterizzata unicamente dalle politiche scolastiche decise a livello nazionale, ma dipende anche da come il servizio è effettivamente realizzato nelle singole istituzioni scolastiche autonome"⁷⁹. Lo studio prosegue affermando che "è importante individuare a quale livello si formano le decisioni e quali sono i soggetti maggiormente implicati, ovvero i soggetti che pur non essendo direttamente coinvolti nelle decisioni riguardanti determinati aspetti, devono tener conto di essi per compiere azioni che hanno ricadute sulla qualità del servizio offerto". Sulla base delle indagini effettuate, l'Invalsi ha elaborato un modello grafico che sintetizza, in maniera efficace, l'elevata frammentazione del processo decisionale presente nel sistema dell'istruzione e della formazione. Nel grafico sono riportati sull'asse delle ordinate i livelli istituzionali rispetto ai quali la decisione viene assunta e sull'asse delle ascisse i soggetti che dispongono delle relative informazioni. Ad esempio, i giorni di chiusura di una scuola durante l'anno in aggiunta a quelli previsti dalle regioni di appartenenza non dipendono soltanto dalla singola istituzione scolastica; infatti, a volte la loro scelta è determinata da eventi catastrofici eccezionali o da decisioni di altre amministrazioni pubbliche come per l'insediamento dei seggi elettorali.

In tali casi, l'istituzione scolastica ha ugualmente un ruolo importante perché deve decidere come rimediare a tale evenienza. Un altro esempio è dato dal tasso di disoccupazione rilevato nel territorio di riferimento della scuola. Tale valore pur non essendo determinato dall'istituzione scolastica, è preso in considerazione dalla stessa in quanto la conoscenza del contesto di riferimento consente di adeguare il servizio offerto alle necessità del proprio territorio. Il grafico, esposto nella pagina seguente, pone in relazione il livello istituzionale in cui le decisioni vengono assunte e il luogo dove vengono raccolte le informazioni. Il livello di decisione di partenza è rappresentato dalle scelte adottate dal singolo individuo (ad esempio l'insegnante, il dirigente scolastico, lo studente); il secondo livello è rappresentato dalla classe che esprime proprie posizioni e compie azioni conseguenti, mentre il terzo livello è quello della singola istituzione scolastica che assume decisioni tramite gli organi preposti. I successivi livelli decisionali sono costituiti da Comune, Provincia, Regione, Nazione e istituzioni sovranazionali (U.E.). L'asse orizzontale individua i "luoghi" (l'individuo, la classe, la scuola, ecc.) dove vengono raccolte le informazioni. Tali luoghi rappresentano un continuum di dati fra due poli: quello micro, ossia individuale e quello macro, ossia di sistema.

⁷⁹ Cfr. Valutazione del sistema scolastico e delle scuole ValSIS, Invalsi, giugno 2010, p. 7, tratto da www.invalsi.it/valsis.

Figura 2.3 Livello dell'informazione e livello della decisione

Livello decisionale / soggetti implicati



Fonte: tratto da Valutazione di sistema e delle scuole, INVALSI, giugno 2010, p. 9⁸⁰.

2.2 La riforma dell'autonomia scolastica

Il riconoscimento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche rappresenta una delle innovazioni più rivoluzionarie che ha investito il settore dell'istruzione⁸¹. Tale tappa si inserisce in un processo più ampio di riforma dello Stato e della pubblica amministrazione. Infatti, la fonte normativa dell'autonomia scolastica è contenuta nella legge Bassanini⁸² del 1997 che ha per oggetto la riforma della pubblica amministrazione e la semplificazione amministrativa. Le norme sull'autonomia scolastica sono contenute in uno specifico articolo della legge: l'articolo

⁸⁰ Fonte: Invalsi, op. cit., giugno 2010, p. 9.

⁸¹ Cfr. Fumarco G., 2000, *Cultura e pratica dell'autonomia. Manuale per l'organizzazione scolastica*, La Nuova Italia, Firenze, p. 282 (si veda anche p. 30).

⁸² Art. 21 della legge n. 59 del 15 marzo 1997 pubblicata sulla G.U. n. 98 del 29 aprile 1997 Serie Generale e il regolamento in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche DPR n. 275 dell'8 marzo 1999 pubblicato sulla G.U. n. 186 del 10 agosto 1999.

21. Le disposizioni ivi contenute sono finalizzate a riformare il sistema scolastico stabilendo “la possibilità di autodeterminazione e autoregolazione di attività e di comportamenti in ambito didattico, organizzativo-gestionale ed amministrativo-finanziario”. Dunque, l’autonomia scolastica delineata nel testo della riforma assume tre diversi profili: didattica, organizzativa e finanziaria.

Per quanto riguarda l’autonomia didattica, il comma 9 dell’art. 21 stabilisce che si sostanzia nella scelta libera e programmata di metodologie, strumenti, organizzazione e tempi di insegnamento nonché in ogni iniziativa che sia espressione di libertà progettuale, compresa l’eventuale offerta di insegnamenti opzionali, facoltativi o aggiuntivi. Prima di questa legge, le scuole godevano di una certa autonomia solo in seguito a forme di sperimentazione espressamente autorizzate dal Ministero. Con la riforma, l’autonomia didattica si amplia e in base ad essa ogni scuola può scegliere liberamente metodologie, strumenti e orari per l’insegnamento; inoltre, può anche offrire insegnamenti opzionali, facoltativi o aggiuntivi. I principi ispiratori di questa ampia libertà sono quelli della personalizzazione e della flessibilità dell’offerta formativa, in modo da creare le condizioni per il raggiungimento del successo formativo. Lo strumento che consente di rendere flessibile il percorso educativo è costituito dall’organizzazione modulare del curriculum. In generale, i contenuti didattici possono essere organizzati in due diversi modi: in forma sequenziale o in forma modulare⁸³. Il primo metodo, che è quello più tradizionale, è caratterizzato da una certa rigidità in quanto gli argomenti devono essere trattati secondo un rigido percorso propedeutico. La didattica modulare, invece, è più flessibile in quanto ogni modulo analizza uno specifico aspetto di un tema generale, che può essere trattato in maniera autonoma rispetto agli altri argomenti e secondo una tempistica che può essere adeguata al contesto educativo. Il documento per eccellenza attraverso il quale l’autonomia didattica trova espressione e si manifesta all’esterno è rappresentato dal piano dell’offerta formativa. Attraverso tale documento l’istituzione scolastica esplicita la propria progettazione curricolare, educativa e organizzativa. Il POF, che ha un orizzonte temporale coincidente con l’anno scolastico, contiene l’insieme dei progetti che la scuola intende realizzare. La sua elaborazione spetta al Collegio dei docenti mentre la delibera di approvazione spetta al Consiglio di istituto o di circolo⁸⁴.

Riguardo l’autonomia organizzativa, il comma 8 dell’art. 21 dispone che essa risulta finalizzata alla realizzazione della flessibilità, della diversificazione, dell’efficienza e dell’efficacia del servizio scolastico, alla integrazione e al miglior utilizzo delle risorse e delle strutture, all’introduzione di tecnologie innovative e al

⁸³ Cfr. Adinolfi R., op. cit., 2007, p.74.

⁸⁴ Il Consiglio d’Istituto, che resta in carica per tre anni, è rappresentativo di tutte le componenti della comunità scolastica: il dirigente scolastico, i docenti, il personale amministrativo, tecnico e ausiliario, i genitori e, limitatamente alla scuola secondaria superiore, gli studenti. Il Consiglio approva il Piano dell’offerta formativa, i documenti contabili fondamentali e delibera sull’adesione dell’istituzione ad accordi, convenzioni e consorzi. Organo ausiliario del Consiglio d’Istituto è la Giunta esecutiva che svolge compiti preparatori nei riguardi del Consiglio. Entro il 31/10 di ogni anno la Giunta propone al Consiglio il programma annuale accompagnato da un’apposita relazione del dirigente scolastico e dal parere di regolarità contabile del Collegio dei revisori dei conti. Il Consiglio deve deliberare sul programma annuale entro il 15 dicembre dell’anno precedente a quello di riferimento.

coordinamento con il contesto territoriale. Questa libertà incontra alcune limitazioni rappresentate dai giorni di attività didattica annuale previsti a livello nazionale, dalla distribuzione dell'attività didattica in non meno di cinque giorni settimanali, dal rispetto dei complessivi obblighi annuali di servizio dei docenti previsti dai contratti collettivi. Sempre in merito all'autonomia organizzativa si segnalano ulteriori innovazioni costituite dall'abrogazione delle disposizioni che prevedono autorizzazioni preventive per l'accettazione di donazioni e di eredità da parte delle istituzioni scolastiche (comma 6) e l'attribuzione della qualifica dirigenziale ai presidi e ai direttori didattici (comma 16). Un elemento fondante di questa autonomia è il conferimento ai capi di istituto della qualifica dirigenziale e di ampi poteri organizzativi, che si esplicano sia nei confronti del personale che dell'organizzazione curricolare.

Relativamente all'autonomia finanziaria, il comma 5 dell'articolo 21 stabilisce le modalità di finanziamento delle istituzioni scolastiche che sono rappresentate prevalentemente da tre canali: il contributo ordinario ricevuto dallo Stato, il contributo perequativo anch'esso ottenuto dallo Stato e i contributi derivanti dalle attività extracurricolari. Il finanziamento ordinario rappresenta la quota prevalente delle entrate scolastiche; esso è calcolato in base a diversi parametri oggettivi come il numero delle classi, il numero degli alunni, il numero delle sedi e il numero dei docenti. Il finanziamento perequativo è destinato alle scuole che operano in situazioni di svantaggio, sia dal punto di vista logistico che da quello culturale. Una nuova forma di finanziamento è rappresentata dai proventi derivanti dalle attività extracurricolari, da quelle di formazione permanente e ricorrente, di formazione degli adulti o dalle attività di progetto che ogni singola scuola può porre in essere, come ad esempio i progetti finanziati dall'Unione Europea. Dunque, i proventi derivanti dalla gestione complementare sono dati dai contributi delle famiglie, dai contributi per i progetti e da altri contributi offerti da imprese, da enti pubblici o da enti privati. Con l'autonomia organizzativa e finanziaria la scuola, oltre ad erogare il servizio tipico che la contraddistingue, può anche offrire altri prodotti come ad esempio il servizio biblioteca, il servizio palestra o piscina, il servizio per il rilascio della patente per i motocicli, un corso di informatica, un corso di lingua straniera o di altro tipo a pagamento, un servizio di consulenza rivolto alle imprese⁸⁵. La legge ha stabilito che la dotazione finanziaria delle istituzioni scolastiche è attribuita senza alcun vincolo di destinazione e che può essere liberamente utilizzata sia come spesa corrente che come spesa in conto capitale. L'unica limitazione è che sia destinata, in via prioritaria, per lo svolgimento delle attività di istruzione e di formazione. Alle tipologie di autonomia predette, il comma 10 dell'art. 21 aggiunge l'autonomia di ricerca, di sperimentazione e sviluppo. Trattasi di una forma di autonomia di carattere accessorio ed eventuale che può essere attivata soltanto nei limiti del proficuo esercizio dell'attività didattica ed organizzativa. All'interno di ciascuna istituzione scolastica può essere costituito un gruppo di lavoro formato da docenti e da personale amministrativo, tecnico ed ausiliario che si occupa di migliorare e di rinnovare il proprio patrimonio di cono-

⁸⁵ Cfr. Impagliazzo C., op. cit., 2004, p. 43: è riportato il caso dell'ITCG Luca Pacioli di Crema che ha costituito una cooperativa tra studenti, genitori e docenti per offrire servizi a pagamento al territorio.

scienze, non solo attraverso l'attività di ricerca ma anche mediante la sperimentazione del nuovo bagaglio conoscitivo.

Unitamente all'autonomia, la legge citata prevede il riconoscimento alle istituzioni scolastiche della personalità giuridica. Con essa, i singoli istituti assumono una titolarità giuridica che si manifesta attraverso la titolarità di un proprio patrimonio e di un proprio bilancio, attraverso la possibilità di reperire e di gestire liberamente le risorse finanziarie, mediante la definizione autonoma dei curricula e dei programmi di insegnamento e tramite la strutturazione di una propria organizzazione.

Il principio dell'autonomia scolastica si è ulteriormente consolidato con la legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha apportato modifiche al titolo V della costituzione. Dalla lettura delle nuove disposizioni emerge, in maniera chiara, una tutela specifica riconosciuta all'autodeterminazione delle istituzioni scolastiche. Dunque, l'autonomia delle istituzioni scolastiche ha acquisito addirittura una rilevanza costituzionale (tale riconoscimento era riservato solo alle università: articolo 33 comma 5). Infatti, l'articolo 117, comma 3, nell'elencazione delle materie oggetto di legislazione concorrente cita la materia dell'istruzione, facendo salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche. Con tale disposizione il legislatore ha voluto stabilire in maniera inequivocabile l'importanza di tale istituto, che è alla base del sistema di istruzione e di formazione. L'autonomia delle istituzioni scolastiche rappresenta un valore imprescindibile e immodificabile rispetto ad un eventuale ridisegno complessivo del sistema educativo nazionale. La clausola di salvaguardia dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, secondo i principali studiosi della materia, deve essere intesa quale riconoscimento costituzionale delle forme di autonomia introdotte dall'articolo 21 della legge n. 59/1997 e cioè l'autonomia finanziaria e gestionale, l'autonomia organizzativa e quella didattica⁸⁶.

Il già citato articolo 117 della costituzione è importante perché, oltre a salvaguardare l'istituto dell'autonomia, stabilisce le competenze tra lo Stato e le Regioni in materia di istruzione e di formazione. Il comma 2, alla lettera n) attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in tema di norme generali sull'istruzione mentre il comma 3 conferisce alla legislazione concorrente delle regioni la materia dell'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell'istruzione e della formazione professionale. Il comma 2, alla lettera m) riserva, inoltre, allo Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti sull'intero territorio nazionale. Tra i diritti sociali rientra, a pieno titolo, il diritto all'istruzione. Da quanto detto risulta che il Parlamento esercita una competenza esclusiva in materia di norme generali sull'istruzione e in tema di principi fondamentali. Sempre al Parlamento spetta anche la legislazione esclusiva riguardo i livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione, in modo da garantire un diritto uniforme a tutti i cittadini sull'intero territorio nazionale. Entro questi confini, le Regioni possono legittimamente esercitare la potestà concorrente in materia di istruzione; solo in tema di istruzione e formazione professionale, la competenza regionale si quali-

⁸⁶ Cfr. Morzenti Pellegrini R., 2006, *L'autonomia scolastica tra sussidiarietà, differenziazioni e pluralismi*, G. Giappichelli, Torino, p. 81; Rubinacci A., 2002, *Le modifiche costituzionali e la riforma del sistema scolastico*, Tuttoscuola, Roma.

fica come esclusiva. In definitiva, emerge chiaro il disegno del legislatore costituzionale di ancorare l'istruzione ad una serie di principi e di regole comuni su base nazionale, in modo da circoscrivere il potere legislativo concorrente delle regioni.

Lo scenario sopra illustrato nella ripartizione delle competenze tra lo Stato e le Regioni poteva prospettarsi in maniera diversa se la legge costituzionale n. 269 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 18 novembre 2005 recante modifiche alla parte II della Costituzione non fosse stata abrogata dal referendum costituzionale del 25 e 26 giugno 2006⁸⁷. In questa mancata riforma, denominata devoluzione, veniva stabilita una competenza esclusiva alle regioni per l'organizzazione scolastica, per la gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche⁸⁸. Inoltre, veniva attribuita alla competenza regionale la definizione dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico delle regioni. Il modello proposto tendeva a sostituire il sistema nazionale di istruzione con una molteplicità di sistemi regionali. Con tali norme si tendeva, da una parte, ad aumentare i poteri delle regioni e, dall'altra, si tendeva a limitare sia i poteri di indirizzo e di controllo dello stato che i poteri di autodeterminazione delle istituzioni scolastiche. Al governo statale della scuola, si sarebbe sostituito il governo regionale della scuola.

Avendo già esaminato in precedenza la distribuzione delle funzioni in campo legislativo, si passa ad analizzare le competenze di tipo amministrativo tra i diversi livelli decisionali⁸⁹. Allo Stato compete la definizione dei criteri e dei parametri per l'organizzazione scolastica, la valutazione del sistema scolastico, la determinazione e l'assegnazione delle risorse finanziarie e di personale, la gestione delle scuole militari, delle accademie e dei conservatori. Alle Regioni, invece, compete la programmazione dell'offerta formativa, la programmazione della rete scolastica, la suddivisione del territorio in ambiti funzionali, la determinazione del calendario scolastico, la gestione dei contributi a favore delle scuole non statali. La competenza degli altri enti territoriali, Province e Comuni, verte sull'istituzione, sull'aggregazione, sulla fusione e sulla soppressione di scuole, sui servizi a favore degli studenti con handicap, sull'uso degli edifici e delle attrezzature, sulla sospensione d'urgenza delle lezioni, sulla vigilanza degli organi collegiali della scuola a livello territoriale, sull'educazione degli adulti, sull'orientamento scolastico e professionale, sulla realizzazione della pari opportunità, sulla prevenzione della dispersione scolastica e sull'educazione alla salute. Dal quadro presentato emerge che la gestione del servizio di istruzione è affidato, nel rispetto delle specifiche competenze, alle istituzioni scolastiche congiuntamente agli enti comunali e provinciali. Il sistema è costruito intorno al rapporto collaborativo tra le istituzioni scolastiche autonome e gli enti territoriali locali: il Comune per il primo ciclo di istruzione e la Provincia per il secondo ciclo di istruzione. Lo Stato si occu-

⁸⁷ La legge costituzionale fu approvata a maggioranza assoluta da parte dei membri di ciascuna Camera con due successive deliberazioni con un intervallo non inferiore a tre mesi. Le leggi costituzionali sono sottoposte a referendum popolare quando ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque consigli regionali. Non si fa luogo a referendum solo se nella seconda votazione si raggiunge la maggioranza dei due terzi.

⁸⁸ Cfr. Morzenti Pellegrini R., op. cit., 2006, pp. 49-60.

⁸⁹ Decreto legislativo n. 112 del 1998.

pa soltanto della predisposizione delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché della gestione del sistema di valutazione dei risultati, mentre le Regioni esercitano la competenza della programmazione e della definizione delle politiche formative. La scelta del legislatore si ispira al principio di sussidiarietà verticale, secondo il quale la gestione del servizio deve essere affidata all'istituzione più vicina al cittadino.

Relativamente alle diverse forme di autonomia analizzate, si possono identificare specifici strumenti e documenti che le rappresentano. Nell'esaminare l'autonomia didattica, si è detto che il principale documento rappresentativo della stessa è il Piano dell'offerta formativa. Riguardo l'autonomia finanziaria, i principali documenti che la contraddistinguono sono dati dal programma annuale⁹⁰, ovvero dal bilancio preventivo che viene predisposto prima dell'anno di riferimento e dal conto consuntivo⁹¹ che viene redatto al termine dell'anno. Il principale documento dell'autonomia organizzativa è rappresentato dal regolamento interno dell'istituzione scolastica⁹². Ulteriori documenti sono le relazioni del Dirigente scolastico che accompagnano sia il bilancio preventivo che il conto consuntivo.

Un'altra novità introdotta dalla riforma dell'autonomia scolastica è rappresentata dalla rete di scuole⁹³. Infatti, il regolamento di attuazione dell'autonomia ha previsto che le istituzioni scolastiche possono aderire ad accordi di rete, per lo svolgimento in collaborazione di attività didattiche, di ricerca e di formazione, di amministrazione e di contabilità, di acquisto di beni e di servizi, organizzative o di altro tipo⁹⁴. Secondo i giuristi, la rete di scuole può essere paragonata ad un'associazione non dotata di personalità giuridica, rivolta a consentire alle istituzioni scolastiche di perseguire più agevolmente le proprie finalità istituzionali⁹⁵. Ad esempio, gli accordi di rete finalizzati all'acquisto di beni e di servizi consentono alle scuole aderenti di poter beneficiare di un notevole risparmio di spesa grazie al maggiore potere contrattuale derivante da più elevati quantitativi di acquisti⁹⁶.

⁹⁰ Il programma annuale, che ha come periodo di esercizio l'anno solare, traduce in termini finanziari le previsioni del piano dell'offerta formativa. Per ogni attività o progetto è presentata una scheda illustrativa finanziaria.

⁹¹ Il conto consuntivo si compone della situazione di cassa, della situazione patrimoniale e del prospetto delle spese per il personale e per i contratti d'opera; la disciplina più recente ha previsto anche un prospetto sintetico dei risultati economici della gestione.

⁹² Il regolamento interno deve contenere la scelta del numero di giorni su cui si articola l'attività della scuola. Esso potrebbe anche limitarsi ad ammettere la possibilità di articolare l'attività didattica sia su cinque che su sei giorni, individuando l'organo competente ad operare la scelta: il Consiglio di istituto o il Collegio dei docenti.

⁹³ Cfr. Morzenti Pellegrini R., op. cit., 2006, pp. 270-284.

⁹⁴ Art. 7 del DPR. n. 275 del 1999 Regolamento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.

⁹⁵ Cfr. Morzenti Pellegrini R., op. cit., 2006, p. 276. Gli accordi sono stipulati dai Dirigenti scolastici delle scuole interessate, previa deliberazione del Consiglio di circolo o d'istituto e del Collegio dei docenti se si tratta di attività didattiche, di ricerca, di sperimentazione e di sviluppo. L'accordo di rete deve indicare l'organo responsabile della gestione delle risorse e i poteri attribuitigli, le risorse finanziarie e professionali messe a disposizione della rete dalle singole istituzioni scolastiche, nonché la durata dell'accordo. Gli accordi devono essere aperti all'adesione, anche successiva, di tutte le scuole che intendono parteciparvi. Paletta A., op. cit., 2011, pag. 106.

⁹⁶ Cfr. Morzenti Pellegrini R., op. cit., 2006, p.280. Uno degli esempi più efficaci di accordi di rete riguarda le Associazioni provinciali di scuole; in alcuni casi tali associazioni confluiscono in una Federazione regionale. E' stata costituita anche una Federazione nazionale delle Associazioni re-

In definitiva, la riforma dell'autonomia ha innescato un processo evolutivo che ha modificato, in maniera sostanziale, il rapporto scuola e ambiente esterno. Infatti, mentre in passato le istituzioni scolastiche hanno sempre funzionato come un sistema chiuso e autoreferenziale, poco propenso a interagire con l'ambiente circostante, oggi, per effetto dell'autonomia, le scuole sono costrette ad aprirsi nei confronti dei vari interlocutori presenti sul proprio territorio al fine di procacciarsi risorse aggiuntive. Infatti, grazie all'autonomia finanziaria, le scuole possono reperire ulteriori risorse finanziarie ad esempio attraverso le attività extracurricolari. L'interazione non deve essere a senso unico e riguardare soltanto l'afflusso di risorse, sia economiche, sia di conoscenze che di altro tipo. L'interscambio deve essere finalizzato anche a rilevare la soddisfazione o meno delle attese dei molteplici interlocutori presenti sul proprio territorio riguardo i bisogni di istruzione e di formazione. In virtù di ciò, le istituzioni scolastiche devono rendere conto ai propri portatori di interesse dell'uso che si è fatto della propria autonomia. E lo strumento più appropriato per rendere trasparente l'azione educativa e formativa delle istituzioni scolastiche è rappresentato proprio dal bilancio sociale.

2.3 La rendicontazione sociale nelle istituzioni scolastiche

Nell'era contemporanea il sapere e la conoscenza sono diventati i fattori fondamentali per la competitività delle imprese e dei sistemi Paese. Si sta verificando il passaggio da un'economia basata sul capitale ad un'economia fondata sulla conoscenza, nella quale gli elementi immateriali hanno una notevole rilevanza. In questo contesto, i sistemi di istruzione e di formazione giocano un ruolo cruciale nella competizione tra le moderne economie occidentali. Dunque, è necessario promuovere la crescita dei livelli di istruzione migliorando la qualità dell'offerta formativa. Strettamente connesso alla qualità dei servizi di istruzione e di formazione è il tema della valutazione, che nel sistema scolastico assume tre diverse configurazioni⁹⁷. La prima forma di declinazione della valutazione è quella relativa alla definizione dei criteri da utilizzare per misurare i progressi dell'apprendimento degli studenti (assessment). Un secondo livello di valutazione è rappresentato dai sistemi di autocontrollo attivati per dare concretezza alla speciale autonomia attribuita alle istituzioni scolastiche. Attraverso il processo di autovalutazione, ciascun istituto è in grado di comprendere i propri punti di forza e quelli di debolezza, in modo da individuare gli eventuali correttivi da porre in essere. Un ulteriore livello di valutazione è quello che concerne la quantità e la qualità dei servizi erogati. Dato che la scuola è sostenuta da finanziamenti pubblici, essa ha l'obbligo di rendicontare alla collettività i risultati conseguiti (accountability). Uno degli strumenti capaci di spiegare i risultati conseguiti e di instaurare con i propri interlocutori un dialogo proficuo e permanente è rappresentato dal bilancio sociale. Questo interscambio ha come obiettivo quello di far emergere eventuali punti di criticità, in modo da attuare con tempestività le opportune azioni di miglioramento del servi-

gionali delle scuole autonome (Fnasa) che ha sede presso l'Anci, con cui è iniziata una proficua collaborazione.

⁹⁷ Cfr. Adinolfi R., op. cit., 2007, p. 82.

zio in vista di una maggiore soddisfazione dei propri stakeholder. Un'inadeguata soddisfazione dei propri interlocutori provocherebbe riflessi negativi nei confronti dell'istituzione, che si tradurrebbero in un trasferimento delle iscrizioni dalla scuola inefficiente verso un'altra più efficiente. Tale comportamento produrrebbe due effetti: un impatto a breve termine rappresentato dalla diminuzione del numero delle iscrizioni degli alunni e un altro a lungo termine che potrebbe influire, addirittura, sulla stessa sopravvivenza dell'istituzione provocando la chiusura della scuola. Infatti, nell'attuale scenario il servizio dell'istruzione è offerto da una pluralità di soggetti, sia pubblici che privati che operano in regime di concorrenza amministrata⁹⁸. Si tratta di quasi-mercati perché il soggetto pubblico seleziona all'ingresso i produttori: dunque, non vi è una piena libertà di accesso come nei mercati puri, ma parziali barriere di tipo istituzionale⁹⁹.

Sulla base delle considerazioni suesposte emerge che la rendicontazione sociale si configura come l'attività più rispondente a recepire le istanze dei propri interlocutori. Un'altra finalità della rendicontazione sociale è quella di rendere trasparente l'attività educativa e formativa. L'utilizzo di questo strumento rivela un cambiamento sostanziale nel modo di operare delle istituzioni scolastiche. Infatti, le scuole assumono comportamenti sempre meno autoreferenziali e sempre più orientati al soddisfacimento dei bisogni della propria utenza. Anche il settore dell'istruzione sta abbandonando il modello burocratico e formale per avvicinarsi maggiormente al modello aziendale¹⁰⁰. Sta maturando una nuova logica gestionale orientata maggiormente all'analisi dei risultati conseguiti piuttosto che alla verifica formale della correttezza delle procedure. Ad esempio, la scuola primaria e la scuola media inferiore avvertono con maggiore intensità il bisogno di svolgere con successo la propria missione preparando adeguatamente i propri alunni in modo che possano proseguire agevolmente gli studi nel livello successivo. Anche gli istituti superiori pongono una particolare attenzione ai risultati derivanti dalla loro azione impegnandosi a far acquisire ai propri studenti una discreta formazione che consenta loro, indifferentemente, di inserirsi senza difficoltà nel mondo del lavoro o di proseguire senza problemi gli studi a livello universitario. L'interesse dell'istituzione è rivolta non solo alle attività svolte nell'immediato che danno luogo al cosiddetto output, ma anche all'outcome costituito dagli effetti e dagli impatti futuri legati ai risultati raggiunti. Dunque, l'attività di un'istituzione scolastica che si sostanzia nel processo di istruzione e formazione può essere rappresentato secondo lo schema comunemente condiviso, presente in qualsiasi amministrazione

⁹⁸ La legge n. 62 del 2000 sulla parità scolastica ha sancito la creazione di un sistema nazionale unico di istruzione, nel quale coesistono sia scuole pubbliche che scuole private paritarie. È stata riconosciuta la qualità di servizio pubblico anche all'attività didattica esercitata dalle scuole paritarie. A conferma di ciò, la Circolare Ministeriale n. 165 del 7 febbraio 2003 ha riconosciuto ai dirigenti delle scuole paritarie il diritto di pubblicizzare la propria offerta didattica, organizzando apposite riunioni con alunni della quinta elementare o della terza media. In passato, tale forma di pubblicizzazione era consentita solo alle scuole pubbliche. Inoltre, lo Stato prevede appositi stanziamenti a favore delle famiglie che iscrivono i loro figli presso le scuole private paritarie.

⁹⁹ Cfr. Adinolfi R., op. cit., 2007, p. 10.

¹⁰⁰ Cfr. Adinolfi R., op. cit., 2007, pp. 100, 114, 124, 130; Impagliazzo C., 2004, *Strumenti innovativi di gestione della scuola*, Cedam, Padova, p. 32; De Anna, 2005, *Autonomia scolastica e rendicontazione sociale. Dal POF al bilancio sociale*, Franco Angeli, Milano, p.71.

pubblica, articolato in input produttivi, in output e in outcome¹⁰¹. Al centro della pagina viene presentato il diagramma relativo al processo formativo di un istituto d'istruzione superiore.

Sebbene l'analisi qui condotta è circoscritta al bilancio sociale delle singole istituzioni scolastiche, è interessante riportare la proposta di un Dirigente dell'Ufficio scolastico della regione Marche che suggerisce la sperimentazione di un bilancio sociale d'area (BSA) che raggruppi tutte le scuole, di ogni ordine e grado, che sono presenti in un determinato territorio¹⁰². In tal modo, si può verificare il grado di congruenza dell'attività svolta dalle varie istituzioni scolastiche rispetto ai bisogni di istruzione e di formazione della comunità insediata nel territorio considerato¹⁰³. La finalità è quella di migliorare la comunicazione con gli interlocutori del proprio territorio lungo tutto il percorso formativo.

Figura 2.4 - Diagramma del processo formativo di un istituto d'istruzione superiore

INPUT	OUTPUT	OUTCOME
Docenti, discenti, dirigente scolastico, personale non docente, attrezzature e strumenti didattici.	Discenti istruiti e formati, risultati scolastici, tassi di abbandono, attitudini valorizzate, aspirazioni suscitate.	Risultati positivi all'università, inserimento nel mondo del lavoro, livello culturale più elevato, meno fenomeni di devianza sociale.

Fonte: tratto e adattato da Adinolfi R., op. cit., 2007, p. 128.

Tale impostazione è coerente con il modello del bilancio sociale su base territoriale presente nel documento di ricerca n. 12 elaborato dal Gruppo di studio sul bilancio sociale e oggetto di indagine da parte di diversi accademici¹⁰⁴. Tale documento, che può essere considerato come uno strumento di rendicontazione plurima o di rete, si prefigge l'obiettivo di superare il limite della comunicazione sociale messa in atto dai singoli attori operanti su un territorio per cercare di fornire risposte più adeguate alle complesse esigenze della propria collettività. Secondo Paletta, la rendicontazione su base territoriale si configura come una necessità se si adotta la prospettiva di comprendere meglio il significato dei risultati finali dell'attività del settore dell'istruzione, nonché i relativi outcome.

Infatti, "la scuola italiana governa solo in parte le leve dell'autonomia in quanto condivide le responsabilità della propria mission, oltre che con gli studenti e le relative famiglie, con un'articolata rete di attori come gli enti locali, la regione, l'amministrazione scolastica nelle sue varie articolazioni, le associazioni, le im-

¹⁰¹ Cfr. Tanese A., op. cit., 2004, p. 27; Hinna L., op. cit., 2004, p. 57, Borgonovi E., op. cit., 2005, p. 363; Paletta A., 2011, *Scuole responsabili dei risultati*, Il Mulino, Bologna, pp. 245 e 248.

¹⁰² Cfr. De Anna F., op. cit., 2005, pp. 94-95.

¹⁰³ Nella prospettiva del bilancio sociale d'area rientra l'esperienza del bilancio sociale della rete di scuole del XIV e del XV distretto scolastico di Roma. Fonte: tratto da www.scuolelazio.it.

¹⁰⁴ Cfr. Paletta A., Tieghi M., 2007, *Il bilancio sociale su base territoriale*, Isedi, Torino, pp. 252-260; GBS, 2011, documento di ricerca n. 12 *La rendicontazione territoriale*, Giuffrè, Milano.

prese, l'università e le altre agenzie formative”¹⁰⁵. Poiché la scuola è interdipendente con tutti questi attori nella funzione sociale dell'istruzione, l'attività di rendicontazione non può essere circoscritta alle strategie, alle politiche e alle azioni della singola scuola, ma deve allargarsi a ricomprendere la rete dei diversi attori che su un determinato territorio concorrono alla produzione del relativo servizio.

2.4 Le fonti del bilancio sociale nelle istituzioni scolastiche

Le istituzioni scolastiche dispongono di numerosi strumenti da cui attingere informazioni utili per la rendicontazione sociale. Si tratta di documenti che contengono una grande quantità di dati riguardanti aspetti specifici della gestione. Tali informazioni, se adeguatamente elaborate, possono rappresentare il punto di partenza per un possibile processo di rendicontazione sociale.

I principali documenti¹⁰⁶ disponibili per la rendicontazione sociale sono:

- 1) il Piano dell'Offerta Formativa (POF);
- 2) il Programma annuale;
- 3) il Regolamento interno;
- 4) il Consuntivo annuale;
- 5) le Relazioni del Dirigente Scolastico che accompagnano sia il Piano di attività, sia il Consuntivo;
- 6) la Carta dei servizi¹⁰⁷.

Ciascuno di questi documenti presenta limiti informativi, sia in relazione al contenuto dei dati che in relazione ai destinatari dell'informazione. Infatti, se si analizzano congiuntamente i vari documenti emerge, immediatamente, una mancanza di collegamento tra la parte relativa alla progettazione formativa di competenza del Collegio dei docenti (POF) e l'intera documentazione economica. Inoltre, la maggior parte della documentazione istituzionale, ad eccezione del POF e della carta dei servizi, risulta essere rivolta principalmente a interlocutori interni dell'organizzazione. Relativamente al POF, esso si rivolge sia ad interlocutori interni come i docenti, gli studenti e le famiglie, che ad interlocutori esterni come le realtà amministrative, sociali ed economiche del territorio. Ma il rapporto con questi ultimi è di tipo passivo in quanto le scuole si limitano a pubblicare il POF sul proprio sito, senza attivare alcun confronto sociale sul proprio programma. Se si fa riferimento alla documentazione contabile, i limiti che emergono sono sostanzialmente collegati alla natura finanziaria della contabilità: infatti, tale tipologia di rilevazione non consente una riclassificazione analitica delle spese, rendendo difficile ricostruire la remunerazione dei diversi stakeholder, sia interni che e-

¹⁰⁵ Cfr. Paletta A., *Etica e responsabilità della scuola*, in Rivista dell'istruzione n. 2/2007, p. 33.

¹⁰⁶ Cfr. Armone A., *Rendicontazione sociale e documentazione scolastica* in Rivista dell'istruzione n. 6/2008, pp. 16-17; De Anna F., op. cit., 2005, pp. 80-82.

¹⁰⁷ La fonte normativa della carta dei servizi pubblici scolastici è data dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 giugno 1995, che contiene uno schema generale di riferimento. Si afferma che “*la scuola ... è responsabile della qualità delle attività educative e si impegna a garantire l'adeguatezza delle esigenze culturali e formative degli alunni, nel rispetto degli obiettivi educativi validi per il raggiungimento delle finalità istituzionali*”. Direttiva del 21/7/1995 n. 254.

sterni. Inoltre, la voce contabile relativa al personale non comprende le retribuzioni, ma solo parti aggiuntive di modesta entità, rendendo poco significativo un eventuale calcolo del valore prodotto. Un altro limite informativo è rappresentato dall'assenza, nella documentazione istituzionale, di indicatori di performance che sono essenziali per poter esprimere un giudizio sul grado di coerenza tra le strategie programmate e le attività effettivamente realizzate. La carta dei servizi, che si prefigge l'obiettivo di fissare sottoforma di standard il livello di qualità delle prestazioni dei servizi, è diventato un ulteriore documento formale e autoreferenziale che si aggiunge ai precedenti. Questo documento presenta il limite di non prevedere strumenti di controllo e di valutazione della qualità del servizio pubblico, che potrebbero essere attivati da un'attività di rendicontazione sociale¹⁰⁸. Anche nelle ipotesi di scuole impegnate in progetti di autovalutazione o in progetti di valutazione dei risultati degli alunni (test Invalsi), si avverte la mancanza di un'attività di controllo di gestione che confronti i risultati attesi e le attività messe in atto con i risultati ottenuti.

Tra i vari documenti elencati, il POF che è il documento più rappresentativo dell'autonomia scolastica, merita una riflessione più approfondita. Dato che la stragrande maggioranza delle istituzioni scolastiche sono presenti su Internet con un proprio sito, questo documento è facilmente consultabile. Da un'analisi in profondità di alcuni POF, emergono alcuni rilievi che riguardano la significatività delle informazioni ivi contenute. E' risultato che una parte considerevole del POF è dedicata a informazioni ed enunciazioni di principio che potrebbero sicuramente non essere inserite. Si va da affermazioni che richiamano i valori della Costituzione, l'osservanza delle leggi e degli ordinamenti scolastici, ad espressioni molto generali sul significato dell'istruzione e della formazione per le nuove generazioni. Affermazioni importanti ma scarsamente rappresentative della fisionomia specifica della scuola. Poiché il POF rappresenta la carta d'identità della scuola, occorre puntare maggiormente sulle specificità della scuola, sugli elementi di diversità della propria organizzazione rispetto al complesso delle istituzioni che formano il sistema scolastico nazionale. Mancano informazioni sul coinvolgimento degli stakeholder, sulle caratteristiche della domanda e sulle specificità del contesto. E se talvolta le informazioni citate vengono presentate, manca il collegamento tra le scelte della propria offerta formativa e le caratteristiche della domanda del proprio territorio. Anche la seconda parte del POF, quella relativa ai progetti che si intendono porre in essere nel corso dell'anno scolastico, presenta alcuni elementi di ambiguità. Dal punto di vista operativo questa sezione rappresenta il piano di attività annuale, mentre sotto il profilo contabile si identifica con il programma annuale (preventivo). Anche in questo caso la progettazione è orientata in genere all'offerta, prescindendo dalla domanda. Sono rari gli esempi caratterizzati da una diffusa comunicazione con gli interlocutori sociali, con la finalità di rilevare in modo sistematico la domanda. I progetti presentati non manifestano alcun collegamento con le strategie e le politiche dichiarate dalla scuola. Spesso si ricollegano alla disponibilità del personale interno dell'istituto considerato. Il repertorio

¹⁰⁸ Cfr. Armone A., *Rendicontazione sociale e documentazione scolastica* in Rivista dell'Istruzione n. 6/2008, pp. 16-17.

dei progetti è molto ampio e cambia in modo considerevole da scuola a scuola spaziando da politiche intensive (pochi progetti ad alto costo) a politiche estensive (numerosi progetti a costi contenuti). Anche la connessione tra la parte generale del POF e la parte progettuale è fonte di ambiguità e di insufficienza informativa.

Un'altra carenza informativa riguarda il flusso di risorse che ruotano intorno alle istituzioni scolastiche. Con l'autonomia, la scuola può attivare un flusso di risorse di diversa provenienza e di diversa natura. Oltre al contributo statale, le istituzioni scolastiche possono recuperare risorse da molteplici fonti: contributi da parte di Enti locali, da parte di imprese, contributi da parte delle stesse famiglie, fondi erogati dall'Unione europea. Con l'attribuzione della personalità giuridica le scuole possono ricevere anche donazioni. Dunque, al fine di ottemperare al principio della trasparenza che è alla base del nostro ordinamento, è opportuno rendere conto delle differenti risorse acquisite dalla scuola¹⁰⁹.

L'elencazione dei contributi in entrata non deve limitarsi unicamente alle risorse di natura strettamente economica, ma deve comprendere anche quelle di natura extraeconomica. Infatti, le scuole utilizzano sempre più spesso strutture appartenenti a terzi (Enti locali, associazioni, imprese), come ad esempio teatri, sale pubbliche, laboratori, locali aziendali. Si pensi alle strutture aziendali utilizzate sia per la realizzazione di stage formativi che per l'attivazione di corsi di alternanza scuola-lavoro. Si tratta di risorse che la scuola mobilita creando valore per i propri interlocutori. Però, le informazioni relative a tali forme di contribuzione non appaiono nella documentazione istituzionale, rivelando così un quadro informativo incompleto e lacunoso.

Per tutte le ragioni sopraindicate, si rende necessario e improcrastinabile una sistematica attività di rendicontazione sociale che informi adeguatamente tutti gli interlocutori della scuola. Si tratta di costruire un efficace sistema di rilevazione che coordini tutti i dati scolastici, sia contabili che di altra natura presenti all'interno dell'istituzione.

L'introduzione del bilancio sociale nel sistema scolastico, così come nelle altre amministrazioni pubbliche, intende colmare alcuni deficit di comprensibilità dei sistemi di rendicontazione pubblici: un deficit di trasparenza dell'azione e dei risultati dell'istituzione; un deficit di esplicitazione delle finalità, delle politiche e delle strategie; un deficit di misurazione dei risultati, in quanto sono orientati prevalentemente a rilevare i fenomeni quantitativi, trascurando quelli qualitativi; un deficit di comunicazione che non rende fruibili all'esterno le informazioni raccolte¹¹⁰. A ciò si aggiungano altre due carenze informative: un deficit di governance e di raccordo tra i diversi livelli di governo e le diverse titolarità che presiedono alla erogazione del servizio; un deficit di legittimazione e di fiducia da parte dei propri interlocutori in base ai quali se non sono chiari i bisogni collettivi che una data amministrazione è in grado di soddisfare, la sua utilità sociale molto probabilmente verrà messa in discussione. In sostanza, il bilancio sociale rappresenta "il tentativo di rendere accessibile, trasparente e valutabile l'operato dell'amministra-

¹⁰⁹ Cfr. De Anna F., op. cit., 2005, p. 91 "un'opportuna indicizzazione della composizione delle entrate costituisce una sorta di indicatore di imprenditività nell'interpretazione dell'autonomia".

¹¹⁰ Cfr. Tanese A., op. cit., 2004, pp. 19-20; direttiva del ministero della Funzione pubblica sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche del 17/2/2006, in premessa.

zione da parte dei cittadini”¹¹¹. Tutti questi elementi possono essere riassunti come un deficit di accountability. In sostanza, si configura l’esigenza da parte di coloro che hanno ruoli di responsabilità di rendere conto del proprio operato e delle loro azioni nei confronti dell’intera collettività o di una parte ben individuata di essa. Un aspetto che emerge dalla situazione attuale, non solo nel settore dell’istruzione ma nell’intero sistema delle amministrazioni pubbliche, è la maggiore complessità del contesto, che rende il processo di programmazione strategica e quello gestionale più elaborato. Dunque, il coinvolgimento dei propri interlocutori da parte delle istituzioni scolastiche è sicuramente un fattore che facilita il raggiungimento dei risultati programmati. Il contributo da parte di più soggetti, direttamente o indirettamente coinvolti, favorisce l’individuazione delle soluzioni migliori e delle scelte più lungimiranti in vista della soddisfazione dei propri utenti.

Nella tabella sottoriportata si evidenziano i limiti informativi dei vari documenti istituzionali.

Figura 2.5 - Strumenti istituzionali delle scuole per la redazione del bilancio sociale

Strumenti	Contenuto informativo	Destinatari	Limiti informativi
Piano della Offerta Formativa	Identità della scuola Valori Mission Strategie Scelte didattico-pedagogiche Modello organizzativo Progettazione formativa annuale	Docenti Studenti Famiglie Organismi interni 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 riferite alla “popolazione interna”	Docenti Studenti Personale scuola	E’ orientato agli interlocutori interni.
Programma Annuale (Preventivo)	Entrate e spese classificate per - programmi e progetti (POF) - funzioni e servizi	Organismi di gestione Amministrazione Organismi di controllo	Significativo sotto il profilo della parte generale. Non predisposto per la contabilità analitica. Rivolto quasi esclusivamente ad interlocutori interni.
Relazione del Dirigente scolastico sul Programma annuale	Obiettivi perseguiti e risorse di bilancio articolate per progetti Risultati attesi Guida alla lettura del preventivo	Organismi di gestione Organismi di controllo	Rivolta 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.
Consuntivo	Entrate articolate per natura, spese articolate per - programmi e progetti - funzioni e servizi Risultati della gestione finanziaria	Organismi di gestione Organismi di controllo Amministrazione	Rivolto quasi esclusivamente ad interlocutori interni. Prevalenza dell’informazione contabile. Assenti parametri gestionali di efficienza e di efficacia della spesa (se vi sono è

¹¹¹ Cfr. Tanese A., op. cit., 2004, p. 17.

Relazione del Dirigente scolastico sul Consuntivo	Risultati della gestione articolati per obiettivi e progetti. Guida al rendiconto contabile.	Organismi di gestione Organismi di controllo Amministrazione	per scelta della scuola). Rivolto quasi esclusivamente ad interlocutori interni. Prevalenza dell'informazione contabile. Assenti parametri gestionali di efficienza e di efficacia della spesa (se vi sono è per scelta della scuola).
Carta dei servizi scolastici	Informazioni sullo standard di qualità del servizio scolastico	Studenti Famiglie Docenti Pubblico	Le informazioni sono limitate alla descrizione della prestazione del servizio. E' rivolto agli interlocutori esterni.

Fonte: tratto e adattato da De Anna F., op. cit., 2004, pp. 81-82.

2.5 Il processo di realizzazione del bilancio sociale nelle istituzioni scolastiche

Il bilancio sociale assume una diversa configurazione a seconda del tipo di amministrazione che provvede alla sua realizzazione. Tale strumento cambia nei suoi contenuti da una pubblica amministrazione all'altra, a seconda della tipologia di istituzione, dell'attività svolta e dei soggetti con i quali interagisce ed ai quali rende conto per le finalità più diverse¹¹².

Nel contesto specifico dell'istruzione, il processo che conduce alla redazione del bilancio sociale assume un percorso specifico. Il punto di partenza è la decisione assunta dal Dirigente scolastico congiuntamente al proprio staff. La scelta deve essere poi comunicata e spiegata a tutto il personale docente nelle rispettive sedi istituzionali, rappresentate dal Collegio dei docenti e dalla varie Commissioni. Tale comunicazione ha lo scopo di creare il consenso intorno alla decisione in modo da poter procedere verso le fasi successive. Il momento successivo è rappresentato dalla costituzione di un Gruppo di lavoro a cui viene affidato l'incarico di seguire tutto l'iter che conduce alla redazione del bilancio sociale. Poiché la normativa contabile delle istituzioni scolastiche non lo vieta, la rilevazione dei dati e l'elaborazione del documento può essere affidata, in via alternativa, ad una tecnostruttura esterna, ad una tecnostruttura interna o ad una tecnostruttura interna con consulenza esterna¹¹³. Dato che il Gruppo di lavoro non può fare a meno di alcune professionalità interne alla scuola e dato che nella fase iniziale la consulenza di una società specializzata in tema di rendicontazione sociale si rivela indispensabile, l'opzione adottata più di frequente, è l'ultima. Nel corso delle successive annualità, la stesura del documento può essere affidata, in maniera progressiva, ad un gruppo di lavoro formato unicamente da personale interno. Le professionalità a cui il Gruppo di lavoro non può rinunciare sono rappresentate dal Dirigente scolastico, dal Dirigente dei servizi generali e amministrativi, dai responsabili dei dipartimenti e dai responsabili dei progetti più rilevanti in cui è impegnato

¹¹² Cfr. Hinna L., op. cit., 2004, p. 22.

¹¹³ Cfr. Collura R., *La rendicontazione degli istituti scolastici: il bilancio sociale*, in Rivista dell'istruzione n. 1/2007, p. 56.

l'istituto. I momenti esaminati fanno parte della prima fase del processo, che si sviluppa lungo tre fasi: I) la fase preparatoria e delle scelte preliminari, definita anche fase di impostazione; II) la fase di costruzione del sistema di rilevazione; III) la fase di redazione del documento. Nel manuale sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche, tale processo viene espresso in maniera dettagliata, indicando oltre alle fasi anche le attività necessarie alla costruzione del bilancio sociale¹¹⁴. La fase di impostazione comprende cinque diverse attività così distinte:

- 1) obiettivi che si intendono raggiungere e destinatari del documento;
- 2) ambito di rendicontazione;
- 3) attori da coinvolgere e gruppo di lavoro;
- 4) modello di riferimento che si intende adottare;
- 5) output attesi, tempi e costi di realizzazione del documento.

La seconda fase, che è quella della costruzione del sistema di rilevazione, si suddivide in quattro attività:

- 1) esplicitazione degli impegni e delle politiche;
- 2) definizione del sistema di rilevazione e del piano dei conti da associare all'oggetto di rendicontazione;
- 3) formulazione degli indicatori da rilevare;
- 4) definizione delle fonti e delle modalità di raccolta delle informazioni.

L'ultima fase, che è quella della redazione del documento, comprende tre diversi tipi di attività:

- 1) definire la struttura del documento;
- 2) redigere e verificare i contenuti del documento;
- 3) decidere e realizzare la versione grafico-editoriale.

Nell'ambito della prima fase assume una certa rilevanza l'individuazione degli stakeholder che rappresentano i destinatari del documento. Gli stakeholder sono soggetti (individui, gruppi, organizzazioni) i cui interessi a vario titolo sono coinvolti nell'attività dell'ente, sia direttamente a causa di rapporti di scambio che si instaurano con essa, sia indirettamente per effetti esterni a tali relazioni che hanno ricadute su di loro. Quindi, si tratta di soggetti che manifestano interessi e aspettative nei confronti dell'istituzione, ma a loro volta hanno anche la capacità di influenzare l'attività dell'organizzazione. Ogni struttura pubblica dispone di un proprio portafoglio di stakeholder e tra questi si distinguono quelli principali e quelli secondari, o per utilizzare la terminologia di Hinna quelli che "pesano di più" e quelli che "pesano di meno"¹¹⁵. A questo punto è interessante riportare la distinzione che emerge tra impresa ed amministrazione pubblica in tema di rendicontazione sociale riguardo il diverso rapporto nei confronti dei portatori di interesse. Infatti, mentre l'impresa deve cercare di individuare i propri interlocutori, ovvero deve "andare a caccia" dei propri stakeholder¹¹⁶, gli enti pubblici, e tra questi la scuola, devono semplicemente dare voce a tutti coloro per i quali la loro attività si legittima¹¹⁷. Un'altra differenza sostanziale attiene al diverso significato

¹¹⁴ Cfr. Tanese A., op. cit., 2004, p. 103.

¹¹⁵ Cfr. Hinna L., op. cit., 2004, p. 24.

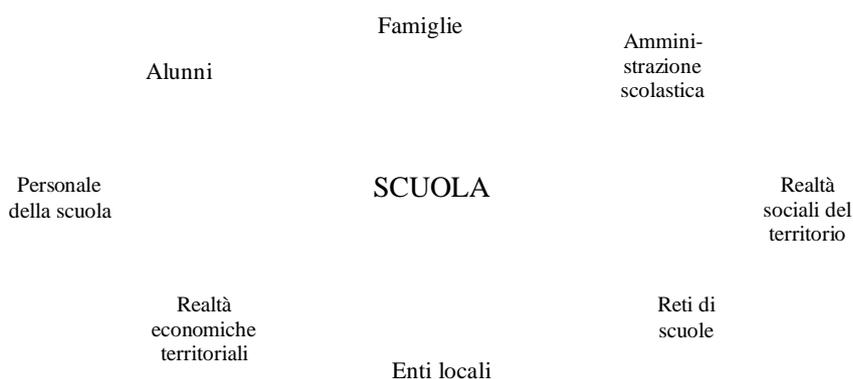
¹¹⁶ Cfr. Tanese A., op. cit., 2004, p. 24.

¹¹⁷ Cfr. Morrone A., *La scuola a caccia di stakeholder?*, in Rivista dell'istruzione n. 2/2009, p. 53.

che assume il bilancio sociale nel settore privato e in quello pubblico. Infatti, per le imprese la realizzazione del bilancio sociale ha natura residuale, nel senso che può essere considerata come un'attività supplementare rispetto a quella principale della rendicontazione economico-patrimoniale. Invece, per l'istituzione pubblica la redazione del bilancio sociale si configura come un'attività strettamente interconnessa con la propria missione che è quella di perseguire fini sociali.

Per la rilevanza che l'istruzione e la formazione rivestono nell'ambito del settore pubblico, emerge che la scuola presenta un repertorio piuttosto esteso di interlocutori che interagiscono con essa. Nell'opera di De Anna è presente un'elencazione molto dettagliata: gli studenti, le famiglie (autoctone, di cittadinanza non italiana), il personale della scuola (docenti, amministrativi e ausiliari) e le rappresentanze sindacali, gli Enti locali (Comune, Provincia, comunità montane, consorzi di comuni vicini), le associazioni di cittadini e di cittadine, gli enti privati, le imprese anche individuali e gli enti fornitori di beni o di servizi, le associazioni di imprese, l'amministrazione scolastica sia a livello locale che nazionale (Uffici scolastici regionali e provinciali, Ministero), 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, l'Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica (ex IRRE - Istituti regionali di ricerca educativa), l'Università, l'editoria scolastica, i media locali (giornali, Tv, radio) e l'istituto scolastico stesso¹¹⁸. Poiché il numero degli stakeholder è piuttosto elevato, è opportuno identificare quelli chiave in modo da indirizzare prevalentemente nei loro confronti gli sforzi di dialogo e di comunicazione. Un criterio utilizzabile è quello della matrice elaborata dal The Copenhagen charter che incrocia il livello basso/alto di interesse con il livello basso/alto di influenza¹¹⁹. Nell'intento di semplificare, si presenta una mappa più sintetica dei principali portatori di interesse:

Figura 2.6 - Mappa degli stakeholder nelle istituzioni scolastiche



Fonte: Morrone A., *La scuola a caccia di stakeholder?*, Rivista dell'istruzione n. 2/2009, p. 55.

¹¹⁸ Cfr. De Anna F., op. cit., 2005, pp. 84-85.

¹¹⁹ Cfr. Hinna L., op. cit., 2004, p. 115.

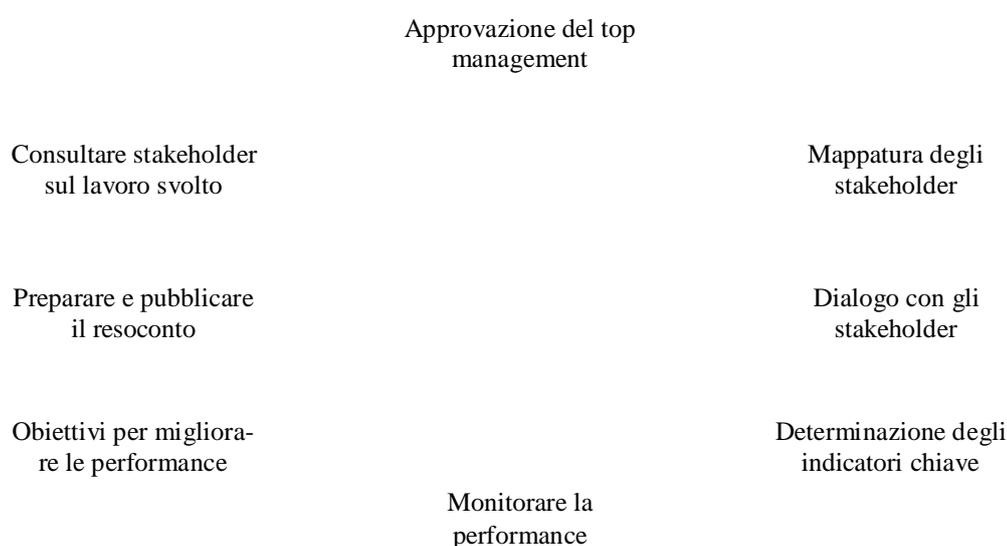
Nella mappa sono indicati sia gli stakeholder più diretti costituiti dagli alunni, dalle famiglie, dal personale scolastico e dagli Enti locali, che quelli più generali come l'amministrazione scolastica (Ministero, ufficio scolastico regionale e provinciale), le realtà economiche (imprese, banche, ecc.), le organizzazioni sociali (terzo settore, associazioni culturali e agenzie formative in genere) e le altre istituzioni scolastiche. In ciascun gruppo di stakeholder è possibile fare una differenziazione in base alle attività, progetti e temi specifici che si ritiene prioritario rendicontare. Infatti, poiché in ognuno degli aggregati individuati vi sono portatori di interesse diversi, l'efficacia della rendicontazione spesso è associata anche alla capacità di saper distinguere i vari sottogruppi. Ad esempio, la categoria del personale scolastico non è formata solo da docenti, ma anche da personale amministrativo e da quello ausiliario. La composizione dei gruppi e dei sottogruppi cambia anche in funzione dei diversi momenti storici che caratterizzano la vita dell'istituzione. Si consideri il caso dell'aggregato famiglie che può essere distinto in famiglie autoctone e in famiglie di cittadinanza non italiana. Tale classificazione alcuni decenni fa sarebbe stata poco significativa. La distinzione nei vari sottogruppi si rende indispensabile perché ciascun sottogruppo presenta codici valoriali diversi che vanno tenuti presente ai fini di un'efficace attività di rendicontazione. Una volta che sono stati individuati gli interlocutori chiave, la scuola deve attivare con essi un dialogo sistematico in modo da coglierne le aspettative. L'interscambio con gli stakeholder può essere effettuato attraverso varie modalità: indagini, interviste, questionari di gradimento, focus groups, workshop, circoli di ascolto.

Un altro aspetto rilevante nel processo di rendicontazione sociale è quello dell'individuazione degli indicatori di performance¹²⁰. La loro scelta è molto importante perché è agli indicatori di performance che è affidato il compito di rendere conto delle coerenze interne tra strategie dichiarate, attività effettivamente svolte e risultati ottenuti. Bisogna procedere alla definizione di indicatori sia quantitativi che qualitativi, di indicatori sia di natura economica che di natura extraeconomica. Gli indicatori quantitativi extracontabili devono avere la caratteristica di consentire il confronto temporale, in modo da poter estrapolare il trend del fenomeno osservato. Inoltre, gli indicatori selezionati devono consentire l'operazione di benchmarking, che si sostanzia nel confronto dei risultati fra istituzioni scolastiche della stessa tipologia. Da tale attività si possono ricavare utili informazioni di comparazione rispetto alle "migliori pratiche" (best practices) del settore, considerate dei punti di riferimento in vista di un miglioramento della qualità del servizio reso. Inoltre, è necessario individuare fonti plurime: non solo fonti interne che forniscono dati rilevabili dai documenti interni, ma anche fonti esterne che forniscono informazioni rilevabili dalla interlocuzione con gli stakeholder.

¹²⁰ Cfr. I temi della rendicontazione sociale e della individuazione degli indicatori di performance sono strettamente collegati ai recenti sviluppi normativi legati al ciclo di gestione della performance contenuti nel Decreto Legislativo del 27 ottobre 2009 n. 150, conosciuto come decreto Brunetta. Nell'ottica di un miglioramento continuo della qualità delle proprie prestazioni, ciascuna amministrazione pubblica deve saper valutare la propria prestazione organizzativa. Una delle principali novità della legge è rappresentata dalla previsione di un sistema di incentivazione per i dipendenti pubblici finalizzato a premiare il merito, sia con strumenti economici che con strumenti non economici. Il paradigma a cui fa riferimento la riforma Brunetta è quello di Albert O. Hirschman: Brunetta R., 2009, *Rivoluzione in corso*, Mondadori, Milano, pp. 231-233.

Un'elencazione di indicatori relativi al settore dell'istruzione è presentata nell'opera di De Anna¹²¹. La proposta dell'autore riguardo gli indicatori chiave di performance fa riferimento a due paradigmi, considerati in maniera congiunta: al modello EFQM sulla qualità totale (European Foundation for Quality Management) e al modello CIPP (Context, Input, Process, Product) di Jaap Scheerens¹²². Tali modelli sono, solitamente, utilizzati dalle organizzazioni che intendono intraprendere un percorso che conduce alla certificazione di qualità. In particolare, relativamente al primo modello si fa riferimento al segmento finale del paradigma EFQM che nel protocollo è indicato come "Risultati chiave di performances" mentre in relazione al modello CIPP si fa riferimento agli indicatori che corrispondono ai due blocchi "Process e Product" (processi: a livello di scuola e a livello di classe; prodotto: risultati conseguiti dallo studente rapportati a rendimento precedente, capacità intellettuale, status economico sociale ecc.). La finalità degli indicatori è quella di responsabilizzare l'istituzione, di incrementare la coerenza tra le strategie, le attività realizzate e i risultati ottenuti, di migliorare la relazione con i propri interlocutori, di rendere un servizio di qualità elevata. La rendicontazione sociale pur concretizzandosi in un documento, è principalmente un processo caratterizzato da un ciclo che si ripete e che attraverso l'attività di monitoraggio interno procede nella direzione di un miglioramento continuo. Lo schema sottoriportato, tratto dalla Copenaghen charter, illustra efficacemente tale peculiarità.

Figura 2.7 - Il processo della rendicontazione sociale nelle istituzioni scolastiche



Fonte: tratto da De Anna F., op. cit., 2004, p. 100¹²³.

¹²¹ Cfr. De Anna, F., op. cit., 2005, pp. 102-116; Paletta A., op. cit., 2011, pp. 243-251.

¹²² Cfr. I due protocolli sono utilizzati per la certificazione di qualità. Barzanò G., Mosca S., Scheerens J., 2000, *L'autovalutazione nella scuola*, Bruno Mondadori, Milano; modello sulla qualità totale della European Foundation for Quality Management in De Anna F., op. cit., 2005, p. 108.

¹²³ Cfr. Il processo è quello dello *stakeholder reporting* secondo la Copenaghen charter elaborato dall'ISEA (Institute of Social and Ethical Accountability) nel corso della terza conferenza internazionale del novembre 1995 tenutasi a Copenaghen. Tanese A., op. cit., 2004, p. 31. Hinna L., op. cit., 2004, p. 111.

A questo punto è interessante esaminare gli aspetti salienti del bilancio sociale delle istituzioni scolastiche, al fine di evidenziarne le caratteristiche che lo contraddistinguono e le peculiarità che lo differenziano rispetto a quelli elaborati in altri comparti della pubblica amministrazione.

La prima caratteristica che emerge è quella della *volontarietà*. Infatti, il bilancio sociale di una scuola, al pari di quello delle altre amministrazioni pubbliche, rappresenta uno strumento facoltativo in quanto non esiste alcuna norma giuridica che ne preveda la redazione. E' un *documento pubblico* poiché si rivolge ai propri interlocutori. Inoltre, si configura come un *documento autonomo* rispetto agli altri atti ufficiali dell'istituto, anche se le informazioni in esso contenute derivano dall'insieme dei documenti istituzionali (POF, carta dei servizi, regolamento interno, programma annuale delle attività, rendiconto annuale e relazioni del dirigente scolastico). Oltre alle fonti istituzionali interne, i dati sono raccolti anche da documenti esterni come la banche dati nazionali e territoriali e da rilevazioni specifiche come indagini e questionari nei confronti dei propri interlocutori¹²⁴. Essendo redatto al termine delle attività scolastiche si configura come un *documento consuntivo*. Infine, è un documento che una volta pubblicato deve essere redatto con *cadenza periodica*, così come suggerisce il manuale della collana Cantieri sulla rendicontazione sociale¹²⁵.

Un aspetto peculiare che riguarda in maniera specifica il settore dell'istruzione e che emerge immediatamente in un bilancio sociale è il *periodo di riferimento*. Tale periodo, che coincide con l'*anno scolastico*, risulta compreso tra il 1° settembre dell'anno considerato e il 31 agosto dell'anno successivo. Il periodo della rendicontazione sociale si differenzia da quello della rendicontazione contabile che, invece, fa riferimento all'anno solare. Infatti, sia il preventivo che il consuntivo prendono in esame i movimenti finanziari che vanno dal 1° gennaio al 31 dicembre dello stesso anno. A causa di tale divergenza temporale, i dati contabili tratti dalla contabilità finanziaria per poter essere inseriti nel bilancio sociale devono essere assoggettati a calcoli piuttosto elaborati che spostano la competenza dall'anno solare all'anno scolastico. Un'altra caratteristica tipica del settore scolastico è rappresentata dal *contenuto* del documento. Il bilancio sociale elaborato dalle scuole si discosta dal modello generale previsto per il settore pubblico, perché non contempla la parte relativa al calcolo del valore aggiunto¹²⁶. Si ritiene che tale valore assume scarsa rilevanza ai fini di una valutazione complessiva dell'attività dell'istituzione, e ciò a causa dell'assenza di un prezzo di scambio dei servizi prestati. In alternativa al calcolo del valore aggiunto, sono presentati dati contabili opportunamente riclassificati che rispondono maggiormente al requisito della comprensibilità da parte dei propri stakeholder. Dunque, nello specifico settore dell'istruzione il bilancio sociale si caratterizza per almeno due importanti peculiarità. La prima riguarda il periodo di riferimento che coincide con l'anno

¹²⁴ Di solito i risultati scolastici del singolo istituto sono confrontati con i dati nazionali del Ministero dell'istruzione pubblicati sul sito www.istruzione.it.

¹²⁵ Cfr. Tanese A., op. cit., 2004, p. 180.

¹²⁶ Il modello GBS elaborato per il settore pubblico del 2005 riproduce il modello elaborato per le imprese redatto nel 2001. GBS, 2001, *Standard di base. Principi di redazione del bilancio sociale*. Giuffrè, Milano.

scolastico e la seconda che attiene al contenuto del documento che prescinde dal calcolo del valore aggiunto.

In conclusione, è opportuno riportare alcune definizioni di bilancio sociale riferite in maniera specifica al settore dell'istruzione. E' pregnante di significati la asserzione del Dirigente scolastico Damiano Previtali che ha sperimentato tale documento nella propria istituzione. Infatti, egli afferma che "il bilancio sociale nelle scuole dell'autonomia è uno strumento di lavoro attraverso cui ricollocare le scelte, i processi e i risultati della propria offerta formativa". Prosegue sostenendo che "in effetti attraverso la sua elaborazione sono possibili una ridefinizione delle finalità, un'esplicitazione delle modalità organizzative e di gestione, una condivisione delle informazioni, un coinvolgimento degli organi collegiali e della struttura amministrativa, un'integrazione fra la pluralità degli strumenti di rendicontazione"¹²⁷. Secondo Paletta "il bilancio sociale non è semplicemente un documento, ma è un processo organizzativo. E' un sistema direzionale della scuola attraverso il quale il dirigente scolastico e gli organi collegiali, decidono e s'impegnano a creare e gestire un rapporto duraturo con i propri interlocutori"¹²⁸. Secondo Collura "il bilancio sociale è lo strumento e l'insieme di tecniche e metodologie per quantificare e valorizzare l'azione delle istituzioni scolastiche, qualora i servizi offerti non abbiano un prezzo di mercato"¹²⁹.

Le definizioni proposte mettono in evidenza le varie funzioni assolte da questo documento. Previtali, che fornisce una definizione variamente articolata, sostiene che il bilancio sociale è uno strumento attraverso il quale è possibile rivedere i processi e i risultati che qualificano l'identità di una scuola, attuando così un ciclo continuo di riflessione finalizzato a costruire informazione e condivisione. Paletta sottolinea gli aspetti processuale e direzionale dello strumento; riguardo il primo aspetto, in letteratura vi è una sostanziale condivisione nel definire tale strumento, oltre che un documento, soprattutto un processo. I modelli che sottolineano tale caratteristica sono diversi: il manuale sulla rendicontazione sociale della collana Cantieri riserva un intero capitolo alla descrizione delle varie fasi del processo; la direttiva del ministero della Funzione Pubblica dedica la terza parte delle linee guida alla spiegazione del processo di realizzazione del bilancio sociale; infine, il modello internazionale della Copenaghen charter è basato proprio su uno standard di processo che risulta articolato in cinque fasi¹³⁰. Paletta sottolinea al riguardo che la scuola attraverso il processo del bilancio sociale impara ad aprirsi alla società creando un rapporto permanente con i propri interlocutori finalizzato a trovare nuove vie per creare valore pubblico. Secondo l'impostazione di Collura, il bilancio sociale svolge l'importante funzione di rendere trasparente l'operato dell'istituzione mettendo in evidenza la logica che sottende determinate scelte progettuali. La logica, che è strettamente collegata alla mission istituziona-

¹²⁷ Cfr. Previtali D., *Il bilancio sociale nella scuola dell'autonomia*, in Rivista dell'istruzione n. 6/2008, p. 14.

¹²⁸ Cfr. Paletta A., *La scuola socialmente responsabile*, in Rivista dell'istruzione n. 6/2007, p. 19.

¹²⁹ Cfr. Collura R., *La rendicontazione degli istituti scolastici: il bilancio sociale*, in Rivista dell'istruzione n. 1/2007, p. 54.

¹³⁰ Cfr. La Copenaghen charter fa parte del modello internazionale AA1000 (Accountability 1000) elaborato dall'ISEA (Institute of Social and Ethical Accountability) nel novembre 1995.

le, è quella di finanziare i progetti che manifestano un più alto valore sociale utilizzando l'analisi costi/benefici. Attraverso tale strumento, l'istituzione è in grado di dimostrare in termini economici l'incremento di utilità che una determinata spesa può produrre socialmente. In definitiva, il bilancio sociale si configura come uno strumento offerto agli interlocutori attraverso il quale possono valutare se il costo di un progetto rappresenta, effettivamente, un investimento redditizio per la società o, al contrario, uno spreco di denaro pubblico.

Dall'esame delle diverse definizioni emerge, anche se da diverse angolature, una sostanziale condivisione sulla validità ed utilità dello strumento. Nella scelta di adottare il bilancio sociale potrebbe configurarsi una criticità rappresentata dalla modalità di utilizzazione dello stesso, come nel caso in cui la decisione sia strettamente collegata ad un'impostazione di tipo burocratico.

Il bilancio sociale, proprio perché è volontario, non deve mai diventare uno strumento rituale e formale come avviene per la stragrande maggioranza dei documenti istituzionali. Le scuole che intendono adottare questo strumento lo devono fare con l'obiettivo di intraprendere un percorso di specificazione della propria mission, dei propri valori e delle proprie strategie con la condivisione dei diversi stakeholder. Quindi, un documento che riveli un cambiamento della logica di funzionamento dell'istituzione: non fondare più le proprie scelte seguendo prevalentemente la logica dell'offerta, ma invertire la rotta seguendo la logica della domanda. Si tratta di un cambiamento culturale sostanziale che fa del dialogo sociale il suo asse portante.

CAPITOLO TERZO

LA RENDICONTAZIONE SOCIALE NELLE ISTITUZIONI SCOLASTICHE: CASI STUDIO A CONFRONTO.

SOMMARIO: 3.1 Obiettivi della ricerca. 3.2 Fonti della ricerca. 3.3 Metodologia dei casi multipli. 3.4 Istituto d'istruzione superiore "Giovanni Maironi da Ponte" di Presezzo. 3.5 Istituto tecnico "Enrico Fermi" di Mantova. 3.6 Liceo "Giambattista Brocchi" di Bassano del Grappa. 3.7 Istituto comprensivo "Mastri Caravaggini" di Caravaggio. 3.8 Il Circolo Didattico di Treviglio. 3.9 Istituto comprensivo di Vimodrone.

3.1 Obiettivi della ricerca.

La fase preliminare di qualunque tipo di ricerca è rappresentata dall'individuazione di un problema che può derivare o dall'esperienza concreta, o dall'esperienza teorica. L'analisi del problema oggetto del presente studio è da ricollegarsi alla prima tipologia essendo lo scrivente un docente a tempo indeterminato della scuola secondaria di secondo grado, con più di venti anni di insegnamento. In base al ruolo ricoperto si è potuto osservare, in modo diretto, che il mondo della scuola sta attraversando un periodo difficile che necessita di interventi innovativi e di cambiamenti sostanziali. Con l'avvento dell'autonomia, il settore dell'istruzione è stato investito da una maggiore complessità gestionale e operativa che rende più problematico il processo di insegnamento-apprendimento. Inoltre, un numero sempre maggiore di decisioni coinvolgono diversi attori, con i quali la scuola intrattiene regolari relazioni. In un contesto caratterizzato da una tale complessità è opportuno introdurre strumenti innovativi che rendono più efficace l'esercizio delle proprie funzioni. Questo è uno dei motivi che ha spinto lo scrivente ad indagare, in modo più approfondito, lo strumento del bilancio sociale, già sperimentato con successo in altri settori della pubblica amministrazione. Tale strumento, anche se non rappresenta la panacea dei mali del settore scolastico, può sicuramente contribuire a migliorare la situazione attuale. Questo periodo di crisi non riguarda solo il settore educativo, ma ha investito l'intero sistema delle amministrazioni pubbliche già da alcuni decenni. Per far fronte a tutto ciò, a partire dagli anni novanta nel settore pubblico è iniziato un processo di rinnovamento e di cambiamento. Le fonti di tali cambiamenti sono stati, principalmente, di tipo legislativo e normativo, anche se in moltissimi casi si sono tradotti in attività operative e gestionali. Alla base di questi mutamenti emerge una nuova concezione del rapporto amministrazione pubblica-cittadino, che non è più improntata su di un rapporto di tipo gerarchico e autoreferenziale, ma è fondata su un legame più democratico, di tipo paritario. Per avvicinare sempre più le istituzioni alla collettività sono state introdotte varie tecniche e vari strumenti, tra cui i sistemi di accountability e di rendicontazione sociale.

Nel mondo della scuola, la rendicontazione sociale si presenta come un fenomeno recente che sta riguardando soltanto un numero limitato di istituti scola-

stici, anche se tale valore è destinato a crescere nel tempo. Essendo il tema della rendicontazione un argomento molto ampio, è opportuno inquadrare e delimitare il campo di indagine. Infatti, il tema della presente ricerca è circoscritto all'analisi dei bilanci sociali delle istituzioni scolastiche pubbliche, sia del primo ciclo che del secondo ciclo d'istruzione. In particolare, il primo quesito che ci si pone riguarda l'analisi delle *finalità* che hanno indotto le scuole ad adottare il bilancio sociale, così come è già avvenuto in altri settori della pubblica amministrazione. Il secondo quesito che ci si pone consiste nel verificare se i documenti pubblicati dalle scuole esaminate si conformano o meno ad un *modello teorico di riferimento*. Inoltre, ci si pone un'ulteriore domanda orientata a verificare se esiste un *contenuto standard* che caratterizza lo specifico settore dell'istruzione. Infine, dato che l'analisi investe l'intero percorso formativo che va dalla scuola dell'infanzia fino alla scuola secondaria di secondo grado, sorge spontaneo l'ultimo quesito che riguarda le *differenze* del documento *tra il primo e il secondo ciclo d'istruzione*.

Dunque, l'obiettivo della presente ricerca è quello di indagare sulle caratteristiche dell'attività di rendicontazione sociale di un'istituzione scolastica tenendo conto delle indicazioni offerte dai modelli teorici elaborati a livello nazionale. A tal fine è stata impiegata una metodologia di tipo qualitativo e la scelta si è orientata sulla metodologia di ricerca dei casi multipli¹³¹. Una delle ragioni di tale scelta risiede nella constatazione che, allo stato attuale, la casistica sulla rendicontazione sociale nello specifico settore dell'istruzione è abbastanza limitata. Per la selezione del tema indagato, oltre agli interessi strettamente personali che riguardano il settore dell'istruzione, è stato seguito anche il suggerimento di Yin R. K. che raccomanda di addentrarsi nel campo degli studi di caso "cominciando con uno studio chiaro e semplice", rinviando a momenti successivi analisi più sofisticate e complesse. Nella scala gerarchica delle tre tipologie di ricerche, esplorativa, descrittiva e causale, la presente indagine si colloca nella prima categoria, ovvero quella esplorativa. Relativamente alla dimensione temporale che classifica gli studi in trasversali e longitudinali, l'approccio utilizzato è quello trasversale, in quanto sono analizzati i bilanci sociali di alcune istituzioni educative relativi ad un determinato anno scolastico. In letteratura, si consiglia prima di intraprendere una ricerca basata sul metodo dei casi di indagare il fenomeno su un caso pilota¹³², che rappresenta una sorta di prova generale del progetto di ricerca. Poiché durante la fase preparatoria del corso di dottorato di ricerca in Economia e Direzione delle Aziende Pubbliche, i dottorandi sono invitati a redigere degli articoli sugli argomenti di maggiore interesse, lo scrivente ha elaborato alcuni paper dei quali uno avente per oggetto proprio la rendicontazione sociale nelle scuole, riportando lo studio di un caso singolo. Il paper citato, che può essere assimilato allo studio di un caso pilota, è stato di grande utilità in quanto ha evidenziato, in via preliminare, i principali problemi della presente ricerca riguardanti lo specifico settore dell'istruzione ed ha fornito preziose indicazioni riguardo i criteri di selezione delle

¹³¹ Cfr. Yin R. K., 2005, *Lo studio di caso nella ricerca scientifica, progetto e metodi*, Armando, Roma, pp. 75-81; Lucidi F., Alivernini F., Pedon A., 2008, *Metodologia della ricerca qualitativa*, Il Mulino, Bologna; Ferraris Franceschi R., 1998, *Problemi attuali dell'economia aziendale in prospettiva metodologica*, Giuffrè, Milano.

¹³² Cfr. Mari C., 1994, *Metodi qualitativi di ricerca, i casi aziendali*, G. Giappichelli, Torino, p. 58.

istituzioni scolastiche nella costituzione dei casi multipli di studio. L'elaborazione dei paper rappresenta un valido esercizio finalizzato a padroneggiare le principali problematiche metodologiche, sia di tipo scientifico che gestionale.

3.2 Fonti della ricerca.

In un processo di ricerca, dopo la fase della formulazione del problema che definisce gli obiettivi della stessa, segue la fase del disegno della ricerca. In questo stadio assumono rilevanza tre elementi che sono costituiti dal tipo di informazioni necessarie, dalla fonte dei dati e dai metodi di raccolta dei dati¹³³. Le informazioni necessarie per lo svolgimento di qualunque ricerca sono strettamente correlate agli interrogativi presenti nella fase progettuale. Essi influenzano, notevolmente, la scelta della fonte dei dati. Relativamente alle domande della presente ricerca, la categoria delle informazioni individuata è stata quella dei dati secondari, sia interni che esterni. Le informazioni secondarie esterne sono state ricavate e organizzate dall'esame della letteratura esistente sull'argomento trattato, in modo da acquisire un quadro teorico di riferimento. Ne è derivata una bibliografia abbastanza ricca, che comprende sia accademici che hanno affrontato problematiche del settore pubblico, che autori dello specifico settore scolastico. In aggiunta all'analisi dei testi, sono state esaminate anche riviste specializzate per l'approfondimento di tematiche di settore correlate all'argomento oggetto di studio. Oltre alle informazioni secondarie esterne, sono state esaminate anche quelle interne. Nel metodo dei casi, a differenza delle altre metodologie di analisi, i dati secondari interni assumono una notevole rilevanza. Trattandosi di istituzioni pubbliche, tali informazioni sono state raccolte agevolmente in quanto sono dati contenuti in documenti che vengono, normalmente, pubblicati. Infatti, una delle caratteristiche delle organizzazioni pubbliche è proprio quella di documentare l'attività svolta. Tale produzione di documenti, spesso, avviene in grande quantità essendo le fonti di tali obblighi molteplici: leggi, regolamenti, circolari e altro. Si tratta di attività che rientrano tra i compiti istituzionali. Tutto ciò rappresenta un limite per le amministrazioni pubbliche in quanto evidenzia la presenza di un modello di gestione ispirato ancora a principi di tipo burocratico. Dall'altro lato, non si può non riconoscere il grande vantaggio rappresentato dalla mole di dati e di informazioni presenti nel settore pubblico rispetto a quelli del settore privato. Inoltre, anche l'accessibilità dei dati in ambito pubblico è decisamente maggiore rispetto a quello delle imprese, salvo per i dati sensibili relativi a documenti che sono coperti per legge da particolari garanzie di privacy o di segretezza (art.26 d.leg.196/2003).

Mari, nel suo contributo sulla metodologia dei casi, descrive, in maniera puntuale, i vantaggi e gli svantaggi dei dati secondari¹³⁴. I primi sono costituiti dalle economie di costo e di tempo che sono presenti nella fase della raccolta. Ma a fronte di tali benefici, si rilevano alcuni svantaggi legati alla non coincidenza tra i dati necessari e i dati disponibili e alla qualità delle informazioni. Lo studioso ci-

¹³³ Cfr. Mari C., op. cit., 1994, p. 17.

¹³⁴ Cfr. Mari C., op. cit., 1994, p. 17-18.

tato propone come rimedio degli inconvenienti dei dati secondari, di fare ricorso anche ai dati primari, ad esempio facendo ricorso all'intervista e/o all'osservazione. Infatti, i vantaggi dei dati primari corrispondono agli svantaggi presenti nei dati secondari, ovvero maggiore coincidenza tra i dati necessari e i dati disponibili e maggiore qualità. Viceversa, i dati primari rivelano come svantaggi quelli che per i dati secondari rappresentano degli aspetti positivi, ovvero maggiori costi e tempi più lunghi di raccolta delle informazioni.

Coerente a questo orientamento sull'integrazione delle informazioni secondarie con i dati primari è la posizione di Corbetta¹³⁵. Quest'ultimo svolge un'analisi più articolata sui vantaggi e gli svantaggi dei dati secondari. Infatti, relativamente all'utilizzo dei documenti e, in particolare dei documenti istituzionali, come fonte di ricerca, individua tre vantaggi e due svantaggi. I punti di forza comprendono la caratteristica della non reattività, la possibilità di effettuare un'analisi diacronica e i costi ridotti. Relativamente al primo vantaggio, i documenti pubblici forniscono informazioni non reattive, nel senso che non risentono degli effetti distorsivi che si verificano nell'interazione tra studente e studiato, come nel caso di un'intervista. Infatti, il soggetto intervistato, spesso, fornisce risposte poco sincere e più aderenti ai comportamenti socialmente approvati. Come contropartita negativa di questo vantaggio, si ha che l'informazione rilevata nel documento, talvolta, può risultare incompleta. Il secondo vantaggio è relativo alla dimensione temporale dell'informazione, nel senso che, oltre alla situazione presente, si può studiare anche quella passata. Il terzo vantaggio, che è rappresentato dai costi contenuti, rappresenta un elemento importante nella scelta delle varie fonti di prova in quanto esse devono essere, sempre, valutate tenendo presente le risorse finanziarie messe a disposizione per l'attività di ricerca. Dunque, nelle ipotesi di fondi limitati o di assenza di finanziamenti, tale vantaggio non è assolutamente da trascurare. I punti di debolezza sono, invece, rappresentati dalla caratteristica dell'incompletezza e da quella dell'ufficialità della rappresentazione. Riguardo il primo svantaggio risulta che, spesso, nei documenti l'informazione è insufficiente e incompleta rispetto alle esigenze conoscitive del ricercatore. D'altronde, le finalità per cui i documenti sono stati prodotti sono diverse dagli obiettivi di una qualsiasi ricerca. In merito all'ufficialità della rappresentazione, lo svantaggio consiste nel fatto che i documenti istituzionali non sono rappresentazioni oggettive della realtà alla quale essi si riferiscono. Gli atti istituzionali sono, più che altro, rappresentazioni ufficiali e formali dei fenomeni a cui fanno riferimento. Dunque per ovviare agli svantaggi dei dati secondari, Corbetta prospetta l'utilizzo anche dei dati primari, al fine di migliorare il risultato complessivo dell'indagine.

Una posizione analoga alle precedenti, sull'integrazione dei dati secondari con quelli primari, è espressa anche da Yin, che definisce esemplare e di qualità uno studio di caso quando contiene alcuni requisiti, tra cui le fonti multiple di prova¹³⁶. Sull'ottimizzazione della validità scientifica di una qualunque ricerca impiegando più fonti di prova, in letteratura vi è una sostanziale uniformità di po-

¹³⁵ Cfr. Corbetta P., 1999, *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna, pp. 467-468; Corbetta P., 2003, *La ricerca sociale: metodologia e tecniche*, vol. III *Le tecniche qualitative*, Il Mulino, Bologna, pp.159-160.

¹³⁶ Cfr. Yin R. K., op. cit., 2005, p.123.

sizione. Tale procedura è nota in metodologia come triangolazione delle prove¹³⁷. Essa ha lo scopo di migliorare il risultato complessivo dell'indagine rendendo più accurate le conclusioni dello studio, essendo esse basate su differenti fonti di prove. Secondo Yin, il vantaggio dell'uso delle fonti multiple di prove è "lo sviluppo della convergenza delle linee di inchiesta", ossia di un processo che rende più convincenti le conclusioni di uno studio, soprattutto se trovano conferma su differenti fonti di informazione. Il reperimento di più prove, pur presentando l'indubbio vantaggio di accrescere la qualità complessiva dello studio, dall'altro lato richiede come contropartita più sforzo, maggiore impegno e tempi più lunghi.

Considerate queste premesse e date le riserve che i sostenitori dei metodi quantitativi di indagine esprimono nei confronti dei fautori dei metodi qualitativi, si è ritenuto opportuno aggiungere alla prova documentale un'altra fonte di prova. La scelta di questo ulteriore riscontro è stata motivata dal tentativo di compensare, almeno in parte, i punti di debolezza rilevabili nei dati secondari e di migliorare la precisione complessiva dei dati. Tra le due prove proposte da Mari dell'osservazione diretta e dell'intervista, rientranti nella categoria dei dati primari e indicate in precedenza, è stata selezionata quella dell'intervista. Dunque, la fonte dei dati rappresentata dai documenti è stata integrata dalle informazioni derivanti da una intervista fatta ai dirigenti scolastici e ai referenti dei gruppi di lavoro che hanno redatto i bilanci sociali. In relazione ai documenti, sono stati esaminati i bilanci sociali delle scuole individuate e i principali documenti collegati ad esso, come il Piano dell'Offerta Formativa, la carta dei servizi, il preventivo annuale e il conto consuntivo. Tali informazioni sono tutte disponibili sui siti degli istituti scolastici esaminati. L'intervista, invece, è stata realizzata mediante un questionario inviato attraverso la posta elettronica ai dirigenti scolastici e ai responsabili dei gruppi di lavoro. Si è trattata di un'intervista di tipo qualitativo circoscritta all'argomento oggetto di studio.

La fase successiva al disegno della ricerca è stata quella della raccolta dei dati. La fonte delle prove prescelta, come già detto, è stata quella dei documenti sia interni che esterni. I documenti esterni sono stati rilevati presso diverse biblioteche, tra cui quella dell'università di Salerno. La bibliografia individuata nella fase progettuale è stata integrata ed aggiornata durante lo svolgimento della fase operativa, a mano a mano che aumentava la conoscenza e la padronanza degli argomenti trattati. Per la documentazione interna si è fatto ricorso ai documenti della rendicontazione sociale delle istituzioni scolastiche prescelte. In un primo momento, l'attenzione si è focalizzata sui vari documenti raccolti che sono stati esaminati, analizzati e selezionati. In un momento successivo, al fine di rendere più accurati i risultati della ricerca, si è fatto ricorso anche all'intervista per disporre di un'altra fonte di prova in modo da convalidare le scoperte e le conclusioni ottenute con la analisi dei documenti. L'intervista adottata è stata quella semistrutturata ritenuta più rispondente alle necessità della presente indagine, scartando sia quella totalmente strutturata che quella aperta¹³⁸.

¹³⁷ Cfr. Corbetta P., op. cit., 1999, pp. 365-366; Mari C., op. cit., 1994, pp. 23-25; Yin R. K., op. cit., 2005, p. 122; Marradi A., 2007, *Metodologia delle scienze sociali*, Il Mulino, Bologna; Antiseri D., 2007, *Trattato di metodologia delle scienze sociali*, Utet, Torino.

¹³⁸ Cfr. Corbetta P., op. cit., 1999, p. 415; Corbetta P., op. cit., vol. III, 2003, pp.82-84.

La raccolta dei documenti di rendicontazione sociale è stata effettuata, prevalentemente, attraverso l'utilizzo della rete internet e in misura minore attraverso contatti diretti. Nella fase iniziale è stato raccolto tantissimo materiale documentale che è stato, poi, sottoposto ad un'attenta analisi. Della grande quantità di documenti individuati, è stato selezionato il materiale più significativo e rappresentativo del fenomeno indagato. Le informazioni supplementari contenute nelle interviste, effettuate in uno stadio successivo, sono state raccolte in vari modi: attraverso la posta elettronica, tramite la corrispondenza ordinaria o a mezzo fax. La fase finale del processo si è concretizzata nell'attività di analisi e di interpretazione dei dati. In metodologia, tale fase può essere sviluppata secondo due approcci alternativi: il primo qualitativo e destrutturato, il secondo quantitativo e molto strutturato¹³⁹. Nella presente indagine coerentemente alle altre fasi, è stato utilizzato l'approccio qualitativo, che si è basato sul confronto dei dati raccolti al fine di elaborare una tassonomia del fenomeno analizzato. Dopo aver esaminato le singole fasi della ricerca, si rende opportuno rappresentare l'intero processo in uno schema che sintetizza i vari momenti, come nella figura della pagina seguente.

Figura 3.1 – *Processo di ricerca*



Fonte: tratta da Mari C., *op. cit.*, 1994, p. 15.

Nel disegno di una ricerca, gli aspetti principali e più immediati che emergono sono quelli più propriamente scientifici, che riguardano l'individuazione e l'inquadramento del problema, l'analisi dei contributi dei vari studiosi e la metodologia da utilizzare per giungere a conclusioni che abbiano i requisiti della validità esterna e dell'attendibilità¹⁴⁰. Gli aspetti che spesso vengono trascurati sono quelli gestionali, anche se essi svolgono un ruolo importante per il buon esito di una ricerca¹⁴¹. Tale considerazione non intende attribuire maggiore rilevanza agli aspetti gestionali rispetto a quelli scientifici, ma ha l'obiettivo di riconoscere che tra le due parti sussiste una forte interdipendenza. In ogni caso, gli aspetti scientifici devono prevalere e devono guidare le scelte gestionali. Gli aspetti gestionali della ricerca si concretizzano, prevalentemente, nella pianificazione delle attività da svolgere. Poiché tali attività sono piuttosto numerose, si rende necessario procedere

¹³⁹ Cfr. Bailey K. D., 1991, *Metodi della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna in Mari C., *op. cit.*, 1994, p. 29.

¹⁴⁰ Cfr. Mari C., *op. cit.*, 1994, pp. 43-69 per un approfondimento degli aspetti scientifici.

¹⁴¹ Cfr. Mari C., *op. cit.*, 1994, pp. 93-120 per un approfondimento degli aspetti gestionali.

secondo criteri di gradualità. Si procede, prima di tutto, all'individuazione delle attività principali, che vengono, poi, suddivise in compiti più circoscritti e più facilmente gestibili. Nell'esecuzione di tale operazione, bisogna tenere presente anche l'aspetto della sequenzialità delle varie attività e organizzarle in modo coerente; infine, bisogna attribuire una durata ad ogni singola attività.

Nella presente ricerca, per lo svolgimento della pianificazione delle attività è stato utilizzato lo strumento che, normalmente, viene adottato nel project management: la struttura di scomposizione del lavoro (work breakdown structure¹⁴²). Tramite questo strumento, il progetto di ricerca è stato suddiviso in attività principali e in sottoattività relative ad ogni singola operazione principale. Tutte le varie attività sono state, poi, calendarizzate e sintetizzate in un unico prospetto rappresentato dal diagramma di Gantt. Il diagramma realizzato ha svolto una duplice funzione, sia previsionale che orientativa: infatti, nel corso del tempo, esso ha subito variazioni e modifiche per esigenze sopravvenute. Tale modello operativo si è rivelato una guida efficace, sia ai fini della realizzazione del lavoro di ricerca, che ai fini dell'ottimizzazione del tempo di lavoro.

3.3 Metodologia dei casi multipli.

Il problema della scelta della metodologia, ovvero se privilegiare quella di tipo quantitativo o quella di tipo qualitativo, è stato immediatamente superato, dopo aver effettuato una prima indagine conoscitiva sulle istituzioni scolastiche che avevano adottato sistemi di rendicontazione sociale. Il risultato di questa fase esplorativa ha dato luogo all'individuazione di un numero limitato di scuole che hanno fatto proprio questo strumento. Dunque, la scelta del metodo qualitativo è risultata inevitabile e si collega perfettamente alla situazione e al contesto nel quale tale problematica è inserita. Nell'ambito della categoria metodologica individuata, come strategia di ricerca è stata adottata quella dello studio di caso. A questo punto, si è presentato il problema dell'individuazione delle unità di analisi.

Riguardo la selezione dei casi di studio, si presentano due diverse opzioni di scelta: la prima concerne la tipologia dei casi, ovvero su quali casi orientare la propria attenzione, mentre la seconda è relativa al numero dei casi, ovvero quanti devono essere i casi da selezionare.

Su quest'ultimo aspetto, in dottrina emergono diverse posizioni. Secondo alcuni studiosi¹⁴³, i casi oggetto di studio possono essere sia un solo caso che più casi, come nei casi multipli. I sostenitori di questa tesi affermano, che se vengono rispettati alcuni principi fondamentali, i risultati della ricerca ottenuti in entrambe le situazioni assumono validità scientifica e possono essere generalizzati. Una posizione parzialmente contraria è assunta da Mari¹⁴⁴, il quale sostiene che la tesi di alcuni autori di utilizzare un solo caso di studio per attività di ricerca non è condi-

¹⁴² Cfr. Dreger J. B., *Project management. Effective scheduling*, Van Nostrand Reinhold, New York in Mari C., op. cit., 1994, p. 94.

¹⁴³ Cfr. Yin R. K., op. cit., 2005, pp. 46-59; Gummesson E., 1991, *Qualitative methods in management research*, Sage, Newbury Park, pp.84-85.

¹⁴⁴ Cfr. Mari C., op. cit., 1994, p. 51.

visibile. Secondo l'autore citato, un solo caso di studio non è ritenuto sufficiente ai fini della validità esterna della ricerca e i risultati a cui si perviene non sono sicuramente generalizzabili. Coerentemente a questa impostazione, il ricercatore dovrebbe rivolgere la propria attenzione su un congruo numero di casi affinché i risultati ottenuti possano essere considerati piuttosto precisi e rigorosi. Questo tipo di approccio renderebbe più agevole il processo di generalizzazione dei risultati e, quindi, la concettualizzazione di un determinato fenomeno. Infatti, Mari afferma che "la generalizzabilità delle conclusioni è una delle critiche rivolte al metodo dei casi. Ne consegue che il ricercatore deve prestare molta attenzione alla scelta del numero dei casi per riuscire ad estendere la validità dei risultati e per rimuovere tale pregiudizio".

Tenuto conto delle considerazioni appena esposte, il presente studio si è orientato nella direzione dei casi multipli. Inoltre, questo tipo di approccio è spesso adottato in ricerche sulle innovazioni scolastiche, dove autonome innovazioni si verificano in luoghi diversi. Dato che in letteratura si sostiene che uno studio di casi multipli per essere efficace deve riguardare un congruo numero di unità di analisi, sono state individuate sei istituzioni scolastiche.

Riguardo la tipologia dei casi, poiché il sistema scolastico è suddiviso in due cicli di istruzione sono stati scelti tre casi che riguardano il primo ciclo e tre casi che concernono il secondo ciclo in modo da avere un quadro completo dell'intero percorso formativo. Il primo ciclo d'istruzione comprende la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado mentre il secondo ciclo d'istruzione comprende la scuola secondaria di secondo grado suddivisa nei suoi numerosi tipi e indirizzi. Le istituzioni scolastiche selezionate sono elencate nella tabella che segue.

TABELLA 3.2 – *Elenco dei casi di bilanci sociali selezionati*

Ciclo	Denominazione della scuola
I ciclo	1. Istituto comprensivo "Mastri Caravaggini" di Caravaggio (BG).
	2. II Circolo didattico di Treviglio (BG).
	3. Istituto comprensivo di Vimodrone (MI).
II ciclo	4. Istituto d'istruzione superiore "G. Maironi da Ponte" Presezzo (BG).
	5. Istituto tecnico statale "Enrico Fermi" di Mantova.
	6. Liceo "Giambattista Brocchi" di Bassano del Grappa (VI).

A questo punto, è opportuno fare una breve riflessione sulla scelta dell'anonimato dei casi studiati. In dottrina, sul tema del mascheramento dei casi emergono orientamenti contrastanti. Alcuni autori sono fundamentalmente contrari alla scelta dei ricercatori di non svelare l'identità del caso o dei casi analizzati. In maniera conforme a questa tesi si esprime Mari, il quale afferma che "è difficile giungere ad una qualsiasi generalizzazione attraverso casi mascherati"¹⁴⁵. Di pare-

¹⁴⁵ Cfr. Mari C., op. cit., 1994, pp. 113-114.

re opposto è la posizione di altri autori, i quali, pur condividendo il principio di rivelare l'identità dei casi esaminati, sostengono che in alcune circostanze l'anonimato delle imprese studiate è necessario. Al riguardo, Yin identifica tre motivi che possono giustificare la scelta del ricercatore di rendere anonimi i casi studiati¹⁴⁶. Dato che la presente ricerca riguarda organizzazioni pubbliche che dal punto di vista istituzionale hanno l'obbligo di rendere trasparente la propria attività, nonché di pubblicare i propri dati, il problema di svelare l'identità dei casi non sussiste. Riguardo l'analisi dei casi multipli, Yin distingue due formule espositive: una che rivela una strutturazione di tipo lineare e un'altra che contempla una strutturazione più articolata¹⁴⁷. Nella prima formulazione, i casi singoli sono presentati e indagati in maniera distinta procedendo ad un'analisi incrociata di tutti i casi selezionati solo al termine della disamina delle singole unità e in un'apposita sezione. Un'altra modalità prevede che l'intera relazione contenga l'analisi incrociata dei casi, escludendo l'analisi dei vari casi in singole e distinte sezioni¹⁴⁸. La modalità adottata nella presente ricerca è quella lineare: prima, sono stati indagati i singoli casi e, poi, è stata fatta una comparazione ed un'analisi incrociata dei casi.

Una particolare attenzione è stata posta alla fase della revisione, che è considerata fondamentale in qualsiasi attività di ricerca, al fine di ottenere un feedback sul lavoro intrapreso e sulla qualità dell'analisi. Al riguardo, si è rivelata preziosa la supervisione del professore Gian Franco Frassetto, designato come tutor dal collegio dei docenti del corso di dottorato di Economia e Direzione delle Aziende Pubbliche nella seduta del ventisette ottobre duemilanove.

Riguardo la disamina delle scuole, si parte dal secondo ciclo perché è in questo ambito che si sono realizzate le prime forme di sperimentazione. Infatti, lo istituto d'istruzione superiore "Giovanni Maironi da Ponte" di Presezzo è stato lo istituto pioniere nel campo della rendicontazione sociale nel settore dell'istruzione.

3.4 Istituto d'istruzione superiore "G. Maironi da Ponte" di Presezzo.

Riguardo la scelta del caso di studio rappresentato dall'istituto Maironi¹⁴⁹, esso è stato selezionato per una serie di motivi, tra cui quello di essere segnalato tra i casi di buona amministrazione da parte del Ministero dell'innovazione e della pubblica amministrazione nell'ambito del progetto "Non solo fannulloni"¹⁵⁰. Inoltre, tale bilancio è risultato uno dei finalisti del concorso nazionale "Migliore iniziativa realizzata da ente locale, istituzione pubblica o scolastica" organizzato dalla

¹⁴⁶ Cfr. Yin R. K., op. cit., 2005, pp. 174-175.

¹⁴⁷ Cfr. Yin R. K., op. cit., 2005, pp. 167-168

¹⁴⁸ Cfr. Yin R. K., op. cit., 2005, p. 168, box 35: Kaufman Herbert, *The administrative behavior of Federal bureau chief*, 1981. In questo studio l'autore intervistò e osservò sei capi di uffici federali. Nella ricerca i singoli casi vengono analizzati in maniera incrociata ponendo l'attenzione ad argomenti specifici, come ad esempio il modo in cui i dirigenti motivano il personale. Un altro esempio è *The anatomy of a revolution* di Crane Brinton del 1938.

¹⁴⁹ www.maironi.bg.it

¹⁵⁰ www.nonsolofannulloni.forumpa.it

Fondazione Sodalitas¹⁵¹. Oltre a ciò, il Maironi rappresenta il primo istituto scolastico della regione Lombardia a pubblicare un bilancio sociale assumendo, così, il ruolo di pioniere nel proprio territorio rispetto a tale forma di sperimentazione. Un'ulteriore considerazione è data dalla sua configurazione organizzativa rappresentata dalla forma di istituto d'istruzione superiore, che rappresenta una nuova categoria organizzativa prevista dalla normativa¹⁵². Infatti, a seguito della diminuzione della popolazione scolastica dovuta al calo di natalità e per ragioni di contenimento della spesa pubblica, il ministero ha messo in atto un processo di razionalizzazione dell'offerta scolastica, stabilendo una soglia minima di alunni che se non raggiunta determina l'accorpamento di più istituti. Tale processo di riorganizzazione ha riguardato sia il primo ciclo di istruzione con la costituzione degli istituti comprensivi inglobando scuole materne, elementari e medie, che il secondo ciclo di istruzione con la formazione degli istituti di istruzione superiore raggruppando istituti secondari di secondo grado di diversa tipologia. Infatti, l'istituto Maironi comprende due corsi di studi completamente differenti, rappresentati da un istituto tecnico commerciale e da un liceo scientifico. Al riguardo la normativa, per assicurare l'ottimale impiego delle risorse professionali e strumentali, prevede come standard di dimensione una numerosità compresa tra i 500 e i 900 alunni, con alcune deroghe che riguardano i comuni montani e le isole. Riguardo lo standard dimensionale, l'istituto Maironi, con una popolazione studentesca di circa mille unità e personale in servizio pari a circa centocinquanta unità, tra docenti e personale con altre funzioni, si presenta come una scuola con dimensioni un po' al di sopra della soglia massima¹⁵³. In ogni caso, trattasi di un'istituzione che grazie alle proprie dimensioni, è in grado di sfruttare le economie di integrazione derivanti dalla gestione coordinata dei servizi comuni, come ad esempio la segreteria, le attrezzature sportive e i laboratori.

La fonte delle prove prescelta è stata quella della documentazione, che nel caso specifico è rappresentata dai documenti della rendicontazione sociale. Relativamente al caso selezionato, sono stati esaminati i bilanci sociali di un quadriennio relativi agli anni scolastici compresi dal 2005/2006 fino al 2008/2009. Infatti, la sperimentazione relativa al bilancio sociale da parte del Maironi è iniziata nell'anno scolastico 2005/2006 ed è proseguita lungo la stessa linea metodologica nel biennio successivo fino al 2007/2008. Con la quarta edizione, quella relativa all'anno scolastico 2008/2009, il gruppo di lavoro dei docenti dell'istituto ha deciso di cambiare orientamento pubblicando un documento ridotto denominato Rapporto sociale che costituisce una sorta di rendicontazione parziale. In questa edizione ridotta le informazioni sono limitate ai risultati scolastici degli studenti e alle risorse economico-finanziarie. Data la limitatezza delle informazioni, quest'ultimo documento è stato scartato perché considerato poco rappresentativo per l'indagine del presente studio. L'attenzione si è, così, concentrata sulle altre tre edizioni optando, alla fine, per la versione dell'anno scolastico 2007/2008. La scelta si è orientata su questa edizione perché da una analisi comparativa è risultata la più

¹⁵¹ www.sodalitas.it

¹⁵² Legge 23 dicembre 1996 n. 662 e DPR del 1998 n. 233.

¹⁵³ Fonte bilancio sociale Maironi: a.s.2007/2008 n. 1.089 alunni e n. 148 unità di personale, di cui n. 113 docenti e n. 35 personale non docente.

completa dal punto di vista contenutistico, soprattutto nella parte dei risultati scolastici e la più intelligibile dal punto di vista grafico per la maggiore presenza di tabelle e di grafici, grazie al consolidarsi dell'esperienza nei due anni precedenti. Inoltre, a tale versione sono stati apportati dei miglioramenti suggeriti dagli interlocutori diretti, studenti e genitori, interpellati sia con i questionari di valutazione allegati alle precedenti edizioni che con incontri appositamente organizzati. Nell'ambito della sperimentazione del bilancio sociale, l'istituto Maironi ha anche progettato un sito internet finalizzato sia a promuovere la cultura della rendicontazione sociale nelle istituzioni scolastiche che a creare una rete di scuole impegnate su questo tema¹⁵⁴.

Il bilancio sociale di questa scuola è stato realizzato con il contributo della Banca di Credito Cooperativo Cassa Rurale di Treviglio. Il supporto finanziario da parte dell'istituto di credito citato si è reso possibile in quanto tale organizzazione è sempre stata fortemente convinta dell'importanza di tale documento, avendo essa stessa realizzato un proprio bilancio sociale già a partire dal 1999¹⁵⁵. Tale precisazione è importante perché è strettamente collegata ai principi enunciati dal paradigma del *corporate social responsibility*¹⁵⁶, sorto nell'ambito delle imprese. Secondo la teoria della responsabilità sociale d'impresa i problemi sociali, come ad esempio quello dell'istruzione, non riguardano soltanto l'istituzione interessata e i suoi più diretti interlocutori, ma riguardano anche tutti gli altri soggetti che hanno una certa relazione con l'istituzione considerata. Il livello qualitativo di un'offerta formativa non interessa soltanto gli studenti, le rispettive famiglie e i docenti, ma riguarda anche le imprese dislocate in un determinato territorio che manifestano un certo interesse per tale servizio in quanto l'output della scuola rappresenta una risorsa per le imprese. E uno degli scopi del bilancio sociale è proprio quello di favorire questo processo di comunicazione e di dialogo fra tutte le componenti sociali del territorio considerato. Come già detto in precedenza, il bilancio sociale analizzato rappresenta la terza edizione e riguarda l'anno scolastico 2007/2008. Esso è stato realizzato da un gruppo di lavoro formato da tredici docenti e da un consulente esterno specializzato in rendicontazione sociale.

I riferimenti metodologici adottati dal gruppo di lavoro sono stati:

1) la Direttiva del Ministero della funzione pubblica sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche (2006);

2) lo Standard di base per il settore pubblico elaborato dal Gruppo di Studio sul bilancio sociale (GBS 2005).

Tali documenti hanno fornito indicazioni generali sui contenuti, sulla struttura e sul processo di realizzazione, non essendo ancora disponibili linee guida e modelli specifici per gli istituti scolastici. Dalla lettura del testo del documento dell'istituto Maironi emerge, immediatamente, una divergenza rispetto al modello del GBS del 2005 che viene citato nella nota metodologica. Infatti, il bilancio sociale dell'istituto considerato non ha seguito l'indicazione relativa alla seconda parte dello standard del GBS che riguarda la riclassificazione del conto economico

¹⁵⁴ www.bilanciosocialescuola.it

¹⁵⁵ Cfr. Stiz G., Finazzi L., Raffaini R., *La rendicontazione sociale in un istituto superiore*, in *Rivista dell'istruzione* n. 6/2007, p. 47.

¹⁵⁶ Cfr. Freeman R.E., *Strategic management. A stakeholder approach*, Boston, Pitman.

e il calcolo del valore aggiunto, in quanto il gruppo di lavoro ha ritenuto tale valore poco rilevante e scarsamente significativo.

Il bilancio sociale pubblicato dal Maironi è strutturato in tre parti:

- 1) l'istituto;
- 2) le risorse;
- 3) la relazione sociale.

La prima parte contiene una presentazione generale dell'istituto e della sua storia, i riferimenti alla comunità di appartenenza, il disegno strategico, l'elenco dei propri stakeholders e un quadro dell'assetto istituzionale e organizzativo. La sezione relativa alla presentazione contiene anche l'indicazione dei due corsi di studio proposti e dei diversi indirizzi offerti dalla scuola. Il primo corso di studi rappresentato dall'istituto tecnico commerciale propone due indirizzi: l'indirizzo giuridico, economico e aziendale (Igea) e quello di perito aziendale e corrispondente in lingue estere, mentre l'altro corso di studi, rappresentato dal liceo scientifico, propone tre indirizzi: fisico, linguistico e naturalistico.

La seconda parte analizza le risorse impiegate distinguendole in risorse umane, strumentali e finanziarie. Le risorse umane sono rappresentate dal personale dell'istituto composto dal personale docente e da quello ausiliario, tecnico e amministrativo. Oltre alla composizione del personale dell'istituto, sono presentate informazioni più specifiche sul corpo docente per poter esprimere un giudizio più dettagliato sulla qualità delle risorse professionali. Relativamente alle risorse umane, sono presentate informazioni tramite tabelle sull'età del personale docente, sull'anzianità di servizio presso il Maironi, sui trasferimenti, sui pensionamenti, sulle assenze per malattia e sull'impegno extracurricolare, ovvero oltre l'orario di servizio. Il documento illustra le risorse strumentali che sono costituite dalle dotazioni strutturali, le quali comprendono le aule, le sale per le riunioni istituzionali, i laboratori, le palestre e le altre strutture di rilievo. In questa categoria rientrano anche gli strumenti web e i dispositivi per la sicurezza. Le risorse finanziarie sono suddivise in due raggruppamenti che distinguono le risorse disponibili dalle risorse utilizzate.

Infine, la terza parte indicata come relazione sociale rappresenta la sezione più importante ed anche quella più estesa di tutto il documento, in quanto prende in esame l'interlocutore principale della scuola che è costituito dagli studenti. Dopo aver esaminato le caratteristiche della popolazione scolastica, il documento analizza i risultati scolastici, presentandoli sotto forma di tabelle e di grafici di facile lettura. Il testo prosegue con altre due sezioni, una dedicata alla progettualità integrata con la comunità di appartenenza e un'altra riservata alla qualificazione dell'offerta formativa. Quest'ultima sezione è distinta in sei aree tematiche: orientamento, supporto didattico ed integrazione, lingue straniere (inglese, francese e tedesco), approfondimento culturale, benessere ed appartenenza, attività sportive. Al termine del documento è allegato un questionario di valutazione per il lettore, che dopo essere stato compilato, può essere restituito a mano alla segreteria della scuola, oppure può essere inviato via fax o tramite posta elettronica.

Il bilancio sociale dell'istituto è articolato in due distinti documenti: un documento di base che rappresenta il testo principale e un opuscolo di approfondimento che costituisce gli "Allegati". Una stesura del genere si è resa necessaria a

seguito di un feedback con i genitori e gli studenti, che in due distinti incontri riservati a ciascuno di loro, hanno rilevato tra gli aspetti da migliorare quello di rendere il documento più snello e più facile da consultare. Dunque, al fine di alleggerire la struttura del documento principale, per alcuni argomenti si è fatto esplicito rinvio agli “Allegati”. Ad esempio le notizie sulla storia dell’istituto e le informazioni sull’assetto istituzionale e organizzativo sono riportate nell’opuscolo degli “Allegati”. Gli altri dati contenuti nel documento degli approfondimenti sono rappresentati dalla descrizione della continuità del personale docente, dall’analisi delle dotazioni strumentali, dall’esame della progettualità integrata con la comunità di appartenenza, dai capitoli dell’orientamento, del supporto didattico, dell’integrazione e delle lingue straniere.

Nel documento principale la parte più cospicua è quella della relazione sociale. In essa sono rappresentate le caratteristiche della popolazione scolastica distinguendola per genere, per età, per nazionalità e per disabilità. Inoltre, gli studenti sono stati analizzati globalmente anche rispetto al livello scolastico di ingresso e ai giudizi degli esami della scuola media. Dato che la scuola comprende sia un istituto tecnico commerciale che un liceo scientifico, i dati rappresentati forniscono, sempre, informazioni separate per ciascun tipo di scuola. Il capitolo sui risultati scolastici è, sicuramente, il più importante perché rende conto dell’efficacia dell’attività formativa svolta dall’istituzione; esso è articolato in sette paragrafi:

- 1) i risultati finali dei primi quattro anni di studi, con l’indicazione degli alunni promossi, degli alunni con giudizio sospeso e di quelli respinti;
- 2) i risultati finali delle classi prime rispetto al giudizio della scuola media;
- 3) i risultati delle classi quinte, distinguendo i risultati dell’esame di stato dagli esiti dell’ammissione;
- 4) la regolarità scolastica;
- 5) i debiti scolastici;
- 6) le eccellenze, che riguarda i discenti con una media dei voti superiore a 8;
- 7) un’indagine sul post-diploma che analizza l’eventuale prosecuzione degli studi all’università dei propri diplomati e misura i risultati dei test d’ingresso alle varie facoltà.

Questa notevole attenzione per i risultati scolastici è da ricollegarsi con le finalità dell’istituto espresse nella prima parte del documento e, più precisamente, nel paragrafo dedicato al disegno strategico. In esso si afferma che la finalità principale del Maironi è quella del successo formativo dei propri discenti. Tale obiettivo deve essere raggiunto attraverso il miglioramento costante dei risultati scolastici e deve emergere attraverso una riduzione del numero dei respinti o degli ammessi con debito scolastico. Ciò significa anche migliorare la qualità della propria offerta formativa, che può espletarsi, ad esempio, attraverso attente attività di orientamento in entrata riguardanti le classi terminali della scuola media o appropriate azioni di riorientamento per gli studenti del biennio¹⁵⁷. Un’altra azione volta al miglioramento dell’offerta formativa è data dalla qualificazione del capitale

¹⁵⁷ L’istituto tecnico commerciale statale “Mario Pagano” di Napoli ha condotto uno studio sul fenomeno delle ripetenze ed è emerso che il problema è strettamente legato a quello dell’orientamento che dovrebbe interessare tutto il percorso formativo. Caso tratto da Impagliazzo C., 2004, *Strumenti innovativi di gestione della scuola*, Cedam, Padova, pp. 23-25

umano che si concretizza in continue attività di formazione e di aggiornamento del corpo docente. Il successo formativo degli studenti viene declinato non solo in termini di saperi, ma anche in termini di educazione, ovvero di cura delle relazioni tra le persone e in termini di integrazione con la propria comunità di appartenenza.

Dall'esame dell'articolazione del testo risulta evidente l'applicazione dei suggerimenti contenuti nelle linee guida della direttiva ministeriale, anche se contestualizzate allo specifico settore dell'istruzione. Relativamente alle indicazioni dettate dallo standard di base per il settore pubblico del GBS, il bilancio sociale del Maironi ha tenuto conto del punto 1 sull'identità aziendale e del punto 3 sulla relazione sociale, prescindendo completamente dal punto 2 relativo alla determinazione del valore aggiunto.

3.5 Istituto tecnico statale “Enrico Fermi” di Mantova.

L'istituto statale “Enrico Fermi” di Mantova¹⁵⁸ comprende un istituto tecnico industriale e un liceo scientifico tecnologico. L'offerta formativa si articola in sei corsi di studio che permettono di conseguire il diploma di maturità tecnica con indirizzo chimico, elettronico, elettrotecnico, informatico, meccanico o la maturità scientifica. Il liceo scientifico tecnologico si differenzia dal liceo scientifico “classico” per la presenza su tutti e cinque gli anni di corso dell'insegnamento di fisica, di chimica, di scienze e di informatica, discipline che nel liceo scientifico tradizionale sono assenti come l'informatica, o sono poco valorizzate sia per numero di ore che per metodologia. Con il riordino degli istituti tecnici e dei licei i corsi passano da sei a cinque. L'istituto, che comprende circa 1.200 studenti, 136 docenti e 52 personale Ata¹⁵⁹, presenta un trend delle iscrizioni a partire dagli ultimi cinque anni in forte crescita. L'istituto avverte l'esigenza di redigere il bilancio sociale a seguito di un corso di formazione per dirigenti scolastici organizzato dall'Ufficio Scolastico Regionale della Lombardia dal titolo “Rendicontazione sociale delle istituzioni scolastiche autonome. Verso la pratica del bilancio sociale”. Il corso iniziato nel mese di novembre del 2008 è stato tenuto dal Prof. Angelo Paletta, docente di economia aziendale dell'Università degli Studi di Bologna. Il primo bilancio sociale realizzato dalla scuola considera come periodo di riferimento l'anno scolastico 2008-2009. L'iniziativa è stata resa possibile grazie al contributo finanziario offerto dalla Camera di Commercio di Mantova. L'istituto ha utilizzato una metodologia procedurale articolata in quattro fasi: identificazione dei propri stakeholder, coinvolgimento degli stessi, definizione degli indicatori di performance, illustrazione delle performance realizzate.

Il documento adottato dall'istituto Fermi risulta distinto in tre parti intitolate nel modo seguente:

- 1) l'identità;
- 2) le scelte e i risultati;
- 3) il sistema del valore della scuola: gli impatti sociali e le risorse finanziarie.

¹⁵⁸ www.fermi.mn.it e www.itis.mn.it

¹⁵⁹ Cfr. personale amministrativo, tecnico e ausiliario.

La prima sezione dell'identità presenta una descrizione del profilo storico dell'istituto e della comunità di appartenenza, un'analisi dei propri stakeholder, una specificazione della missione istituzionale e dei valori che ispirano la scuola, una rappresentazione dell'assetto istituzionale ed organizzativo. Il territorio della provincia di Mantova, che è situato nella zona sud-orientale della Lombardia, presenta una collocazione strategica poiché confina con ben otto diverse province. Alcune di queste province appartengono ad altre regioni: quattro appartengono alla regione Emilia Romagna e due alla regione Veneto. Alla felice posizione geografica della provincia non corrisponde, tuttavia, una soddisfacente dotazione infrastrutturale di collegamenti stradali e ferroviari. Invece, dal punto di vista degli impianti di produzione di energia, la provincia risulta ben fornita essendovi insediate cinque centrali di produzione di energia elettrica. Il prodotto interno lordo della provincia si colloca nei posti più elevati nella graduatoria nazionale, evidenziando un buon livello di ricchezza medio. Riguardo gli stakeholder, il documento presenta un'elencazione puntuale e dettagliata, che sottolinea la particolare attenzione della scuola nei confronti dei propri interlocutori. Le categorie individuate sono gli studenti, le famiglie, le risorse umane dell'istituto, le imprese e le aziende del territorio, le associazioni degli industriali, le associazioni di categoria, il collegio dei periti industriali, la Regione, la Provincia, l'amministrazione comunale, l'Università di Mantova e tutte le scuole del territorio compresi gli istituti di formazione professionale, i due quotidiani locali, le due televisioni locali, la collettività sia locale che globale. Relativamente agli allievi, l'istituto assume iniziative non solo a vantaggio degli iscritti, ma anche a favore dei potenziali allievi e degli ex-allievi. Per gli allievi che frequentano, l'istituto pone una particolare attenzione ai loro bisogni e alle loro aspettative rilevando la loro soddisfazione mediante i questionari di "customer satisfaction". Nei confronti dei potenziali allievi, la scuola oltre all'organizzazione degli incontri di orientamento, assume ulteriori iniziative di contatto, come ad esempio l'invito allo spettacolo teatrale di fine anno. Al fine di rilevare informazioni sull'outcome, l'istituto mantiene i contatti anche con gli ex-allievi. Tra gli strumenti utilizzati, vi è la promozione di un luogo di incontro su Facebook per raccogliere informazioni sui loro studi universitari e sulla loro attuale posizione lavorativa. Anche il rapporto con i genitori è improntato al miglioramento della relazione, stimolando la partecipazione degli stessi in vari modi. Oltre ai tradizionali incontri ufficiali, l'istituto ha previsto una serie di incontri mirati, come ad esempio le riunioni con i genitori degli studenti delle classi seconde per l'orientamento verso la scelta della specializzazione o le riunioni con i genitori degli alunni interessati a svolgere un anno di studio all'estero. Riguardo le risorse umane dell'istituto, esso è formato da docenti teorici e docenti ITP¹⁶⁰, da personale amministrativo per gli uffici di segreteria, da personale tecnico per la manutenzione dei laboratori e da personale ausiliario (ex bidelli). L'istituto considera tale risorsa una leva strategica; in virtù di tale scelta, la formazione del personale rappresenta l'area strategica sulla quale la scuola investe la maggior quantità di risorse finanziarie. La segnalazione di tutte le imprese con le quali l'istituto ha dei rap-

¹⁶⁰ Cfr. I docenti ITP sono gli insegnanti tecnico-pratico che assistono gli studenti durante le attività di laboratorio in compresenza con i docenti teorici.

porti di collaborazione indica la notevole importanza attribuita a questa forma di interlocuzione. Nell'elenco compaiono 174 aziende, ubicate per la maggior parte nella provincia di Mantova. Infatti, l'istituto Fermi investe molto nel rapporto con le imprese del territorio attivando numerosi progetti che prevedono per gli alunni stage aziendali o corsi di alternanza scuola-lavoro. Per la qualità delle attività realizzate, il Fermi è stata selezionato insieme ad altre 25 scuole in tutta Italia come "Istituto di eccellenza" per il progetto nazionale "Network scuola-impresa" per la sperimentazione di percorsi formativi co-progettati. Anche nei confronti dei media l'istituto ha un rapporto privilegiato, in quanto si ritiene che fra i compiti della scuola vi sia non solo quello di lavorare bene, ma anche quello di farlo sapere.

La seconda parte dal titolo "le scelte e i risultati" analizza le decisioni in termini di obiettivi strategici individuati in fase di programmazione delle attività e gli esiti delle stesse a fine anno scolastico. Gli obiettivi selezionati sono cinque, così ripartiti: le strutture, l'informatizzazione, il potenziamento scientifico-tecnologico, l'inglese e la formazione. Il primo obiettivo concerne la funzionalità delle strutture intese come aule, laboratori e uffici. Considerate come fondamentali le esercitazioni di laboratorio, le azioni programmate riguardano principalmente il rifacimento e il potenziamento dei laboratori esistenti, nonché la realizzazione di un nuovo laboratorio. Il secondo obiettivo attiene all'informatizzazione dei registri di classe e dei docenti, alla registrazione degli ingressi degli allievi e degli ingressi del personale Ata. Il terzo obiettivo tende a potenziare le conoscenze delle discipline scientifiche attraverso varie strumentazioni, tra cui la partecipazione a gare regionali e nazionali. Il quarto obiettivo si prefigge di migliorare la conoscenza della lingua inglese da parte degli alunni con l'introduzione di nuove certificazioni linguistiche, con l'organizzazione di viaggi studio all'estero e di scambi di classe con istituti della stessa tipologia. L'obiettivo della conoscenza dell'inglese è esteso anche al personale docente e Ata, mediante l'organizzazione di corsi specifici. L'ultimo obiettivo prevede la partecipazione a corsi di formazione destinati in maniera distinta ai docenti e al personale Ata.

La sezione dei risultati fa ampio uso di tabelle e di grafici che rappresentano l'andamento dei ritardi degli alunni distribuiti per mese negli ultimi due anni scolastici, i loro apprendimenti progressivi con le valutazioni in uscita dalla scuola media e i risultati conseguiti da ogni classe al termine dell'anno scolastico. Per i nuovi iscritti si sta predisponendo un impianto di misurazione del valore aggiunto piuttosto preciso, con la preparazione di prove di ingresso uguali per tutti e con una griglia di valutazione prestabilita che garantiscano l'oggettività della valutazione e la comparabilità dei risultati. Oltre alla prova d'ingresso di inizio anno scolastico è prevista una prova in uscita al termine dell'anno scolastico, in modo da rilevare i progressi manifestati nel periodo di riferimento. La prova in uscita deve essere ripetuta ogni anno nelle classi successive fino in quinta, in modo da rilevare l'apprendimento dei singoli studenti durante l'intero corso di studi (approccio longitudinale). Queste ripetute rilevazioni consentono anche di confrontare tra di loro le classi parallele e di evidenziare le influenze del gruppo classe e del corpo docente della classe sui risultati complessivi raggiunti (approccio trasversale). Nella rendicontazione dei progetti attivati vengono specificati sia l'obiettivo strategico perseguito che l'area o le aree corrispondenti che sono state potenziate.

L'istituto ha utilizzato la metafora del fiore per rappresentare tutte le principali aree di interesse dell'azione scolastica. Il fiore è formato da una parte centrale rappresentata dagli studenti, che sono il fulcro dell'azione formativa, e da tre petali che simboleggiano le conoscenze di base, le abilità tecnico-applicative e le competenze trasversali. Il gambo del fiore simboleggia l'organizzazione della didattica mentre le radici rappresentano lo sviluppo organizzativo. Dal fiore si dipartono delle frecce che costituiscono i cosiddetti impatti sociali mentre il terreno rappresenta le risorse finanziarie. Ad esempio, il progetto registro elettronico che si collega all'obiettivo strategico dell'informatizzazione, produce effetti positivi sull'area dello sviluppo organizzativo. La rendicontazione delle aree è molto dettagliata; per ciascun area sono elencati tutti i progetti che si ricollegano ad essa, le risorse umane impiegate distinte in risorse interne ed esterne, l'ammontare delle risorse finanziarie e la loro provenienza, i risultati conseguiti espressi attraverso specifici indicatori.

La terza parte del documento è suddivisa in due sezioni, di cui la prima esamina gli impatti sociali mentre la seconda descrive le risorse finanziarie. La sezione dedicata agli impatti sociali illustra gli esiti formativi e lavorativi del post diploma. L'istituto ha rilevato che il 50% circa dei diplomati prosegue gli studi all'università e il 95% di questi supera con successo i test d'ingresso. La restante parte dei diplomati si inserisce nel mondo del lavoro con un tempo medio di attesa che non supera i tre mesi, a testimonianza della qualità della formazione erogata dal Fermi che li agevola nella ricerca di un impiego. A dimostrazione del buon livello qualitativo delle attrezzature, il Fermi ha stipulato una convenzione con l'Università degli studi di Mantova per l'utilizzo di alcuni laboratori per le lezioni della facoltà di ingegneria ambientale. Emerge anche un dato negativo rappresentato dal fenomeno della dispersione scolastica: infatti, mediamente riesce a diplomarsi solo il 65% circa degli iscritti al primo anno. La seconda sezione della terza parte del bilancio sociale illustra le risorse finanziarie, riportando informazioni relative sia alle entrate che alle uscite. I dati presentati sono stati rielaborati e rapportati all'anno scolastico. Questa parte contiene numerose tabelle e grafici. La tabella delle entrate effettua una classificazione secondo la fonte di provenienza mentre la tabella delle uscite utilizza una aggregazione per obiettivo strategico. Per la rappresentazione dei dati contabili, l'istituto ha adottato la contabilità analitica per centri di costo rivelando un notevole sforzo organizzativo, considerando che tale tipo di contabilità non è prevista dalla normativa scolastica. I centri di costo individuati sono tre: funzionamento generale, funzionamento didattico e spese per il personale. Relativamente a queste tre aree sono calcolati i costi totali per ciascun centro di costo. In un'altra tabella, i costi totali dei centri di costo sono presentati correlati alle fonti di finanziamento che li hanno originati. Nella parte finale delle risorse finanziarie, il documento fa una comparazione fra alcuni dati dell'istituto Fermi con i dati nazionali e con quelli medi dell'OCSE, al fine di evidenziare eventuali punti di forza o di debolezza. Gli indici calcolati riguardano il costo annuo per alunno, il numero degli alunni per docente, il numero medio degli alunni per classe, il numero totale dei computer per scuola e il numero di studenti per computer. Questi ultimi due valori superano notevolmente i dati nazionali e quelli OCSE, manifestando un'ottima dotazione di attrezzature informatiche.

3.6 Liceo “Giambattista Brocchi” di Bassano del Grappa (VI).

Il liceo statale “Giambattista Brocchi”¹⁶¹ di Bassano del Grappa, in provincia di Vicenza, accoglie una popolazione scolastica di circa duemila studenti distribuita su cinque indirizzi liceali. I corsi di studio sono: classico, linguistico, scienze sociali, scientifico e scientifico-tecnologico. Nell’anno scolastico 2007/2008, la scuola rileva i seguenti dati: un numero totale di iscritti di 1.986 alunni, un corpo docente formato da 193 unità e personale amministrativo, tecnico e ausiliario di 46 unità. I dati danno un’idea molto precisa delle dimensioni dell’istituto Brocchi. Il nome della scuola è stato attribuito nel 1872 in occasione del centenario della nascita del grande scienziato e naturalista bassanese Giambattista Brocchi. Questa citazione mette in risalto le origini lontane della scuola che nasce addirittura nel 1819, quando il Veneto era sotto la dominazione austriaca. L’istituto assume una configurazione secondo l’ordinamento scolastico italiano solo nel 1866, in occasione dell’annessione del Veneto al regno d’Italia.

Il liceo Brocchi elabora il primo documento di rendicontazione sociale nell’anno scolastico 2006/2007. Il bilancio sociale che in questa sede viene presentato è quello della seconda edizione, che analizza i dati e i risultati dell’anno scolastico 2007/2008. L’articolazione del contenuto del documento risulta strutturato in quattro parti:

- 1) l’identità, la missione e l’organizzazione;
- 2) le risorse;
- 3) la relazione sociale; il liceo Brocchi e il territorio: le aree di intervento;
- 4) gli obiettivi futuri del liceo Brocchi.

La prima parte esamina l’identità dell’istituto partendo dall’analisi della sua storia, proseguendo con la rappresentazione dell’assetto organizzativo, della mission e degli obiettivi strategici, giungendo, infine, all’elencazione dei propri stakeholder. Dal profilo storico è emersa la lunga tradizione del liceo Brocchi nella realtà bassanese. Oltre alle tappe già citate nella premessa, una svolta importante è rappresentata dall’introduzione della sperimentazione nella metà degli anni Settanta che amplia l’offerta formativa, tradizionalmente ancorata al liceo ginnasio. Gli indirizzi liceali attualmente in vigore sono stati attivati nel 1998-1999, con l’introduzione del “Progetto ministeriale dell’autonomia” che si articola in classico, linguistico, delle scienze sociali, scientifico e scientifico-tecnologico. Con l’avvio della sperimentazione si è registrato un forte aumento delle iscrizioni, in quanto il bacino di utenza del liceo si è molto allargato, rivolgendosi ad un target di studenti molto differenziato. La domanda educativa è diventata più varia e complessa, proprio per l’estrema eterogeneità sociale, culturale e geografica dei propri studenti. Si è trattata di una scelta coraggiosa che ha consentito al liceo Brocchi di essere ancora il punto di riferimento nel proprio territorio, in una nuova veste più rispondente ai diversificati ed emergenti bisogni formativi dei giovani della propria comunità. Dal punto di vista geografico, gli studenti del Brocchi provengono da 66 comuni diversi distribuiti su sei differenti province. I circa duemila alunni sono ripartiti in tre distinte sedi, tutte dislocate in diverse zone di Bassano del

¹⁶¹ www.liceobrocchi.vi.it

Grappa. La scelta di rendere conto del proprio operato attraverso la redazione del bilancio sociale è maturata all'interno di un percorso di miglioramento continuo, che ha condotto l'istituto verso la certificazione di qualità secondo i criteri ISO 9001, verso la partecipazione ai Premi Qualità e al Premio Qualità Pubbliche Amministrazioni secondo il modello EFQM¹⁶². Il Brocchi ha anche iniziato il percorso per il riconoscimento europeo dell'eccellenza, raggiungendo nel dicembre 2005 il primo livello di Committed Excellence in Europe (LOE)¹⁶³. Per la realizzazione del primo bilancio sociale, il gruppo di lavoro si è rivolto al prof. Angelo Paletta, docente di economia aziendale presso l'Università degli Studi di Bologna ed esperto in tema di rendicontazione sociale nelle istituzioni scolastiche. Riguardo l'assetto organizzativo, il documento presenta una descrizione analitica dei vari organi e una rappresentazione grafica dei diversi ruoli attraverso un'organigramma, che riassume le diverse posizioni lavorative. In relazione alla mission, il liceo che pone al centro delle sue attività il processo formativo degli studenti, si prefigge l'obiettivo di far acquisire agli stessi una solida cultura di base, propedeutica ad un successivo studio universitario. Oltre all'ambizioso obiettivo di proporsi come una scuola di qualità, il liceo si pone come una scuola aperta verso l'esterno confrontandosi non solo con gli interlocutori del proprio territorio, ma anche con quelli nazionali e internazionali attraverso visite guidate, viaggi studio, stage e scambi internazionali. La prima parte del documento termina con la mappa dei portatori di interesse, che vengono distinti in interni ed esterni. Nella prima categoria rientrano gli studenti e il personale scolastico, formato dai docenti e dal personale Ata. La seconda categoria è più ampia e comprende le famiglie, gli interlocutori sociali, culturali ed istituzionali. Il raggruppamento degli stakeholder sociali ingloba le associazioni di categoria (Associazione degli industriali, Confcommercio, Associazione degli artigiani, sindacati dei lavoratori), le forze economiche del territorio (aziende, banche, associazioni di volontariato e no profit) e i fornitori. Il raggruppamento degli stakeholder culturali contiene gli ex presidi e gli ex docenti del liceo, il museo civico, le associazioni culturali locali (Dialogos, Rotary, Lyons, Soroptimist), le autorità religiose, la stampa e la televisione locale. Infine, il raggruppamento degli stakeholder istituzionali comprende gli Uffici scolastici provinciale e regionale, il Ministero dell'istruzione, l'amministrazione comunale, la provincia di Vicenza, la Regione Veneto, l'Asl, le altre istituzioni scolastiche del territorio e le forze dell'ordine.

La seconda parte del bilancio sociale esamina le risorse, distinguendole in risorse umane, tecnologiche e finanziarie. Tutte le risorse umane sono elencate in maniera dettagliata in una tabella che specifica il tipo di rapporto contrattuale, il titolo di studio posseduto e il sesso. Dalla lettura dei dati emerge che i 3/4 dei docenti hanno un contratto di lavoro a tempo indeterminato, che garantisce la stabilità del corpo docente e, di conseguenza, la continuità didattica. Il documento contiene informazioni anche sul numero dei giorni e sulla tipologia delle assenze, sulle attività di formazione e sugli incarichi affidati ai docenti. Sulla formazione, il liceo Brocchi è particolarmente impegnato con corsi di aggiornamento rivolti a

¹⁶² Cfr. European Foundation for Quality Management.

¹⁶³ Cfr. E' prevista l'applicazione sistematica del ciclo del Plan, Do, Check, Act.

tutto il personale scolastico, che interessano da un lato l'area disciplinare e didattico-metodologica e dall'altro lato l'area dell'organizzazione e della relazione. Dopo l'esame delle risorse umane, segue l'elencazione di tutte le risorse tecnologiche possedute dall'istituto e dislocate nelle tre diverse sedi. Una particolare attenzione è rivolta alla specificazione degli strumenti informatici messi a disposizione degli studenti, dei docenti e del personale Ata, distinguendoli anche secondo il criterio della obsolescenza. L'analisi delle risorse prosegue con quelle finanziarie, i cui dati sono tratti dal conto consuntivo del 2008. La particolarità del documento è data dall'assenza di un procedimento di rielaborazione dei dati che li rapporti all'anno scolastico. Infatti, le informazioni prodotte sono espresse secondo l'anno solare, facendo soltanto dei calcoli di aggregazione delle voci contabili più importanti. Il documento presenta dapprima una tabella che riassume le entrate suddividendole in otto aggregati: avanzo di amministrazione, finanziamenti dallo Stato, finanziamenti dalla Regione, finanziamenti da enti territoriali e da altre istituzioni pubbliche, contributi da privati, proventi da gestioni economiche, altre entrate, mutui. Segue una tabella che riassume le spese suddivise in sei categorie: funzionamento amministrativo generale, funzionamento didattico generale, spese del personale, spese di investimento, gestioni economiche, progetti. Un'altra tabella mette in luce le principali entrate e spese desunte dal conto consuntivo rapportandole alla totalità degli alunni in modo da ottenere un valore unitario di entrata e di spesa per studente. Infine, sono rappresentate le diverse destinazioni delle risorse finanziarie oggetto di contrattazione integrativa d'istituto.

La terza parte del documento relativa alla relazione sociale è suddivisa in cinque sezioni con i seguenti titoli: il presente degli studenti del Brocchi, il domani degli studenti del Brocchi, il ruolo centrale del Brocchi, il Brocchi e l'Europa, lavorare al Brocchi. La sezione del presente degli studenti analizza i risultati conseguiti al termine dell'anno scolastico in cinque aree: nell'area curricolare, in quella extracurricolare, nella dimensione delle difficoltà di apprendimento, in quella della valorizzazione dei talenti e nell'area della cultura giovanile. Come già detto in precedenza, l'istituto comprende oltre al corso ordinario di liceo classico cinque indirizzi sperimentali del progetto nazionale "autonomia". Nei corsi sperimentali, il curriculum è caratterizzato da numerose compresenze, che è una modalità d'insegnamento che prevede il contemporaneo intervento di due docenti di discipline diverse nello stesso gruppo classe. Per verificare il livello di gradimento di questa innovativa formula didattica, l'istituto ha somministrato agli studenti un questionario di valutazione delle attività di compresenza, riportato nel documento in una specifica tabella.

Per verificare i progressi nell'apprendimento, tutti gli studenti delle classi prima e terza, alla fine dell'anno scolastico, sono sottoposti ad una prova comune nelle discipline fondamentali e caratterizzanti dell'indirizzo, elaborata dai dipartimenti disciplinari. I risultati di tale prova sono presentati in due distinte tabelle che evidenziano le aree critiche del processo educativo, rispetto alle quali l'istituto individua specifici interventi formativi. Il documento esamina inoltre i risultati finali dell'anno scolastico 2007/2008 riportando in due distinte tabelle gli esiti conclusivi degli studenti dalla classe prima fino alla classe quarta e per le classi quin-

te i risultati dell'esame di stato. Nel prospetto delle classi quinte i risultati finali sono comparati con quelli dell'anno scolastico precedente.

Al fine di soddisfare adeguatamente le aspettative dei propri studenti, l'istituto pone una particolare attenzione ai loro bisogni fin dal momento dell'iscrizione. Infatti, agli alunni della classe prima l'istituto dedica una serie di iniziative di accoglienza, che per una parte sono svolte in forma intensiva nei primi dieci giorni di scuola. Tali attività sono finalizzate sia alla rilevazione delle caratteristiche affettive di ingresso degli alunni che alla verifica della sussistenza dei prerequisiti culturali necessari per affrontare il nuovo corso di studi. Se dalla diagnosi delle condizioni iniziali emerge una mancanza dei suddetti prerequisiti, l'allievo è indirizzato alla frequenza di corsi di sostegno. Per gli alunni stranieri e per quelli diversamente abili, l'istituto pone in essere attività di accoglienza differenziate. Per la promozione del benessere giovanile, la scuola ha istituito un Centro di informazione e di consulenza gestito da due docenti specialisti (psicologi) che aiuta i giovani ad affrontare le problematiche adolescenziali. L'istituto si preoccupa anche della pulizia e della cura degli ambienti scolastici, in modo da rendere gradevoli i luoghi dell'apprendimento. Tutte le azioni elencate sono rappresentate con degli indicatori specifici che rendono conto delle attività realizzate; i dati sono riferiti sia al 2008 che al 2007 in modo da evidenziare eventuali miglioramenti o peggioramenti rispetto all'anno precedente. Oltre alla rappresentazione delle attività svolte, il documento presenta anche i risultati ottenuti da tali interventi, spiegando il numero degli allievi riorientati, la media del profitto finale degli allievi stranieri e diversamente abili, nonché il numero dei reclami rilevati relativi alla pulizia dei locali.

Al fine di arricchire l'offerta formativa, la scuola propone numerose attività extracurricolari che comprendono i viaggi di istruzione, le visite guidate, gli scambi culturali, il progetto lauree scientifiche, le attività sportive, il teatro, la partecipazione a concorsi culturali (le olimpiadi di matematica, di fisica, di chimica, di scienze naturali, concorso "storie di impresa"), la partecipazione al corso di alternanza scuola-lavoro e ad altre iniziative. La rendicontazione delle attività extracurricolari si struttura su due livelli: dapprima sono rappresentate le attività realizzate nel corso del 2008 e del 2007 tramite specifici indicatori. Successivamente sono presentati i risultati ottenuti dalla partecipazione alle olimpiadi delle varie discipline e del concorso storie di impresa (numero studenti classificati e punteggio ottenuto), nonché i risultati delle gare sportive distinti per attività sportiva e per livello di qualificazione (fase provinciale, regionale e nazionale). Il liceo Brocchi offre anche attività formative a domanda individuale finalizzate ad incrementare il proprio portafoglio di conoscenze, come le certificazioni linguistiche, la patente europea del computer (ECDL¹⁶⁴), il progetto Leonardo (tirocinio lavorativo all'estero), i viaggi studio in Inghilterra e in Germania, lo stage extracurricolare. Per questi interventi, il bilancio sociale presenta una tabella riepilogativa che mediante l'utilizzo di indicatori specifici descrive le attività realizzate nel corso del 2008 e del 2007. In un altro prospetto sono evidenziati i risultati ottenuti in termini di esiti positivi e negativi degli esami relativi alle certificazioni linguisti-

¹⁶⁴ Cfr. European computer driving licence.

che, distinti tra lingua inglese, francese e tedesco, e gli esiti degli esami delle certificazioni ECDL.

Relativamente alle difficoltà di apprendimento, l'istituto è impegnato a mettere gli studenti nelle condizioni di giungere al termine dell'anno scolastico senza insufficienze, attraverso attività di sostegno preventivo o mediante interventi di recupero successivo. Le azioni del primo tipo si concretizzano nel cosiddetto recupero ordinario, che si svolge in orario curricolare durante l'intero anno scolastico. Gli interventi del secondo tipo, che rappresentano il recupero straordinario, si realizzano solo dopo la certificazione dell'insuccesso e si articolano in studio personale e corso di recupero tenuti in orario pomeridiano, ovvero extracurricolare. Tali corsi di recupero prevedono delle prove di verifica obbligatorie. Nel bilancio sociale, in un'apposita tabella è illustrata la situazione complessiva degli studenti del liceo relativamente ai debiti formativi maturati nel 2007 e alle sospensioni di giudizio verificatesi nel 2008. Per l'anno 2008, il prospetto specifica anche il numero degli alunni sospesi a giugno in una, due o tre materie e il numero degli studenti sospesi per indirizzo. I dati riportati nella tabella non sono comparabili tra di loro perché nell'anno scolastico 2007-2008 sono stati aboliti i debiti formativi, introducendo al loro posto le sospensioni del giudizio¹⁶⁵. I dati delle insufficienze vengono analizzati anche per quadrimestre, presentando due distinte tabelle, per il primo e il secondo quadrimestre. I risultati ottenuti in quest'area rivelano due aspetti: una diminuzione generalizzata delle insufficienze nel passaggio dal primo al secondo quadrimestre e due rilevanti criticità che riguardano la matematica in tutti gli indirizzi e il greco nell'indirizzo classico.

Puntando sulla valorizzazione delle diversità culturali degli individui, l'istituto rivolge la propria attenzione alla totalità degli studenti cercando di soddisfare i differenziati bisogni mediante la personalizzazione del curriculum. Infatti, la scuola pone una particolare attenzione non solo nei confronti degli studenti che rivelano difficoltà di apprendimento, ma anche nei confronti dei discenti dotati di un particolare talento. Nei riguardi di questi ultimi, il liceo Brocchi promuove una serie di attività dirette alla promozione delle eccellenze: partecipazione ai progetti Comenius 1 dell'Unione Europea, partecipazione alle gare nazionali del concorso Certamina di traduzione dal greco e dal latino, partecipazione alla fase provinciale delle Olimpiadi di matematica e di fisica, partecipazione al Forum pour une Europe multiculturelle di Lussemburgo su temi di interesse generale, partecipazione alle gare sportive sia a livello regionale che nazionale, attribuzione di borse di studio agli studenti più meritevoli da parte del comitato dei genitori, partecipazione

¹⁶⁵ Cfr. Fino all'anno scolastico 2006-2007 gli studenti che, in sede di scrutinio finale presentavano un'insufficienza in una o più discipline, potevano essere ammessi alla classe successiva con "debito formativo" che avrebbero dovuto recuperare, di norma, prima dell'inizio dell'anno scolastico successivo. Dall'anno scolastico 2007-2008, invece, la situazione di insufficienza in una o più discipline viene trattata diversamente. Se la situazione di profitto non consente di formulare un giudizio di ammissione alla classe successiva e, tuttavia, il consiglio di classe ritiene che lo studente sia in grado di recuperare le lacune della sua preparazione, il giudizio, di ammissione o meno, viene sospeso. A questo punto vengono attivate forme di sostegno e di recupero, al termine delle quali lo studente deve affrontare una prova, sulla base della quale, prima dell'inizio dell'anno scolastico, definirà il giudizio dello studente, di ammissione o di non ammissione. D.L. 28/6/1995 n. 253 convertito nella legge 8/8/1995 n. 352, D.M. 22/5/2007 n. 42, D.M. 3/10/2007 n. 80.

agli stage delle migliori università, come l'Università Bocconi, l'Università Santa Anna e la Scuola Normale di Pisa. Nel bilancio sociale sono esposti i risultati conseguiti nell'ambito della valorizzazione delle eccellenze, riportando il numero degli studenti diplomati con il massimo dei voti (100 e 100 con lode) sia nell'anno scolastico 2006-2007 che nel 2007-2008, il numero delle medaglie conquistate nelle varie competizioni sportive, il numero degli studenti partecipanti agli stage presso università prestigiose e il numero degli studenti ammessi ai progetti M.E.P.¹⁶⁶ e Y.P.C.A.¹⁶⁷.

Sull'ultimo argomento della sezione del "presente degli studenti del Brocchi" che riguarda la cultura giovanile, l'istituto elenca le diverse iniziative intraprese per stimolare la motivazione dei propri studenti, puntando sugli interessi e hobby tipici del mondo giovanile, come la passione per le moderne tecnologie e l'amore per la musica. Nell'intento di perseguire questa finalità, l'istituto ha previsto le seguenti attività: lo studio di una nuova disciplina denominata "Linguaggi non verbali e multimediali" in tutti gli indirizzi del liceo; lo studio di uno strumento musicale come materia opzionale nel liceo delle scienze sociali; la partecipazione al concorso "Storie d'impresa" indetto dall'Associazione degli industriali della provincia di Vicenza; l'attuazione del progetto "Filosofia a Bassano" che prevede un incontro con la cittadinanza su un tema filosofico. Degli aspetti citati, il bilancio sociale oltre a riportare le attività realizzate, menziona anche i risultati ottenuti in termini di riconoscimento e di consenso.

Sul punto intitolato "il domani del Brocchi", il documento esamina le attività realizzate sia riguardo i rapporti con l'università che con il mondo del lavoro. Rispetto all'università, il documento espone tutte le azioni di orientamento offerte agli studenti all'interno dell'istituto e la partecipazione alle varie iniziative esterne alla scuola, organizzate dalla Regione Veneto. Grazie ai dati forniti dal servizio studi statistici dell'Università degli studi di Padova, il bilancio sociale presenta anche i risultati, in termini di outcome, dell'azione formativa. Infatti, l'Università di Padova ha analizzato tutto il percorso universitario dei propri studenti, distinguendo i risultati per istituto superiore di provenienza. Nel rapporto statistico sono riportati i risultati dei test d'ingresso, il voto medio degli esami, la durata media degli studi e il voto finale della laurea. Riguardo la relazione con il mondo del lavoro, l'istituto espone i dati di tutte le attività realizzate negli anni scolastici 2006-2007 e 2007-2008 che riguardano gli stage curriculari ed extracurriculari, i percorsi di alternanza scuola lavoro, i tirocini lavorativi all'estero del progetto Leonardo, i corsi post-diploma IFTS¹⁶⁸. Sul ruolo culturale del Brocchi, il documento rende conto delle attività realizzate e dei risultati ottenuti in tre settori: nell'area della cultura classica, nell'area della pluralità e dell'integrazione dei saperi, nell'ambito dell'innovazione e della sperimentazione. Sul punto "il Brocchi e l'Europa" il

¹⁶⁶ Cfr. Model European Parliament: è un progetto di simulazione delle attività del Parlamento europeo al quale partecipano studenti provenienti da tutta l'Europa.

¹⁶⁷ Cfr. Youth Parliament of the Alpine Region (Parlamento dei giovani della convenzione delle Alpi): è un progetto di simulazione dei dibattiti parlamentari tenuto in lingua inglese su temi legati all'ambiente alpino. La sede dell'iniziativa è a Innsbruck in Austria.

¹⁶⁸ Cfr. Corsi di istruzione e formazione tecnica superiore: il corso attivato è stato per Tecnico superiore commerciale per il marketing e l'organizzazione delle vendite.

documento illustra le numerose iniziative di tipo internazionale in cui la scuola è coinvolta, dimostrando una grande attenzione per le lingue straniere e per gli scambi culturali con istituzioni scolastiche analoghe di altri Paesi attraverso la partecipazione a numerosi progetti finanziati dall'Unione Europea. Sul punto "lavorare al Brocchi" il documento espone le attività realizzate e i risultati ottenuti sul tema della valorizzazione delle risorse umane, puntando ad esaminare vari aspetti: dalle attività di formazione di tutto il personale scolastico alle azioni di aggiornamento delle strumentazioni tecnologiche utilizzate, dall'analisi del carico di lavoro delle varie posizioni lavorative all'esame del clima organizzativo. Alcuni di questi aspetti sono stati valutati con appositi questionari di percezione rivolto al personale interno della scuola.

La quarta parte del documento intitolata "gli obiettivi futuri del Brocchi" delinea le intenzioni per l'avvenire della scuola. La finalità principale è quella di misurare il valore aggiunto con un sistema di valutazione degli apprendimenti che partendo dagli esiti degli esami di stato conclusivi del primo ciclo di istruzione, proseguendo con i risultati di profitto del biennio e del triennio, giunga agli esiti dell'esame di stato conclusivo del secondo ciclo di istruzione. Tale sistema deve consentire di misurare lo scarto positivo o negativo del processo di apprendimento degli studenti del liceo Brocchi. Inoltre, l'istituto dovrà dotarsi di un database che registri gli esiti dei percorsi universitari e lavorativi dei propri studenti, in modo da monitorare gli impatti futuri dell'azione del Brocchi, per verificare l'efficacia della sua azione. In aggiunta a ciò, l'istituto dovrà elaborare un piano di benchmarking, attraverso il calcolo di specifici indicatori, che consenta di confrontare il liceo Brocchi con altre istituzioni scolastiche della stessa tipologia del Veneto e di altre regioni. L'altro versante sul quale l'istituto si prefigge di migliorare l'efficacia della sua azione è quello di potenziare il ruolo e le funzioni del Consiglio di classe. Il presupposto di tale obiettivo risiede nella considerazione che solo l'azione collegiale del Consiglio di classe, e non l'azione del singolo docente, può migliorare l'efficacia dell'insegnamento.

L'analisi del bilancio del liceo Brocchi conclude l'indagine sui bilanci sociali delle scuole secondarie di secondo grado. I tre casi successivi riguardano istituzioni scolastiche del primo ciclo d'istruzione: l'istituto comprensivo "Mastri Caravaggini" di Caravaggio, il II circolo didattico di Treviglio, l'istituto comprensivo di Vimodrone.

3.7 Istituto comprensivo "Mastri Caravaggini" di Caravaggio (BG).

L'istituto comprensivo "Mastri Caravaggini"¹⁶⁹, che opera nei comuni di Caravaggio e di Brignano Gera d'Adda in provincia di Bergamo, comprende tre ordini di scuole per un totale di otto plessi. Le scuole sono così distribuite: 3 scuole dell'infanzia (scuole dell'infanzia di Brignano, di Masano e di Vidalengo), 3 scuole primarie (scuole primarie di Brignano, di Masano e di Vidalengo), 2 scuole secondarie di primo grado (scuole secondarie di 1° grado di Brignano e di Ca-

¹⁶⁹ www.icmastricaravaggini.it

ravaggio). La redazione del bilancio sociale dell'istituto "Mastri Caravaggini" è stata promossa dall'Ufficio scolastico provinciale unitamente alla Banca di Credito Cooperativo Cassa Rurale di Treviglio, che hanno stipulato un'intesa per il sostegno finanziario dell'iniziativa. Il bilancio sociale preso in esame è quello relativo all'anno scolastico 2007-2008, che coincide con la prima ed unica edizione realizzata. L'impianto del documento deriva dal modello del primo bilancio sociale realizzato dall'istituto d'istruzione superiore "G. Maironi da Ponte" di Presezzo. Il contenuto del documento risulta suddiviso in tre parti:

- 1) l'identità dell'istituto comprensivo;
- 2) le risorse finanziarie;
- 3) la rendicontazione sociale.

La prima parte contiene una descrizione dei differenti aspetti dell'identità dell'istituto: il profilo della scuola, la storia, la comunità di appartenenza, il disegno strategico, l'assetto istituzionale e organizzativo. Dall'esame del percorso storico è emerso che la data di nascita dell'istituto comprensivo è da ascrivere al 1° settembre 2000 a seguito dell'unione delle scuole sopracitate dei tre diversi gradi di istruzione. Nell'anno scolastico 2007-2008 il totale degli alunni iscritti nell'istituto comprensivo sono circa mille, così ripartiti: n. 132 nella scuola dell'infanzia, n. 348 nella scuola primaria e n. 467 nella scuola secondaria di 1° grado. Relativamente al disegno strategico sono trattati diversi punti: l'azione di autoanalisi e di riflessione dell'istituto, le linee guida della politica scolastica, la lettura dei bisogni formativi, le offerte formative aperte alla propria comunità, il problema strategico della struttura dell'istituto. Riguardo l'assetto istituzionale e organizzativo, il documento fa riferimento ai ruoli di governo e di gestione dell'istituto, alla procedura adottata per la presentazione dei progetti, alla comunicazione interna ed esterna e al sistema di gestione della qualità. Sul punto intitolato "l'azione di autoanalisi e di riflessione dell'istituto", il bilancio sociale svolge un'analisi molto dettagliata dei vari interventi realizzati nel corso degli otto anni di esistenza dell'istituto comprensivo, riportando anche l'approfondita indagine effettuata nell'anno scolastico 2001-2002. In quell'anno, l'istituto somministrò ai propri allievi una serie di questionari e di test di profitto elaborati dalla rete Stresa¹⁷⁰, i cui dati confluirono in un documento riepilogativo denominato "Il profilo d'istituto". Relativamente alle linee guida della politica scolastica, il bilancio sociale illustra il nuovo orientamento della scuola che considera il territorio come parte integrante della propria azione. Inoltre, l'istituzione si considera aperta alle istanze dei propri interlocutori e pronta a recepire e soddisfare le loro esigenze. Tale impostazione, che è coerente con il nuovo assetto normativo, traspare concretamente attraverso le numerose intese che la scuola ha stipulato con enti e associazioni locali. Al fine di migliorare gli aspetti organizzativi, l'istituto ha elaborato il funzionigramma dei vari ruoli esplicitando i relativi compiti, sia per il personale docente che per il personale amministrativo, tecnico e ausiliario. Nel documento si sottolinea che l'isti-

¹⁷⁰ Cfr. Bilancio sociale 2007-08 dell'istituto comprensivo "Mastri Caravaggini", p. 82. STRESA (Strumenti per l'efficacia della scuola e l'autovalutazione) è una rete di scuole nata a Bergamo nel 1998 che si occupa di produrre e utilizzare strumenti di valutazione dell'apprendimento degli alunni, di offrire percorsi di aggiornamento agli insegnanti, di organizzare convegni e attività con la partecipazione di esperti stranieri. L'istituto Mastri Caravaggini ha aderito alla rete nel 1998.

tuto, pur non avendo la certificazione di qualità attribuita da un ente esterno, ha sempre svolto le proprie attività basandole su un sistema di gestione della qualità maturato e migliorato con l'esperienza.

La seconda parte del rapporto, a differenza degli altri bilanci sociali, è dedicata unicamente alle risorse finanziarie, prescindendo dall'esame delle risorse umane e strumentali. L'analisi dei dati economico-finanziari è rivolta ad una comparazione complessiva delle entrate e delle uscite relative agli ultimi tre anni scolastici: in particolare, a partire dall'anno scolastico 2005-2006 fino al 2007-2008. I dati sono ripartiti in due distinte tabelle, una per le entrate ed una per le uscite. Entrambe le tabelle riportano i valori suddivisi per fonti di finanziamento (stato, comuni, famiglie, sponsor, interessi bancari) e per aree di utilizzo (funzionamento didattico e amministrativo, spese per insegnanti supplenti, spese per il miglioramento dell'offerta formativa, spese per utenze sostenute dal comune, assicurazione degli alunni a carico delle famiglie, visite e viaggi d'istruzione a carico delle famiglie, spese per progetti). Alcuni aspetti contabili del bilancio, sempre riferiti agli ultimi tre anni scolastici, sono esaminati in modo particolareggiato al fine di evidenziare le cause che hanno determinato i loro andamenti. Gli argomenti osservati in maniera dettagliata riguardano gli oneri relativi al funzionamento didattico e amministrativo, le spese per gli insegnanti supplenti, gli oneri per il miglioramento dell'offerta formativa e le spese per i progetti didattici. Queste ultime uscite sono suddivise sia per plesso, che per tipologia.

La terza parte denominata rendicontazione sociale prende in esame, in prevalenza, la relazione con i due principali stakeholder, rappresentati dagli alunni e dalle rispettive famiglie. Gli argomenti trattati sono la percezione della scuola da parte degli alunni, la percezione della scuola da parte dei genitori, l'integrazione degli allievi con disagio, l'integrazione degli alunni stranieri, l'integrazione degli alunni disabili, l'orientamento verso le scuole superiori per gli alunni della terza media, l'arricchimento dell'offerta formativa, le risorse extra-scolastiche per ampliare l'offerta formativa, le visite guidate e i viaggi d'istruzione. I primi due paragrafi di questa sezione analizzano la percezione che sia gli alunni che i genitori hanno della scuola, rilevata attraverso due strumenti elaborati dalla rete Stresa. Il questionario rivolto agli alunni intitolato "Io la penso così" è stato somministrato agli allievi della classe quarta della scuola primaria e della classe seconda della scuola secondaria di primo grado. Il questionario, composto da 59 item, ha indagato sei aree così raggruppate: la scuola, i compagni, gli insegnanti, le lezioni, il mio lavoro e il lavoro in classe. I dati sono stati analizzati da un esperto di statistica che ha evidenziato alcuni fattori chiave: motivazione, autostima, valorizzazione dell'alunno, aiuto dell'alunno, adeguatezza delle consegne e per la seconda media anche il clima di classe. Il questionario destinato alle famiglie, denominato "I genitori e la scuola" e articolato in 24 affermazioni, ha esaminato quattro aree tematiche: la didattica, la formazione, la gestione e la comunicazione. Dall'analisi dei risultati sono emerse preziose informazioni riguardanti la comunicazione della valutazione, il clima e l'accoglienza, il benessere del proprio figlio a scuola e l'immagine della scuola. Poiché la somministrazione dei questionari ha interessato una rete di scuole (rete Stresa), i dati ottenuti sono stati confrontati con quelli delle altre istituzioni scolastiche che hanno aderito all'iniziativa. I risultati dei que-

stionari hanno dato luogo ad un momento di riflessione da parte della scuola e, in particolare, da parte degli insegnanti sul proprio operato, al fine di individuare le aree critiche e predisporre gli opportuni interventi correttivi.

Il documento riserva una particolare attenzione alle attività svolte per l'integrazione di quelle categorie di alunni caratterizzati da una qualche forma di disagio: alunni disabili, alunni stranieri e alunni con svantaggio socio-culturale, relazionale o di apprendimento. Sul tema degli alunni in situazione di svantaggio sono presentate numerose tabelle frutto di un'intensa attività di raccolta di dati rilevati negli ultimi tre anni scolastici. Dato che numerose forme di disagio, di insuccesso e di abbandono scolastico si verificano soprattutto nel passaggio da un ciclo di scuola all'altro, e in particolar modo dalla scuola media a quella superiore, l'istituto "Caravaggini" ha attivato una serie di iniziative di orientamento con la finalità di prevenire tali problematiche. L'attività di orientamento, sviluppatasi per tutto il triennio della scuola media, ha utilizzato vari strumenti: test attitudinali, schede di osservazione, letture specifiche, audiovisivi, ma soprattutto stage e visite presso i diversi istituti superiori (open day). Sul tema dell'ampliamento dell'offerta formativa, il rapporto evidenzia che si è fatto ricorso sia ad attività scolastiche che ad attività extrascolastiche. Queste ultime, che hanno visto il coinvolgimento di enti e associazioni locali, sono state svolte sia nel corso dell'anno scolastico che durante il periodo estivo. L'arricchimento dell'offerta formativa ha prodotto varie tipologie di progetti, rivolti sia a supportare gli alunni in condizioni di svantaggio, che a stimolare gli alunni dotati di elevate capacità cognitive. Sono state offerte anche una ampia gamma di attività sportive. Dalla lettura del documento è emerso il tentativo e lo sforzo fatto dalla scuola di cercare di soddisfare i differenziati e sempre più complessi bisogni dei propri alunni.

3.8 II Circolo didattico di Treviglio (BG).

La prima esperienza di bilancio sociale del II circolo didattico di Treviglio¹⁷¹ si realizza nell'anno scolastico 2008-2009 su sollecitazione del Dirigente scolastico dell'istituto d'istruzione superiore "Giovanni Maironi da Ponte" di Presezzo, che aveva invitato l'istituzione nell'anno scolastico 2007-2008 ad aderire alla rete di scuole per il bilancio sociale fondata dal Maironi. L'esperienza è stata resa possibile grazie al finanziamento effettuato dalla Banca di Credito Cooperativo Cassa Rurale di Treviglio. Il processo di rendicontazione si è instaurato solo a seguito delle delibere favorevoli del collegio dei docenti e del consiglio di circolo che hanno dato mandato ad uno specifico gruppo di lavoro di redigere il primo bilancio sociale. Il gruppo di lavoro risulta formato dal dirigente scolastico, dal dirigente dei servizi generali e amministrativi, da quattro docenti e da un esperto esterno specializzato in tale materia. Il documento finale risulta articolato in sei parti, che descrivono i seguenti aspetti:

- 1) l'istituto;
- 2) le risorse;

¹⁷¹ www.trevigliosecondo.it

- 3) il territorio;
- 4) la scuola che accoglie tutti;
- 5) la valutazione dei risultati scolastici e formativi;
- 6) le azioni di miglioramento.

La prima sezione presenta una descrizione dell'istituto, che risulta formato da due scuole primarie e da tre scuole dell'infanzia. Le scuole elementari sono denominate "C. Battisti" e "Mozzi" mentre le scuole dell'infanzia sono chiamate "Iqbal Masih", "Mozzi 2" e "Gianni Rodari". Nell'anno scolastico 2008-2009 gli alunni e i docenti delle scuole elementari sono rispettivamente 546 e 61, mentre gli allievi e i docenti della scuola dell'infanzia sono 340 e 30. Dopo un breve profilo storico della scuola, il documento delinea l'identità dell'istituzione indicando i principi, le finalità e gli itinerari educativi che sono alla base della stessa. Successivamente, il rapporto passa alla descrizione del piano progettuale e dell'assetto organizzativo della scuola.

Riguardo il secondo punto, il documento presenta una descrizione dettagliata delle risorse articolate in risorse umane, strumentali ed economico-finanziarie. Relativamente alle risorse umane, oltre alla consistenza e alla composizione del personale scolastico, il dato più significativo è contenuto nella tabella della continuità del personale docente. Tale informazione, che è garanzia di continuità didattica e che influisce positivamente sul processo di insegnamento-apprendimento, è molto utile alle famiglie nel momento della scelta della scuola per l'iscrizione dei propri figli. Dall'elenco delle risorse strumentali, risulta che la scuola dispone di laboratori di informatica, di laboratori di scienze, di un laboratorio audiovisivo, di un laboratorio musicale, di una biblioteca e di diverse palestre. Le risorse economico-finanziarie fanno riferimento ai dati contabili della scuola rilevati dal programma annuale e dal consuntivo. Nel documento viene precisata la procedura di calcolo adottata per trasformare i valori contabili riferiti all'anno solare nei valori indicati nel bilancio sociale che sono, invece, riferiti all'anno scolastico. Inoltre, viene precisato che alcuni costi non compaiono perché imputati ad altri enti. Ad esempio, il costo del personale scolastico, con esclusione dei supplenti, è di competenza del Ministero della pubblica istruzione mentre le spese di manutenzione degli immobili (energia elettrica, acqua, metano e telefono) sono a carico del Comune.

La terza parte del documento intitolata "il territorio" illustra il contesto territoriale, il quadro demografico, la popolazione scolastica, l'elenco dei propri stakeholder e le informazioni sulla rete Scuola offerta sostenibile. Riguardo la situazione demografica, il documento chiarisce che la fonte delle informazioni è rappresentata dal bilancio sociale del Comune di Treviglio. In relazione alla rete Scuola offerta sostenibile (S:O.S.) si chiarisce che trattasi di un percorso di programmazione sul curricolo verticale che investe discipline e ordini di scuola diversi.

La quarta parte denominata "la scuola che accoglie tutti" riguarda l'attività progettuale che può essere raggruppata in quattro aree così distinte: spazio ascolto e sportello psicopedagogico (progetto di psicologia scolastica), continuità ed accoglienza tra la scuola dell'infanzia e la scuola primaria (progetti: formazione classi prime, accoglienza scuola dell'infanzia, raccordo-continuità scuola dell'infanzia e scuola primaria), intercultura (progetti: alfabetizzazione e potenziamento della lin-

gua italiana, mediazione culturale e linguistica, corso di italiano per donne straniere), star bene a scuola e attraverso la scuola (progetti: a vantaggio, pet therapy, progetto nomadi, ti accompagno, istruzione domiciliare, centro ricreativo estivo “spazio estate”).

La quinta parte del rapporto, che è dedicata alla valutazione dei risultati scolastici e formativi, risulta distinta in valutazione interna degli alunni e valutazione esterna dell'istituzione fatta dai principali stakeholder. La valutazione degli allievi è strutturata nella tipica tripartizione adottata dalle scuole che comprende la valutazione iniziale attuata con le prove d'ingresso, la valutazione in itinere effettuata con prove di vario tipo strutturate e non, la valutazione finale che trova rappresentazione nel Documento di Valutazione. Nel documento citato viene delineato il profilo dinamico dell'alunno, i progressi compiuti rispetto al livello di partenza e gli obiettivi raggiunti in termini di conoscenze e abilità. In relazione alla valutazione esterna, il II circolo didattico di Treviglio si vanta di far parte già dal 1999 della rete Stresa (Strumenti per l'Efficacia della Scuola e l'Autovalutazione) che promuove attività di ricerca e di sperimentazione dei principali strumenti di autovalutazione. Fra i vantaggi della rete, vi è la possibilità che i risultati dell'autovalutazione della scuola possono essere confrontati con quelli delle altre scuole, consentendo così di attuare miglioramenti dell'offerta formativa. Tra le altre forme di valutazione esterna vi sono i test di percezione dei genitori e degli alunni, il primo denominato “I genitori e la scuola”, il secondo intitolato “Io la penso così”. Il questionario di percezione dei genitori ha svolto un'indagine su diversi aspetti della scuola, quali il clima generale, il metodo di lavoro e l'atteggiamento dei docenti, il rapporto scuola-famiglia, le attese dei genitori e i risultati degli alunni. Il questionario degli alunni è stato somministrato soltanto agli alunni delle classi quarte; esso ha indagato le percezioni rispetto alle modalità di insegnamento e di apprendimento, le dinamiche relazionali, i comportamenti sociali e di ruolo, il contesto scolastico. Al fine di poter meglio valutare i risultati di apprendimento dei propri allievi tenendo conto dei parametri nazionali di valutazione, sono state somministrate volontariamente le prove Invalsi¹⁷² ad un campione di alunni delle classi seconda e quinta della scuola primaria. La verifica destinata agli allievi della classe seconda comprendeva una prova preliminare di lettura, una prova di italiano ed una prova di matematica. La verifica rivolta agli allievi della classe quinta comprendeva una prova di italiano, una prova di matematica ed un questionario dello studente. Una valutazione dei risultati dell'apprendimento è stata effettuata anche nella scuola dell'infanzia somministrando apposite verifiche distinte per età e rivolte distintamente ai bambini di tre, quattro e cinque anni. Trattandosi di bambini piccoli, tale tipo di valutazione si differenzia rispetto all'analisi effettuata sugli allievi della scuola primaria. Ai soggetti di questa fascia di età bisogna proporre prove basate prevalentemente sull'osservazione e sull'ascolto, non potendo utilizzare gli strumenti delle prove strutturate o dei test.

Infine, la sesta parte del bilancio sociale è stata riservata alle azioni di miglioramento. Infatti, dalla valutazione sia interna che esterna provengono i suggerimenti per migliorare la qualità dell'offerta educativa e formativa. Ad esempio,

¹⁷² Cfr. Istituto Nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione.

dalla valutazione dei progetti “la scuola accoglie tutti” sono messi in evidenza le particolarità di ogni esperienza e gli aspetti da privilegiare nella programmazione delle attività da realizzare nel successivo anno scolastico. Le azioni individuate si sostanziano nel miglioramento dell’impianto progettuale ed organizzativo, in un piano triennale di formazione, nella consapevolezza della centralità dell’alunno nel processo educativo, in una maggiore interazione con gli attori del territorio e in un crescente ruolo di indirizzo del Gruppo progetto formativo e dello staff di dirigenza.

3.9 Istituto comprensivo di Vimodrone (MI).

L’istituto comprensivo di Vimodrone¹⁷³ ubicato nella zona est della provincia di Milano, comprende tutte le scuole del primo ciclo d’istruzione del territorio comunale di Vimodrone. L’istituto, che raggruppa in totale otto plessi, risulta costituito da tre scuole dell’infanzia, tre scuole primarie e due scuole secondarie di primo grado. L’istituzione scolastica considerata ha assunto la configurazione di istituto comprensivo con decorrenza 1° settembre del 2000, per effetto della normativa sul dimensionamento della rete scolastica che ha determinato la fusione del circolo didattico di Vimodrone con la scuola media dello stesso comune. Il documento di rendicontazione preso in esame è quello relativo all’anno scolastico 2008-2009 che rappresenta la prima edizione e che coincide con l’insediamento del nuovo dirigente scolastico, particolarmente esperto in questa tematica. Nell’anno scolastico citato, il numero complessivo degli alunni è pari a 1.156, così ripartiti: n. 361 nelle tre scuole dell’infanzia, n. 542 nelle tre scuole primarie e n. 253 nelle due scuole secondarie di 1° grado. La struttura del bilancio sociale risulta articolata in tre parti, come segue:

- 1) l’identità della scuola;
- 2) le scelte e i risultati;
- 3) le risorse.

La prima sezione del documento contiene una descrizione dettagliata dell’identità, partendo dall’esame del profilo storico dell’istituto, proseguendo con un’analisi della comunità di riferimento e completando il quadro con una rappresentazione dell’assetto istituzionale e organizzativo. Per non appesantire questa parte, alcuni aspetti riferiti all’identità sono esaminati negli allegati che attraverso numerose tabelle e grafici raccolgono i dati di contesto, i dati relativi agli alunni e i dati dei rapporti della scuola con l’esterno. Dal documento emerge che la scuola è notevolmente impegnata nella costruzione di una buona immagine, attraverso diverse iniziative e puntando soprattutto a sviluppare solidi rapporti con l’esterno. Infatti, dal profilo storico è risultato che dagli ultimi anni novanta fino all’anno scolastico 2006-2007, l’istituto ha attraversato un periodo di difficoltà caratterizzato da problemi organizzativi dovuti a lavori di sistemazione di un intero plesso, da problemi gestionali legati al nuovo assetto e da un consistente turnover dei docenti. Tutti questi elementi hanno determinato una riduzione del numero delle i-

¹⁷³ www.scuolavimodrone.it

scrizioni da parte degli alunni, attirati da scuole limitrofe più attente alla cura e alla promozione della propria immagine (scuola statale Milano 2 di Segrate, scuola privata di Milano zona di Cimiano, scuola privata di Cernusco). Tale diminuzione è stata in parte bilanciata dall'incremento demografico che ha interessato il territorio di Vimodrone. In ogni caso, per contrastare tale tendenza la scuola si è attivata adottando diverse iniziative. Ma l'inversione di rotta più consistente si è realizzata dopo l'insediamento del nuovo dirigente scolastico nell'anno 2007. Quest'ultimo congiuntamente al personale scolastico hanno intrapreso una massiccia attività di riqualificazione dell'offerta formativa e un'azione tesa al miglioramento dell'immagine della scuola. Grazie agli sforzi di tutto il personale e alle migliorate situazioni di contesto, la scuola ha riconquistato la fiducia dei propri utenti e ha migliorato le relazioni con numerosi interlocutori presenti sul territorio. Rispetto alle famiglie, l'istituto ha intensificato la collaborazione con il comitato dei genitori ed ha promosso una maggiore partecipazione dei genitori alla vita della scuola. Il coinvolgimento della scuola nelle iniziative del contesto comunale è cresciuto notevolmente. Le attività collegate all'indirizzo musicale hanno trovato sviluppo all'interno del territorio comunale attraverso l'organizzazione di concerti e di spettacoli. Tra i rapporti con l'esterno figurano una serie di partecipazioni ad attività di rete: adesione alla rete territoriale per l'integrazione dell'handicap, adesione alla rete dell'ASAM dal 2007 (Associazione delle scuole autonome della provincia di Milano) e adesione alla rete Stresa (iniziata nell'anno scolastico 2007-2008). Al fine di creare un maggior raccordo con il secondo ciclo d'istruzione, la scuola ha intensificato i rapporti con gli istituti superiori e con i centri di formazione professionale presenti sul territorio. La scuola ha allargato i rapporti anche nei confronti di realtà scolastiche straniere partecipando al progetto Comenius finanziato dall'Unione Europea, attuando forme di collaborazione con scuole dell'Olanda e del Belgio. Sul versante della qualità, il bilancio sociale illustra le varie iniziative adottate dalla scuola: la costruzione di un sistema di gestione per la qualità con la certificazione ISO 9001 sull'erogazione dei progetti extracurricolari nell'anno 2006; l'adesione volontaria come scuola campione al sistema di valutazione degli apprendimenti dell'Invalsi; la già citata adesione alla rete Stresa nel 2007; la pianificazione del progetto "Valutare domani" basato sulla valutazione di sistema, sulla gestione della qualità, sulla valutazione degli apprendimenti e sulla valutazione dell'insegnamento.

La seconda parte del documento intitolata "le scelte e i risultati" analizza i vari obiettivi strategici che la scuola si è data ponendoli a confronti con gli esiti di fine anno scolastico. Questa sezione inizia con una premessa riguardante i vantaggi collegati alla tipologia di istituto comprensivo: infatti, il passaggio da parte degli allievi da una scuola all'altra è facilitato perché fra i diversi gradi di istruzione esistono molteplici strumenti di collegamento e di comunicazione. A tale scopo, la scuola raccoglie in maniera sistematica numerose informazioni sull'evoluzione del livello di apprendimento degli alunni: l'osservazione in ingresso degli alunni di 3 anni con le prove Griffiths, i profili in uscita della scuola dell'infanzia (5-6 anni), gli esiti delle prove comuni in italiano e matematica dalla classe prima della primaria fino alla classe terza della secondaria, gli esiti degli scrutini di tutte le classi con elaborazione dei dati per classi parallele nella scuola secondaria, gli esi-

ti dei test Invalsi e dei test della rete Stresa, i risultati degli esami di licenza. La scuola ha anche cercato di elaborare i risultati del biennio delle scuole superiori, senza però riuscirci per mancanza di collaborazione da parte degli istituti superiori. Nel documento emerge la crucialità del rapporto con le famiglie che è stato incentivato con diversi interventi: attraverso la somministrazione dei questionari di percezione della rete Stresa, mediante il coinvolgimento diretto nelle attività dell'istituto come nella partecipazione alla redazione del giornalino scolastico, attraverso la maggiore rappresentatività attribuita all'organo del comitato dei genitori, attraverso incontri su tematiche educative e attraverso la facilitazione della comprensione della valutazione degli alunni. In relazione agli obiettivi strategici, il documento esplicita le principali finalità della scuola: sviluppare le conoscenze di base in matematica e nella lingua italiana, accrescere le capacità nei diversi ambiti disciplinari con particolare attenzione alla creatività, potenziare l'autonomia di lavoro e di iniziativa degli alunni nell'apprendimento, garantire la personalizzazione degli interventi e l'integrazione degli allievi che presentano disabilità, sviluppare la cultura dell'autonomia attraverso l'unitaria costruzione e realizzazione del progetto formativo. I traguardi rappresentati sono stati declinati in maniera specifica: ad esempio, il primo obiettivo è stato tradotto in termini operativi mediante il raggiungimento di risultati nelle prove Invalsi almeno equivalenti o superiori ai valori della media regionale. Collegato a questo traguardo è l'obiettivo di innalzare complessivamente del 5% entro tre anni gli esiti di apprendimento in italiano e in matematica, prendendo come parametro di riferimento gli esiti degli scrutini.

Relativamente all'obiettivo dell'autonomia di lavoro degli alunni, sono stati fissati i seguenti traguardi: innalzare del 30% nell'arco di tre anni la valutazione dell'autonomia di lavoro degli alunni da parte dei docenti della scuola secondaria; migliorare i dati del questionario della rete Stresa "Come studio, come lavoro" che viene somministrato agli allievi della classe quarta della primaria e della classe prima della secondaria; migliorare i dati del questionario della rete Stresa rivolto alle famiglie relativamente alle domande che riguardano il coinvolgimento dei genitori e l'azione di insegnamento attivo della scuola; in prospettiva, innalzare del 10% in due anni la partecipazione dei genitori agli incontri scuola-famiglia e ai colloqui individuali con i docenti nelle ore di ricevimento. Riguardo gli alunni che seguono un progetto educativo individualizzato (PEI), gli obiettivi sono così specificati: garantire ad ogni alunno con disabilità il PEI condiviso da genitori ed esperti referenti che seguono l'alunno; garantire coordinamento tra le diverse figure che intervengono sull'alunno; garantire risorse e strumenti funzionali ai progetti di integrazione. Per ciascuno obiettivo strategico, il documento relaziona ampiamente sulle attività realizzate e sui progetti svolti nel corso dell'anno scolastico. Ma la sezione più consistente è dedicata alla documentazione dei risultati, attraverso la presentazione di tabelle, di grafici e di diagrammi di facile lettura. Oltre all'indicazione degli esiti, per ciascun obiettivo strategico viene presentata anche una tabella che individua tutti gli stakeholder coinvolti ed una tabella che elenca in modo dettagliato le risorse umane e finanziarie utilizzate. Nella scheda degli stakeholder viene spiegato il valore distribuito a ciascun interlocutore e rappresentato in termini di benefici ricevuti sottoforma di capacità acquisite, di competenze sviluppate o di relazioni potenziate.

La terza parte del documento denominata “risorse” prende in esame soltanto le risorse economico-finanziarie, differenziandosi in tal modo dai rapporti di altre scuole che analizzano anche le risorse umane e strumentali. Le informazioni sono tratte dai due principali documenti istituzionali contabili rappresentati dal programma annuale e dal consuntivo. Il documento riporta anche i dati delle spese sostenute dall’amministrazione comunale, tratti dalla contabilità dell’ente locale. I dati contenuti nel bilancio sociale fanno riferimento all’anno scolastico mentre quelli contenuti nei documenti contabili della scuola considerano come periodo di riferimento l’anno solare. Per rispondere alle esigenze della rendicontazione, i valori tratti dal programma annuale e dal consuntivo sono stati rielaborati ed aggregati in modo da renderli corrispondenti al periodo dell’anno scolastico. Tale operazione di adeguamento non risulta nei dati relativi ai costi sostenuti dall’amministrazione comunale. Nel documento questa mancanza viene precisata e accettata come uno dei tanti limiti ricollegabili alla prima esperienza di rendicontazione. Dalla lettura delle informazioni contenute nelle numerose tabelle presentate in questa sezione, si rileva che i progetti didattici realizzati con l’intervento dei docenti sono finanziati in gran parte dal fondo d’istituto mentre gli acquisti e i progetti che prevedono esperti esterni sono finanziati in misura prevalente dall’ente locale. A carico dei genitori risultano soltanto le spese a favore degli alunni per le visite guidate e per l’assicurazione.

Tra i pregi di questo bilancio sociale, emerge lo sforzo da parte della dirigenza di impostare tutta l’attività di progettazione secondo i principi della rendicontazione sociale, in modo da poter rilevare agevolmente le informazioni necessarie alla redazione del bilancio sociale. Infatti, la scuola ha adottato un sistema di contabilità analitica che consente di esaminare le spese per centri di costo, in modo da agevolare l’individuazione delle aree critiche della gestione. Tale impostazione emerge già nella fase di compilazione delle schede di progetto, facendo ricorso ad un prospetto che evidenzia in maniera distinta le spese dei materiali, i costi delle attività aggiuntive dei docenti, i costi relativi agli interventi degli esterni e i costi per servizi. Anche il Piano delle attività didattiche presenta le varie iniziative aggregate secondo le aree del POF con l’indicazione del docente della funzione strumentale responsabile di area. Tra le rappresentazioni di dati che seguono l’impostazione per centri di costi, si cita la tabella dei costi sostenuti per la realizzazione degli obiettivi strategici distinti per obiettivo e per fonte di finanziamento. Un’altra tabella ben strutturata è quella dei costi sostenuti per la realizzazione delle attività della scuola distinti in aree di centri di costo e secondo la provenienza. Le aree dei centri di costo sono tre: area dei progetti, area della gestione didattica, area dell’amministrazione e della direzione generale. Nel documento sono presenti numerosi indici: indici di analisi delle risorse e della loro gestione (indice di liquidità primaria e di liquidità secondaria), indici del processo amministrativo (indice riscossioni/pagamenti, indice pagamenti/impegni), indici di diversificazione delle entrate (indice di sussidiarietà verticale e di sussidiarietà orizzontale) e indici di capacità imprenditoriale (finanziamenti esterni per progetti/totale entrate). L’elaborazione dei dati contabili e degli indici di gestione consente di effettuare il confronto con altre scuole valutando l’utilizzo delle risorse finanziarie sulla base di elementi certi e concreti in un’ottica di miglioramento e di sviluppo.

CAPITOLO QUARTO

RISULTATI DELLA RICERCA

SOMMARIO: 4.1 Analisi dei dati raccolti. 4.2 Analisi dei risultati del questionario sul bilancio sociale. 4.3 Benefici e criticità rilevate nella redazione del bilancio sociale di un'istituzione scolastica. 4.4 Considerazioni conclusive.

4.1 Analisi dei dati raccolti

Nel precedente capitolo sono stati precisati i quesiti della presente ricerca, che consistono nella comprensione delle *finalità* che hanno indotto alcune istituzioni scolastiche a redigere il bilancio sociale, nell'analisi del *modello metodologico adottato*, nella individuazione di un *contenuto standard* applicabile al settore dell'istruzione, nonché nella ricerca delle *differenze tra il primo e il secondo ciclo d'istruzione*. Dopo la formulazione dei problemi oggetto di indagine, è stata impostata una procedura metodologica che è iniziata con il disegno della ricerca ed è proseguita con la raccolta delle informazioni. Nella prima fase si è dato spazio all'analisi delle informazioni secondarie esterne mediante l'esame della letteratura e dei principali modelli nazionali di bilancio sociale. A questo momento ne è seguito un'altro che ha analizzato le informazioni secondarie interne facendo riferimento alle prove documentali rappresentate dai bilanci sociali delle istituzioni scolastiche indagate. Per avvalorare maggiormente i risultati ottenuti dall'analisi dei dati secondari, si è fatto ricorso anche ai dati primari mediante l'utilizzazione di un questionario inviato ai dirigenti scolastici delle istituzioni educative selezionate. In merito al primo quesito che intende indagare sulle *finalità* che inducono le istituzioni scolastiche alla rendicontazione sociale, la risposta ci viene offerta dalle pagine iniziali dei diversi documenti esaminati e, più precisamente, nella sezione destinata alla presentazione del documento. Mentre cinque dei sei bilanci sociali selezionati mostrano nelle prime pagine del documento una sezione destinata alla presentazione, il rapporto dell'istituto Maironi relativo all'anno scolastico indagato (2007-2008) non contempla tale parte. Per ovviare a tale inconveniente sono stati analizzati tutti e quattro i documenti del suddetto istituto pubblicati a partire dall'anno scolastico 2005-2006 fino al 2008-2009: infatti, nelle altre edizioni, ad eccezione dell'anno analizzato, è presente una sezione dedicata all'illustrazione del documento. Dai documenti citati si afferma che una delle finalità principali del bilancio sociale dell'istituto Maironi è quella di portare in superficie la dimensione del lavoro scolastico, caratterizzato dall'immaterialità e per questo motivo poco considerato, ma che riveste un elevato valore sociale. Inoltre, si afferma che lo scopo di tale strumento è quello di fare un bilancio complessivo del lavoro intrapreso, i cui risultati sono distribuiti in diversi documenti istituzionali. Con la rendicontazione sociale, la scuola scopre che oltre ad essere una comunità fondata sull'apprendimento e lo studio, intrattiene molteplici relazioni con la propria comunità di appartenenza. Quindi, attraverso il bilancio sociale l'istituzione scola-

stica ha l'opportunità di interrogarsi e di riflettere sull'idea di scuola che si è realizzata e su come migliorarla per il futuro con il contributo dei diversi interlocutori. Nel bilancio sociale del Fermi di Mantova, la finalità principale che emerge è quella di enfatizzare il proprio legame con il territorio. Attraverso tale documento si intende rendicontare su "che cosa fa la scuola" e "come incide sullo sviluppo sociale e civile del territorio in cui opera". La rendicontazione sociale ha lo scopo di fornire una rappresentazione sintetica del suo operato e delle linee di operatività futura ai diversi stakeholder, sia interni che esterni. L'obiettivo finale di rendere conto delle scelte, delle attività, dei risultati e dell'impiego delle risorse, consiste nel consentire a tutti gli interlocutori di formulare un proprio giudizio su come la scuola interpreta e realizza la propria missione educativa e la propria visione del futuro. Secondo il liceo Brocchi di Bassano del Grappa, le finalità del documento sono quelle di rappresentare il modo in cui la scuola interpreta la propria autonomia, di dar conto del costo complessivo del servizio offerto e di sviluppare un dialogo costante con i propri interlocutori. Con la rendicontazione sociale la scuola intende misurare il valore della propria offerta formativa dando una dimostrazione concreta degli sforzi fatti dall'istituzione finalizzati a razionalizzare le spese, ad evitare gli sprechi di risorse e ad incrementare il valore sociale della propria attività. Con il bilancio sociale, il liceo Brocchi intende comunicare il senso di responsabilità che pervade le azioni intraprese dalla scuola, considerato anche il grande prestigio di cui ha sempre goduto l'istituzione per la lunga tradizione storica e per l'ottima qualità del servizio offerto. In definitiva, si vuol far comprendere a tutta la comunità che il liceo Brocchi crea valore pubblico nel proprio territorio, ottimizzando l'uso delle risorse.

Le finalità dichiarate dall'istituto comprensivo Matri Caravaggini di Caravaggio, relativamente all'utilizzo del bilancio sociale, sono quelle di verificare in concreto le risorse a disposizione della scuola e le modalità di impiego delle stesse, in funzione degli obiettivi programmati nei principali documenti istituzionali. Attraverso la rendicontazione sociale la scuola punta, da una parte, a sviluppare la cultura dell'autovalutazione riflettendo sul proprio operato e, da un'altra parte, ad avvicinarsi sempre più alle esigenze del proprio territorio. Il risultato che si ottiene è il superamento dell'autoreferenzialità, che è uno dei maggiori limiti della scuola italiana. Anche dalla lettura del bilancio sociale del II circolo didattico di Treviglio emerge una nuova cultura di fare scuola: quella dell'assunzione di responsabilità, dell'autovalutazione e della cooperazione con il proprio territorio. Infatti, tra le finalità dichiarate dalla scuola appaiono il bisogno di avviare una riflessione trasparente e sistematica della propria azione e potenziare le forme di collaborazione instaurate con diversi stakeholder del territorio. L'avvicinamento alla rendicontazione sociale da parte dell'istituto comprensivo di Vimodrone nasce dall'esigenza di avere un quadro complessivo relativo alla progettualità e alla gestione di tutte le aree della scuola. Gli obiettivi che sottendono il processo di raccolta e di organizzazione dei risultati scolastici sono quelli di accrescere, da un lato, il senso di responsabilità nei confronti della formazione da parte degli operatori scolastici e, dall'altro, di migliorare il senso di fiducia che lega la collettività alla propria istituzione scolastica. Infatti, negli anni precedenti alla rendicontazione sociale la scuola ha attraversato un periodo difficile che ha prodotto come con-

seguenza una riduzione delle iscrizioni. Quindi, l'obiettivo principale del bilancio sociale dell'istituto di Vimodrone si sostanzia in un'attività di recupero di credibilità e nella rappresentazione di una buona immagine della scuola, puntando a instaurare solidi rapporti con gli stakeholder esterni. Inoltre, con la rendicontazione sociale, la scuola è in grado di comprendere quali sono le variabili che influenzano gli esiti formativi. In tal modo, l'istituzione scolastica può predisporre interventi mirati che consentono di migliorare l'efficacia della propria azione.

Dall'analisi delle diverse affermazioni emerge un quadro delle finalità molto articolato che denota un ampio e variegato ventaglio di fini, ma che hanno tutti come comune denominatore quello di migliorare la qualità e l'efficacia del servizio d'istruzione e formazione. La maggior parte dei fini enunciati nei vari bilanci sociali sono rinvenibili sia nel manuale della collana Cantieri pubblicato dal Dipartimento della Funzione Pubblica "Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche", che nella direttiva del Ministero della Funzione Pubblica sulla "rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche"¹⁷⁴. Un elemento che emerge con regolarità dall'esame delle diverse finalità dichiarate dalle scuole è il crescente legame con il territorio. Alla base di questo particolare rapporto vi è il progressivo diminuire delle risorse fornite dallo Stato, che stimola le scuole a ricercare nuove soluzioni nell'ambito del proprio territorio di riferimento.

Il secondo quesito, che ha riguardato l'investigazione del *modello metodologico di riferimento* adottato dalle scuole, ha portato alle seguenti conclusioni. Il principale modello metodologico seguito è stato quello della direttiva del Ministero della Funzione Pubblica del 2006 sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche. In aggiunta al modello della direttiva ministeriale, alcune scuole hanno fatto riferimento anche al modello elaborato per il settore pubblico dal Gruppo di Studio sul bilancio sociale: si tratta dell'istituto G. Maironi di Presezzo e del II circolo didattico di Treviglio. Dall'indagine è emerso che molte delle scuole che hanno pubblicato il bilancio sociale hanno partecipato ad un corso di formazione, riservato ai dirigenti scolastici e organizzato dall'Ufficio Scolastico Regionale della Lombardia. Le scuole che hanno seguito il corso di aggiornamento hanno fatto riferimento nei loro bilanci sociali anche al contributo metodologico e scientifico proposto dal prof. Angelo Paletta dell'Università degli studi di Bologna, coordinatore e referente del corso.

Il terzo quesito della ricerca attiene alla sussistenza o meno di un *contenuto standard* che caratterizza lo specifico settore dell'istruzione. Prima di relazionare sui risultati ottenuti, è opportuno identificare le posizioni dei modelli presi come riferimento sullo specifico argomento dei contenuti. Il modello proposto dal manuale della collana Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica incentra la propria analisi prevalentemente sul processo di rendicontazione sociale, tralasciando l'esame del contenuto. Pertanto su tale aspetto non è possibile un confronto. Invece, il modello del Gruppo di Studio sul bilancio sociale propone un contenuto molto dettagliato, articolato in tre punti: 1) l'identità, 2) la riclassificazione

¹⁷⁴ Cfr. Tanese A., op. cit., 2004, pp. 41-43; nella prima parte delle *Linee guida* intitolata "Finalità e caratteristiche del bilancio sociale" della direttiva ministeriale del 17/02/2006.

dei dati contabili e il calcolo del valore aggiunto, 3) la relazione sociale. Anche, il modello presente nella direttiva del Ministero della Funzione Pubblica propone una struttura tipo, articolata anch'essa in tre parti: 1) valori di riferimento, visione e programma dell'amministrazione, 2) politiche e servizi resi, 3) risorse disponibili e utilizzate. Nella direttiva si precisa, inoltre, che il bilancio sociale deve essere preceduto da una sezione che contiene una presentazione iniziale del documento ed una nota metodologica sul processo di rendicontazione. Infine, il modello previsto per gli enti locali elaborato dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità si articola in cinque parti: 1) presentazione del documento e nota metodologica, 2) identità dell'ente locale, 3) servizi erogati, 4) risorse economico-finanziarie e dotazione patrimoniale, 5) asseverazione del bilancio sociale. Questo ultimo schema riprende i punti della direttiva ministeriale con l'aggiunta dell'asseverazione, che ha lo scopo di attribuire maggiore credibilità e affidabilità ai dati contenuti nel documento. Dunque, tralasciando il paradigma del manuale della collana Cantieri che non riporta indicazioni sulla struttura e trascurando lo schema dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità che fa riferimento esclusivo alle amministrazioni locali, i modelli di riferimento riguardo il contenuto sono sostanzialmente due: lo standard di base per il settore pubblico del GBS e lo schema individuato dalla direttiva ministeriale per tutte le amministrazioni pubbliche.

Al fine di individuare gli elementi che contraddistinguono i documenti esaminati, si presenta una tabella che riassume l'articolazione dei contenuti dei bilanci sociali delle sei istituzioni scolastiche indagate.

Figura 4.1 - Tabella di sintesi sull'articolazione del contenuto dei sei bilanci sociali esaminati

I ciclo d'istruzione			II ciclo d'istruzione		
I.C. "Mastri Caravaggini" di Caravaggio	II Circolo Didattico di Treviglio	Istituto Comprensivo di Vimodrone	I.I.S. "Maironi da Ponte" di Presezzo	Istituto tecnico "E. Fermi" di Mantova	Liceo "G. B. Brocchi" di Bassano Gr.
1. L'identità	1. L'istituto	1. L'identità	1. L'istituto	1. L'identità	1. L'identità
2. Le risorse finanziarie	2. Le risorse	2. Le scelte e i risultati	2. Le risorse	2. Le scelte e i risultati	2. Le risorse
3. La rendicontazione sociale	3. Il territorio	3. Le risorse	3. La relazione sociale	3. Il sistema del valore della scuola: - gli impatti sociali, - le risorse finanziarie	3. La relazione sociale
	4. La scuola che accoglie tutti				4. Gli obiettivi futuri
	5. Valutazione risultati				
	6. Le azioni di miglioramento				

Dalla lettura della tabella di comparazione della struttura dei sei bilanci sociali emerge che l'articolazione dei contenuti non è uniforme nelle varie istituzioni scolastiche indagate. Pertanto, si rilevano sia elementi di uniformità che di difformità. Per quanto riguarda gli aspetti comuni emergono le seguenti caratteristiche:

- a) l'elemento dell'identità è trattato simultaneamente in tutte le istituzioni scolastiche analizzate;
- b) l'elemento delle risorse è presente in tutti i casi analizzati, anche se non appare dalla lettura dei titoli dei capitoli;
- c) la rendicontazione dei risultati è proposta in tutti i bilanci sociali indagati, anche se la denominazione è espressa con differente terminologia;
- d) tutti i risultati presentati fanno riferimento all'anno scolastico, che costituisce l'unità temporale tipica delle istituzioni scolastiche;
- e) tutti i bilanci sociali esaminati non presentano il calcolo del valore aggiunto, così come prospettato nel punto 2 del modello del GBS.

Relativamente agli aspetti di difformità, si rileva che l'analisi delle risorse è trattata in maniera differente. Su questo aspetto quattro scuole prevedono un apposito capitolo dedicato alle risorse, dando informazioni contemporaneamente sulle risorse umane, materiali ed economico-finanziarie. Le restanti due scuole, e precisamente l'istituto comprensivo "Mastri Caravaggini" di Caravaggio e l'istituto "Enrico Fermi" di Mantova riservano una sezione specifica solo alle risorse finanziarie: l'istituto Caravaggini dedica il secondo capitolo a tale argomento mentre il Fermi inserisce le risorse finanziarie nel capitolo "il sistema del valore della scuola". Questi due istituti trascurano la descrizione delle risorse materiali e di quelle umane; queste ultime vengono esaminate solo dal punto di vista delle funzioni nel primo capitolo dell'identità, nella sezione dedicata alla rappresentazione dell'assetto istituzionale e organizzativo.

Un altro aspetto di difformità che si nota dalla lettura dei diversi documenti è dato dalla rappresentazione dei dati economico-finanziari. Infatti, mentre le informazioni sui risultati conseguiti sono sempre riferiti al periodo dell'anno scolastico, i dati sulle risorse finanziarie disponibili e utilizzate non sempre sono rapportati all'anno scolastico. Ciò dipende dal fatto che tali informazioni sono ricavate dai documenti contabili (rendiconti consuntivi) che sono espressi facendo riferimento all'anno solare, così come previsto dalla normativa scolastica in materia di contabilità¹⁷⁵. Alcune scuole, soprattutto nelle prime edizioni del bilancio sociale, per esigenze di semplificazione del procedimento di rendicontazione, non procedono al riallineamento dei dati al periodo scolastico. Nei casi selezionati le scuole che non hanno esposto i dati delle risorse finanziarie secondo il periodo dell'anno scolastico sono l'istituto Brocchi di Bassano del Grappa e l'istituto comprensivo di Vimodrone; quest'ultimo non ha effettuato l'allineamento soltanto relativamente ai dati delle spese sostenute dall'amministrazione comunale. Il procedimento di calcolo per adeguare i dati contabili all'anno scolastico attuato dalle scuole consiste nel considerare i 4/12 dei valori del rendiconto consuntivo dell'anno precedente al fine di comprendere il periodo da settembre a dicembre e gli 8/12 dei valori

¹⁷⁵ Art. 2, comma 1, D. I. Pubblica Istruzione 01/02/2001 n. 44 "Regolamento concernente le istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche".

del rendiconto dell'anno successivo al fine di considerare il periodo da gennaio ad agosto.

Un ulteriore elemento di differenziazione è costituito dalla presentazione dei dati economico-finanziari per centri di costo. Questa informazione supplementare presuppone l'impianto della contabilità analitica, che richiede una revisione del sistema di contabilità adottato dall'ufficio amministrativo. In questo ambito assume un ruolo rilevante la figura del Dirigente dei servizi generali e amministrativi. Nei casi studiati, le scuole che hanno adottato tale tipo di contabilità sono l'istituto Fermi di Mantova e l'istituto comprensivo di Vimodrone. Il primo ha suddiviso le uscite in tre centri di costo: le spese relative al funzionamento generale, quelle relative al funzionamento didattico e le spese per il personale. I dati di ciascun centro di costo sono stati, inoltre, correlati al tipo di finanziamento ottenuto. Il documento dell'istituto Fermi ha anche riportato la suddivisione delle spese rispetto ai cinque obiettivi strategici che la scuola ha programmato all'inizio dell'anno scolastico, nonché il confronto delle spese degli obiettivi strategici rispetto alle altre spese. Anche l'istituto comprensivo di Vimodrone ha prodotto informazioni contabili per centri di costo. Le aree individuate sono state tre: l'area progetti, l'area della gestione didattica e l'area dell'amministrazione e direzione generale. Anche questo istituto ha ripartito i costi totali sostenuti per obiettivo strategico.

Un altro elemento che non compare sempre nei bilanci sociali esaminati è la presentazione di un piano di miglioramento per il futuro, che consente di agganciare le attività poste in essere nell'anno considerato con le azioni future al fine di orientare il funzionamento della scuola verso gli obiettivi pianificati.

Dunque, dall'analisi dei contenuti dei bilanci sociali delle scuole prescelte è emerso che tre punti sono sempre presenti in tutti i documenti:

- a) l'identità;
- b) le risorse;
- c) i risultati.

La prima parte comprende una presentazione del profilo storico, un'esposizione della comunità di appartenenza, un'elencazione dei principali interlocutori, un riassunto della propria missione e visione, nonché dei valori che ispirano l'azione della scuola. La seconda parte illustra le risorse di cui dispone la scuola, articolate in risorse umane, strumentali e finanziarie. La terza parte, che è la parte più estesa del documento, rende conto dei risultati ottenuti sia di breve periodo (output) che di medio-lungo termine (impatti).

Alcuni dei bilanci sociali analizzati riproducono lo schema proposto dal prof. Angelo Paletta¹⁷⁶, docente di economia aziendale dell'Università degli Studi di Bologna, che ha curato dal punto di vista scientifico il corso di formazione per dirigenti scolastici organizzato dall'Ufficio scolastico regionale della Lombardia¹⁷⁷. Il corso citato denominato "La rendicontazione sociale delle istituzioni scolastiche autonome. Verso la pratica del bilancio sociale" è stato articolato in tre fasi. La prima fase ha avuto luogo nel periodo novembre 2008 - settembre 2009; la seconda fase si è tenuta nel periodo ottobre 2009 - settembre 2010 ; la terza fase si è

¹⁷⁶ Cfr. *Il bilancio sociale della scuola* tratto da www.liceomeda.it/test/blog01/

¹⁷⁷ Cfr. <http://old.istruzione.lombardia.it/formazione/rend-sociale.htm>

svolta nel mese di marzo 2011 con dei seminari conclusivi che hanno relazionato su tre esperienze concrete di sperimentazione, riguardanti due istituti superiori ed un istituto comprensivo del primo ciclo di istruzione¹⁷⁸. Le finalità del corso sono quelle di produrre un modello condiviso di bilancio sociale fruibile in diversi contesti territoriali e sperimentare sul campo il modello attraverso al realizzazione del documento da parte delle scuole. Il modello elaborato dai dirigenti scolastici che hanno partecipato al corso con il supporto scientifico del Prof. Angelo Paletta è identificabile nei documenti dell'istituto E. Fermi di Mantova e dell'istituto comprensivo di Vimodrone. Altri modelli di riferimento relativamente al contenuto sono quello elaborato dal Gruppo di Studio sul bilancio sociale per il settore pubblico e quello proposto dalla direttiva del Ministero della Funzione Pubblica sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche. Il documento realizzato dall'istituto Maironi, che è stata la prima scuola della Lombardia a pubblicare un bilancio sociale, si ispira al modello del GBS e al modello della direttiva ministeriale, come viene specificato nella nota metodologica del rapporto. Le istituzioni scolastiche che si sono ispirate al modello del Maironi, pur con degli adattamenti autonomi, sono l'Istituto Comprensivo Matri Caravaggini di Caravaggio e il II Circolo Didattico di Treviglio. Anche la struttura di bilancio sociale elaborata dal liceo Brocchi di Bassano del Grappa è simile a quella dell'istituto Maironi, con l'aggiunta di un capitolo intitolato "obiettivi futuri". Relativamente a questo ultimo tema, lo schema si rifà ai suggerimenti della direttiva ministeriale che propone nel capitolo delle politiche e dei servizi resi un'apposita sezione dedicata agli impegni e alle azioni previste per il futuro. Anche il modello del GBS nella parte finale della relazione sociale dedica uno specifico paragrafo alle dichiarazioni di miglioramento dell'azienda. Infine, analogamente ai due modelli suesposti, pure lo schema elaborato dai dirigenti scolastici che hanno partecipato al corso di formazione sulla rendicontazione sociale nel settore dell'istruzione riserva un apposito capitolo al "Piano di miglioramento dell'istituto". Un altro esempio di documento che rivolge la propria attenzione agli interventi di miglioramento è dato dal bilancio sociale del II Circolo didattico di Treviglio, che dedica l'ultimo capitolo proprio alle "azioni di miglioramento".

Da quanto detto emerge un quadro abbastanza articolato di schemi. Pur con molte differenze nella strutturazione dei contenuti, emergono talune uniformità di fondo che possono essere generalizzate ai fini della individuazione di una comune struttura di bilancio sociale per il settore dell'istruzione. Tale assunto derivante dall'osservazione empirica dei casi viene avvalorata anche dalle affermazioni contenute nel volume "La scuola rende conto. Idee e strumenti per la costruzione del bilancio sociale"¹⁷⁹ pubblicato al termine del corso di formazione sulla rendicontazione sociale nelle istituzioni scolastiche organizzato dall'USR della Lombardia. Nell'opera citata si afferma che l'esperienza di ricerca condotta dalle scuole della Lombardia ha fatto emergere tre parti costitutive fondamentali:

1. l'identità della scuola;
2. le scelte e i risultati;

¹⁷⁸ Cfr. www.istruzione.lombardia.it/protlo453_11

¹⁷⁹ Cfr. Paletta A., Bonaglia C., Boracchi C., Peccolo L., 2011, *La scuola rende conto. Idee e strumenti per la costruzione del bilancio sociale*, Bruno Mondatori, Milano, pp. 19-20.

3. le risorse economiche e finanziarie.

Inoltre, nella parte finale il documento deve contenere anche una sezione intitolata “Piano di miglioramento del bilancio sociale” contenente le azioni e gli interventi di miglioramento da attuare nell’anno scolastico successivo.

Dall’analisi dei casi osservati risulta che i bilanci sociali delle scuole sono degli ibridi tra i modelli di bilancio sociale presenti in letteratura riguardanti le amministrazioni pubbliche in generale e quelli sperimentali specifici del settore dell’istruzione, realizzati concretamente da singole istituzioni scolastiche. Dato il carattere innovativo del documento, la loro redazione è stata possibile solo grazie a corsi di formazione organizzati dagli uffici scolastici provinciali o regionali in collaborazione con i dipartimenti economico-aziendali delle università interpellate per l’apporto scientifico. Ad esempio, nel caso dell’istituto Maironi il bilancio sociale è stato il risultato finale di un percorso di ricerca-azione promosso dall’Ufficio scolastico provinciale di Bergamo in collaborazione con l’Università degli Studi di Bergamo. Mentre, riguardo i casi dell’istituto Fermi di Mantova e dell’istituto comprensivo di Vimodrone, i bilanci sociali pubblicati sono stati resi possibili grazie alle competenze acquisite nel corso già citato organizzato dall’Ufficio scolastico regionale della Lombardia in collaborazione con l’Università degli Studi di Bologna. Un ulteriore contributo è stato dato anche da una società di consulenza aziendale, come nel caso dell’Istituto Maironi che si è avvalso della collaborazione della società Seneca srl., che è una società specializzata in rendicontazione sociale.

Comunque, l’aspetto della diversità nell’articolazione dei contenuti che emerge dai bilanci sociali analizzati rappresenta un elemento prevedibile. Tale considerazione si collega strettamente al principio della volontarietà del documento, per cui non essendoci uno schema generale e obbligatorio di riferimento, ciascuna istituzione scolastica è libera di elaborare la propria struttura. Tale aspetto comporta come conseguenza una maggiore difficoltà in termini di comparazione dei diversi bilanci sociali. Infatti, l’adozione di un modello condiviso su scala nazionale con struttura uniforme facilita un’eventuale attività di benchmarking, consentendo di effettuare confronti sia a livello locale che a livello di sistema. Un passo avanti in questa direzione è rappresentato dal modello condiviso elaborato a livello regionale dalle scuole della Lombardia e documentato dalla pubblicazione già citata “La scuola rende conto”. Al fine di perseguire l’armonizzazione dei bilanci sociali nel settore dell’istruzione, si potrebbe intervenire con un provvedimento ministeriale che proponga un modello standard strutturato su due livelli: un contenuto minimo standard per la generalità delle scuole ed un contenuto accessorio, lasciato alla discrezionalità delle stesse. Se si vuole evitare l’obbligatorietà del bilancio sociale e, contemporaneamente, si intende consentire una maggiore diffusione dello stesso, si potrebbero prevedere dei meccanismi incentivanti che favoriscano la rendicontazione sociale, come ad esempio la possibilità di poter accedere a determinati finanziamenti pubblici solo nell’ipotesi in cui la scuola rediga regolarmente tale documento.

A questo punto si passa ad analizzare il quarto quesito che prende in considerazione le *differenze tra la rendicontazione sociale del primo ciclo d’istruzione rispetto a quella del secondo ciclo*. Dal confronto dei bilanci sociali delle tre scuo-

le superiori e delle tre scuole del primo ciclo d'istruzione non emergono differenze sostanziali riguardo i contenuti fondamentali della rendicontazione sociale.

In definitiva, entrambe le istituzioni erogano lo stesso servizio di insegnamento-apprendimento. Dunque, i risultati della propria attività sono sostanzialmente simili, come pure la maggior parte degli indicatori che misurano gli esiti scolastici. La prima diversità tra i due cicli d'istruzione riguarda la fascia d'età dei propri utenti. Infatti, mentre il primo ciclo d'istruzione si rivolge ad alunni con un'età molto eterogenea, compresa tra i 3-4 anni fino ai 13-14 anni, il secondo ciclo si rivolge a studenti con una fascia d'età più omogenea compresa tra i 14-15 anni fino ai 18-19 anni. Tale aspetto rende la rendicontazione sociale delle scuole del primo ciclo più articolata, dovendo prendere in esame i risultati della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo grado. Ciò si verifica soprattutto nel caso degli istituti comprensivi che comprendono tre diversi gradi di istruzione. Quindi, facendo riferimento ai tre casi selezionati per il primo ciclo d'istruzione, la rendicontazione sociale del II circolo didattico di Treviglio risulta semplificata rispetto a quella degli istituti comprensivi dei comuni di Caravaggio e di Vimodrone. Infatti, il circolo didattico è una forma organizzativa che comprende soltanto scuole dell'infanzia e scuole primarie, a differenza dell'istituto comprensivo che comprende oltre alle scuole citate anche la scuola secondaria di primo grado.

A prima vista, l'elemento della complessità sembrerebbe non riguardare gli istituti del secondo ciclo d'istruzione, per effetto della maggiore omogeneità della propria utenza. Ma da un'esame più approfondito dei bilanci sociali delle scuole secondarie superiori di secondo grado è emerso ugualmente l'elemento della complessità, dovuto alla notevole varietà dell'offerta formativa. Infatti, le tre scuole selezionate offrono differenti corsi di studio e in ciascun corso sono presenti diversi indirizzi. Ad esempio, l'istituto d'istruzione superiore Maironi di Presezzo comprende due differenti tipologie di scuola: un istituto tecnico commerciale e un liceo scientifico. L'istituto tecnico commerciale, a sua volta, comprende due diversi indirizzi: l'indirizzo giuridico ed economico-aziendale e quello relativo a periti aziendali e corrispondenti in lingue estere. L'istituto Fermi di Mantova comprende due differenti corsi di studio: un istituto tecnico industriale e un liceo scientifico tecnologico. L'istituto tecnico industriale, a sua volta, è articolato in cinque indirizzi: indirizzo chimico, elettronico, elettrotecnico, informatico e meccanico. Infine, il liceo Brocchi di Bassano del Grappa comprende il corso ordinario di liceo classico e il corso sperimentale del "progetto ministeriale dell'autonomia" distinto in cinque indirizzi liceali: classico, linguistico, scienze sociali, scientifico e scientifico tecnologico. Poiché è stata varata la riforma della scuola secondaria superiore, la rendicontazione sociale per i prossimi anni diventa ancora più complessa per la compresenza per almeno un quinquennio dei precedenti corsi di studio e dei corsi di studio del nuovo ordinamento.

Un ulteriore elemento di complessità è legato alla personalizzazione del curriculum che rende l'offerta formativa ancora più eterogenea. Infatti, le scuole prevedono dei percorsi differenziati per allievi con particolari bisogni educativi, come nel caso degli alunni che manifestano una qualche forma di svantaggio: alunni disabili, alunni stranieri, alunni con svantaggio socio-culturale e alunni con difficoltà

tà di apprendimento. A ciò si aggiungano anche i percorsi educativi volti a soddisfare i bisogni formativi di discenti che presentano un particolare talento, in modo da stimolare le eccellenze. Tutto ciò accomuna sia le istituzioni scolastiche del primo ciclo che quelle del secondo ciclo d'istruzione. Quindi, l'elemento della complessità riguarda la rendicontazione di tutto il sistema scolastico, senza distinzione del grado d'istruzione.

Un aspetto di differenziazione riguarda la categoria di ente locale che in aggiunta al Ministero dell'istruzione partecipa al finanziamento delle attività didattiche. Ai sensi dell'art. 139 del decreto legislativo n. 112 del 1998 si ha che l'ente di riferimento per le scuole del primo ciclo d'istruzione è rappresentato dal Comune, mentre quello relativo alle scuole del secondo ciclo d'istruzione è rappresentato dalla Provincia. Questi enti contribuiscono al bilancio delle scuole provvedendo alla gestione e alla manutenzione degli edifici scolastici, al funzionamento didattico-amministrativo e al pagamento di tutte le utenze (energia elettrica, acqua, telefono, metano per il riscaldamento). Nelle scuole del primo ciclo, i Comuni provvedono anche ai servizi di mensa scolastica, al trasporto e all'accoglienza degli alunni prima e dopo l'inizio delle lezioni. Le informazioni relative a tali categorie di finanziamenti sono indicate nella sezione del bilancio sociale dedicata alla trattazione delle risorse finanziarie.

Un'ulteriore differenza che emerge dal confronto dei due cicli d'istruzione è data dall'analisi degli impatti futuri. Mentre i bilanci sociali delle scuole superiori presentano i risultati relativi ai percorsi degli alunni dopo il conseguimento del diploma, analizzando gli esiti futuri in termini di inserimento nel mondo del lavoro o in termini di successo negli studi universitari, i bilanci sociali delle scuole del primo ciclo non descrivono tali effetti. Delle tre scuole del primo ciclo, solo l'istituto comprensivo di Vimodrone ha cercato di elaborare i risultati in termini di profitto dei propri alunni nel biennio delle scuole superiori, senza però riuscirci a causa della mancata collaborazione degli istituti superiori interpellati, che non hanno restituito le schede di valutazione dei propri ex-allievi. Comunque, dalla analisi dei bilanci sociali del primo ciclo è emerso che gli istituti comprensivi presentano un vantaggio rispetto alle analoghe istituzioni del primo ciclo che non inglobano i tre gradi di istruzione. Tale vantaggio è rappresentato dalla facilità di passaggio da parte degli allievi da una scuola all'altra, grazie alla presenza di numerosi strumenti di collegamento e di comunicazione. Tutto ciò rende possibile una valutazione complessiva dell'allievo rapportata all'intero ciclo di istruzione, senza interruzione, come ad esempio nel caso di passaggio dalla scuola primaria alla scuola secondaria di primo grado.

Esaurita la trattazione dei quesiti principali della ricerca, si passa ad esaminare alcuni aspetti specifici che sono emersi durante l'indagine, come ad esempio quello della continuità dell'iniziativa. A tale scopo si presenta una tabella che riassume i comportamenti delle sei istituzioni scolastiche analizzate sulla periodicità dell'iniziativa. L'informazione descritta si ricava, principalmente, dalla lettura delle due ultime colonne che riportano le edizioni precedenti e quelle successive rispetto all'anno indagato. Nei casi di assenza di pubblicazioni precedenti e successive si ha una mancanza di periodicità dell'iniziativa.

Figura 4.2 - Tabella di confronto sulla periodicità del bilancio sociale

Ciclo d'istr.	Istituzione scolastica	Anno scolastico	Edizione analizzata	Edizioni precedenti	Edizioni successive
I ciclo	Istituto comprensivo "Mastri Caravaggini" di Caravaggio	2007/2008	PRIMA	/	/
	II Circolo didattico di Treviglio	2008/2009	PRIMA	/	/
	Istituto comprensivo di Vimodrone	2008/2009	PRIMA	/	2009/2010 2010/2011
II ciclo	Istituto d'istruzione superiore "G. Maironi" di Presezzo	2007/2008	TERZA	2005/2006 2006/2007	2008/2009 /
	Istituto tecnico "Enrico Fermi" di Mantova	2008/2009	PRIMA	/	/
	Liceo "Giambattista Brocchi" di Bassano del Grappa	2007/2008	SECONDA	2006/2007	/

Infatti, tutti i modelli prospettati in letteratura concordano nel sostenere che la regolarità dell'attività di rendicontazione rappresenta un elemento imprescindibile, sia per non vanificare l'accumulo di esperienza che garantisce nel tempo una riduzione dei costi e dei tempi necessari per la sua realizzazione, sia per garantire una maggiore credibilità dello strumento nei confronti dei propri interlocutori. Relativamente a tale aspetto, il manuale della collana Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica, nell'ultimo capitolo, dedica uno specifico paragrafo all'argomento della regolare periodicità dello strumento¹⁸⁰. In particolare si afferma che "la regolarità della rendicontazione è di per sé fonte di credibilità e di legittimazione al processo stesso verso l'esterno, ma anche segno di un impegno e di una volontà dei vertici dell'organizzazione che coinvolge e motiva tutto il personale". Inoltre la direttiva del Ministero della Funzione Pubblica, nella prima parte delle linee guida, ribadisce che "il bilancio sociale deve essere realizzato con cadenza periodica, preferibilmente annuale". Anche il Gruppo di Studio del bilancio sociale sostiene una tesi analoga che si ricava dai diciassette principi che presiedono una corretta elaborazione del bilancio sociale, tra cui quello della periodicità e della ricorrenza¹⁸¹. Conforme alle tesi suesposte è l'orientamento dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità, che ha emanato le linee guida per la rendicontazione sociale negli enti locali; in esse è stabilito che il bilancio sociale deve essere periodico: la sua redazione deve essere effettuata ad intervalli di tempo regolari, ovvero ogni anno.

Dall'esame della tabella emerge che due delle tre scuole del primo ciclo di istruzione hanno realizzato il bilancio sociale una sola volta, senza dare seguito all'iniziativa negli anni scolastici successivi. Solo l'istituto comprensivo di Vimodrone

¹⁸⁰ Cfr. Tanese A, op. cit., 2004, p.180.

¹⁸¹ Cfr. GBS, 2001, *Standard di Base. Principi di redazione del bilancio sociale*, Giuffrè, Milano.

drone ha proseguito negli anni successivi l'attività di rendicontazione sociale rivelando costanza e un notevole impegno.

Nell'ambito del secondo ciclo di istruzione, la situazione è più articolata: un istituto superiore, il Fermi, ha realizzato il bilancio sociale una sola volta rivelando una situazione di assenza di continuità; un altro istituto superiore, il Brocchi, ha redatto il bilancio sociale per due anni consecutivi, interrompendo poi la continuità dell'iniziativa; l'istituto più virtuoso di tutti è sicuramente il Maironi che ha elaborato tale documento per quattro anni consecutivi, manifestando una notevole competenza in tema di rendicontazione sociale. I dati raccolti dalla lettura dei documenti analizzati sono stati confermati dai risultati del questionario somministrato alle scuole selezionate per la ricerca. Lo stesso istituto Maironi, dopo la pubblicazione delle quattro edizioni indicate nella tabella, non ha proseguito l'esperienza della rendicontazione sociale negli anni seguenti. L'esperienza dell'istituto Maironi è stata illustrata in maniera approfondita in un volume pubblicato dal dirigente scolastico che ha diretto la scuola negli anni in cui la sperimentazione è stata effettuata¹⁸².

Dunque, se si esclude la sperimentazione dell'istituto "Giovanni Maironi da Ponte" di Presezzo che ha manifestato una maggiore continuità, si può affermare che la redazione del bilancio sociale da parte delle istituzioni scolastiche è un evento sporadico che contrasta con il principio della sistematicità dell'iniziativa, così come viene ribadito nei diversi modelli teorici analizzati. Tale risultato, in parte era prevedibile, visto che attualmente non sussiste l'obbligatorietà dell'iniziativa. Una delle cause della mancata continuità dell'azione, è da ricercare nella carenza di risorse finanziarie da parte delle istituzioni scolastiche. Infatti, la stragrande maggioranza dei documenti è stata finanziata da enti o aziende esterne che hanno sponsorizzato l'iniziativa. Data la notevole complessità dello scenario in cui le istituzioni scolastiche autonome sono costrette ad operare, l'adozione obbligatoria di questo strumento sarebbe auspicabile, per i notevoli benefici che esso è in grado di fornire sia all'attività di gestione che all'attività di pianificazione e controllo. I benefici ottenuti compenserebbero ampiamente i costi sostenuti: l'unico svantaggio risiede nel fatto che i benefici maggiori si manifestano solo dopo alcuni anni.

Al fine di rendere più attendibili i risultati della ricerca, l'indagine è stata approfondita facendo ricorso alla tecnica della triangolazione dei dati, che prevede l'utilizzo di fonti multiple di prova¹⁸³. Dunque, oltre all'esame della prova documentale si è fatto ricorso ad un'altra tipologia di prova rappresentata dall'intervista realizzata attraverso un apposito questionario inviato alle scuole. Per disporre di un numero maggiore di dati, il questionario è stato inviato oltre che alle sei scuole analizzate, anche ad altre istituzioni scolastiche che sono state individuate nella rete di internet. Lo scopo di tale ampliamento è collegato all'eventuale rischio di un mancato riscontro di una parte dei questionari inviati alle scuole selezionate.

¹⁸² Cfr. Previtali D., 2007, *La scuola con valore sociale. Sussidiarietà e rendicontazione sociale nelle scuole dell'autonomia e delle indicazioni per il curriculum*, Tecnodid, Napoli, pp. 97-130.

¹⁸³ Cfr. Yin R. K., op. cit., 2005, pp. 121-124.

4.2 Analisi dei risultati del questionario sul bilancio sociale

Non esistendo a livello nazionale una banca dati sulle istituzioni scolastiche che hanno adottato lo strumento del bilancio sociale, si è fatto ricorso alla rete di internet per individuare le singole scuole che hanno realizzato una sperimentazione di questo tipo. Le istituzioni scolastiche individuate sono elencate nella tabella di seguito riportata, che le distingue secondo il grado di istruzione. La maggior parte delle scuole che hanno pubblicato un bilancio sociale sul proprio sito web sono ubicate nella regione della Lombardia. La spiegazione è data dal fatto che sia l'Ufficio Scolastico provinciale di Bergamo prima, che l'Ufficio Scolastico regionale della Lombardia dopo, hanno organizzato un corso di formazione rivolto ai dirigenti scolastici sulla rendicontazione sociale nelle istituzioni educative. Per quanto riguarda l'Ufficio scolastico regionale della Lombardia, è in corso di allestimento una banca dati regionale con l'elenco di tutte le scuole che hanno pubblicato il bilancio sociale con i relativi documenti in pdf¹⁸⁴.

Figura 4.3 - Tabella delle istituzioni scolastiche che hanno redatto il bilancio sociale

I ciclo istruz.	Istituto comprensivo "Mastri Caravaggini" di Caravaggio (BG)	
	Il Circolo didattico di Treviglio (BG)	
	Istituto comprensivo di Vimodrone (MI)	X
	Istituto comprensivo di Cermenate (CO)	X
	Istituto comprensivo "Maria Piazzoli" di Ranica (BG)	X
	Istituto comprensivo di Montirone-San Zeno (BS)	
II ciclo istruz.	Istituto d'istruzione superiore "G. Maironi" di Presezzo (BG) ¹⁸⁵	X
	Istituto tecnico industriale "Enrico Fermi" di Mantova (MN)	
	Liceo "Giambattista Brocchi" di Bassano del Grappa (VI)	
	Istituto d'istruzione superiore "David M. Turoldo" di Zogno (BG)	
	Istituto tecnico commerciale "Oberdan" di Treviglio (BG)	
	Istituto tecnico industriale "Enrico Fermi" di Desio (MI)	X
	Istituto d'istruzione superiore "D. Crespi" di Busto Arsizio (VA)	
	Istituto d'istruzione superiore "Luigi Einaudi" Magenta (MI)	X
Istituto professionale "Luigi Einaudi" di Grosseto (GR)		

(Le scuole che hanno compilato il questionario sono quelle in grassetto contrassegnate da una X)

A tutte le scuole elencate è stato inviato, attraverso la posta elettronica, un questionario formato da ventuno domande finalizzato ad indagare sugli aspetti fondamentali della rendicontazione sociale (un fac-simile del questionario è allegato nell'appendice alla lettera B a pag. 153). L'invio del questionario è stato sempre preceduto da un contatto telefonico per preannunciare l'invio del documento e per richiedere la collaborazione da parte dei dirigenti scolastici.

¹⁸⁴ Cfr. www.istruzione.lombardia.it/dirigenti/formazione-ds/rendicontazione-sociale/bilancio-sociale-scuole/

¹⁸⁵ Poiché il questionario del Maironi non è stato compilato, è stata richiesta la collaborazione del dott. G. Stiz della società di consulenza Seneca srl che ha fornito le risposte di propria competenza.

I contatti telefonici si sono resi necessari anche per ulteriori chiarimenti, come ad esempio delucidazioni su alcuni aspetti della ricerca e/o sulle domande proposte, nonché richieste di tipo operativo come l'indirizzo esatto di posta elettronica, dato che alcuni indirizzi rilevati dai siti delle istituzioni scolastiche selezionate sono risultati non più attivi. Dai colloqui telefonici intercorsi con i dirigenti scolastici delle scuole sopraindicate è emerso che tre di questi hanno realizzato, in collaborazione con il prof. Angelo Paletta dell'Università di Bologna, una pubblicazione che è stata già citata in precedenza sull'esperienza della rendicontazione sociale attuata nelle rispettive scuole¹⁸⁶. Dunque, il questionario oltre che analizzare più in profondità alcuni aspetti che riguardano il fenomeno della rendicontazione sociale nello specifico settore dell'istruzione, ha consentito l'emergere di ulteriori elementi che dal solo esame della prova documentale non sarebbero emersi.

Dei quindici questionari inviati sono pervenuti debitamente compilati soltanto sei, che rappresentano il 40% del totale dei questionari rivolti alle scuole selezionate. Le domande proposte hanno riguardato sia i quattro quesiti oggetto di indagine della ricerca, che altri aspetti considerati rilevanti ai fini del presente studio, come l'analisi delle varie fasi del processo, i punti di forza e le criticità rilevate. I risultati ottenuti sono schematizzati nella seguente tabella riassuntiva che raccoglie i dati delle diverse scuole analizzate:

Figura 4.4 - Tabella dei risultati del questionario sul bilancio sociale

1) Finalità del bilancio sociale delle istituzioni scolastiche	Trasparenza, rendicontazione del valore sociale della scuola per incrementare la fiducia all'esterno, far comprendere l'effettivo contributo che la scuola dà allo sviluppo del proprio territorio, diffusione della cultura dell'autovalutazione, desiderio di miglioramento, dare sistematicità alle rilevazioni e all'analisi degli esiti formativi, fornire un quadro sintetico complessivo della scuola riguardo i risultati ottenuti, le scelte fatte, le attività svolte e le risorse utilizzate.
2) Modello metodologico di riferimento	Il principale modello metodologico seguito è stato quello della direttiva del Ministero della Funzione Pubblica del 2006 sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche. Le scuole che hanno seguito il corso di formazione organizzato dall'USR della Lombardia hanno fatto riferimento al modello metodologico proposto dal prof. Angelo Paletta dell'Università degli Studi di Bologna. Infine, alcune scuole hanno fatto riferimento anche al modello elaborato per il settore pubblico dal Gruppo di Studio sul bilancio sociale.
3) Periodicità	Tutte le scuole che hanno restituito il questionario debitamente compilato hanno dichiarato di rispettare il requisito della periodicità, ad eccezione dell'istituto Maironi a causa del cambio della dirigenza.
4) Finanziamento	Il finanziamento è risultato variamente articolato: alcune scuole hanno provveduto con risorse interne, altre con risorse esterne derivanti da contributi di sponsor o dell'ente locale, altre con un mix di risorse interne ed esterne. Il costo è risultato molto variabile: dai 1.250,00 € fino a 20.000,00 €.
5) Promotore iniziativa	In tutti i casi selezionati, il promotore dell'iniziativa è risultato il Dirigente scolastico.
6) Processo di scelta	Riguardo la scelta di dotarsi del bilancio sociale, per 3 istituti è stato

¹⁸⁶ Cfr. Paletta A., Bonaglia C., Boracchi C., Peccolo L., op. cit., 2011.

	un processo difficoltoso, per 2 agevole, 1 istituto non ha risposto.
7) Tempo di scelta	Sui tempi di scelta, le risposte sono risultate collegate alla domanda precedente; due istituti: 1 anno scolastico; un istituto: diversi mesi; due istituti: 1 mese; un istituto: non ha risposto.
8) Numero di persone del gruppo di lavoro	Il numero delle persone coinvolte è risultato molto variabile, compreso fra poche unità fino a oltre dieci unità (max tredici componenti).
9) Ruolo dei componenti del gruppo di lavoro	Alcune professionalità interne della scuola sono sempre presenti: il Dirigente scolastico, il Dirigente dei servizi generali e amministrativi, almeno una funzione strumentale. I compiti fra i vari membri sono stati variamente distribuiti secondo accordi interni.
10) Tipologia di personale del gruppo di lavoro	Il personale impegnato nella redazione del bilancio sociale è risultato costituito da personale scolastico. Solo nei casi dell'istituto Maironi e del II circolo did. si è fatto ricorso a personale esterno specializzato.
11) Uso di un modello standard per il contenuto	Il modello elaborato riguardo il contenuto è frutto del lavoro di ricerca emerso nell'ambito del corso di formazione organizzato dall'USR della Lombardia con il coordinamento scientifico del Prof. Angelo Paletta, eccetto il Maironi che ha seguito il modello del GBS adattato.
12) Fonte degli indicatori	La maggior parte degli indicatori sono stati proposti durante il corso di formazione dal Prof. Angelo Paletta. Paletta, in qualità di docente universitario di economia aziendale, ha proposto una serie di indicatori tratti dalle sue pubblicazioni ¹⁸⁷ . Gli indicatori del Maironi sono stati proposti dal gruppo di lavoro con la consulenza di Seneca srl.
13) Impianto della contabilità economica	Tre scuole hanno adottato la contabilità economica mentre le restanti tre no.
14) Impianto della contabilità analitica	Soltanto due scuole hanno adottato la contabilità analitica per centri di costo, mentre quattro no.
15) Principali difficoltà rilevate	Individuazione degli obiettivi strategici e organizzazione delle diverse attività all'interno degli obiettivi citati. Rendere la scelta di dotarsi del bilancio sociale una scelta condivisa all'interno della scuola. Suscitare attenzione e interesse da parte degli stakeholder esterni. Notevoli difficoltà riscontrate nell'operazione di raccolta dei dati.
16) Principali benefici rilevati	Consapevolezza dei principali punti di forza e di debolezza della propria istituzione. Conoscenza degli esiti del lavoro svolto. Maggiore senso di responsabilità da parte dei docenti sui risultati dell'apprendimento.
17) Previsione di un questionario di valutazione allegato	Nessuna scuola ha predisposto un questionario di valutazione sul proprio bilancio sociale allegato al documento, ad esclusione dell'istituto Maironi.
18) Collaborazione delle altre istituzioni per rilevare gli impatti futuri	E' emersa una scarsa collaborazione da parte delle altre istituzioni per la rilevazione degli impatti futuri. Tale scarsa collaborazione è risultata ancora più elevata tra le scuole del primo ciclo d'istruzione e le scuole del secondo ciclo d'istruzione, in occasione della rilevazione degli impatti futuri degli studenti delle scuole medie nel biennio delle superiori.
19) Obbligatorietà del documento	Quattro scuole sono contrarie; due sono favorevoli: quando si ricevono contributi dalle famiglie o per ottenere ulteriori finanziamenti.
20) Certificazione ISO della qualità	Quattro scuole hanno acquisito la certificazione ISO sulla qualità, sintomo di un'attenzione particolare di questi istituti verso il miglioramento continuo. Le restanti due no.
21) Il Comune dove è ubicata la scuola redige il bilancio sociale?	Solo in un caso è risultato che anche il Comune, dove è ubicata la scuola, ha redatto il bilancio sociale. Ciò ha facilitato la raccolta dei dati relativa alla descrizione della comunità di appartenenza.

¹⁸⁷ Cfr. Paletta A., 2011, *Scuole responsabili dei risultati. Accountability e bilancio sociale*, Il Mulino, Bologna, pp. 243-251; Paletta A., Tieghi M., op. cit., 2007, Isedi, Torino, pp. 267-275.

4.3 Benefici e criticità rilevate nella redazione del bilancio sociale di un'istituzione scolastica

Dall'esame delle prove documentali e dei questionari somministrati alle diverse scuole è emerso che il processo di costruzione del bilancio sociale presenta sia notevoli benefici che diverse criticità. La prima difficoltà riscontrata è rappresentata dalla mancanza di chiarezza riguardo la propria missione istituzionale, riguardo i propri valori e la visione futura della scuola. Lo svolgimento delle numerose attività quotidiane sia ordinarie che straordinarie distolgono l'attenzione dalla definizione e dall'aggiornamento della dichiarazione di missione, facendo perdere di vista l'identità della propria istituzione. Un altro elemento di criticità emerso durante il processo di rendicontazione sociale è costituito dall'identificazione degli obiettivi strategici. Spesso le scuole svolgono molteplici attività, le quali non sono tutte riconducibili ad un preciso obiettivo strategico, disperdendo in tal modo energie e risorse che potrebbero essere indirizzate in un'altra direzione, ritenuta prioritaria. Dunque, la rendicontazione sociale costituisce un ottimo esercizio per comprendere meglio e identificare i fondamentali obiettivi strategici pianificati dalla scuola.

In alcuni casi, la maggiore difficoltà riguarda la fase preliminare della scelta relativa all'adozione del bilancio sociale. Come è emerso dai questionari, il principale promotore dell'iniziativa è il *Dirigente scolastico* che, nei casi osservati, ha svolto il compito di creare il consenso da parte della comunità scolastica intorno alla decisione illustrando i numerosi vantaggi che si ottengono a fronte degli sforzi collegati all'attività di rendicontazione. La spiegazione di tale risultato è da interpretare alla luce dei cambiamenti normativi verificatisi negli ultimi anni, che hanno modificato il ruolo dei capi d'istituto all'interno delle istituzioni scolastiche. Infatti, l'articolo 21 comma 16 della legge 59/1997 ha previsto il conferimento della qualifica dirigenziale ai capi d'istituto contestualmente all'attribuzione alle scuole della personalità giuridica e dell'autonomia. Inoltre, il decreto legislativo n. 59 del 1998 che ha introdotto nel d. leg. n. 29 del 1993 gli articoli 25 bis e 25 ter, ora trasfusi nell'articolo 25 del d. leg. n. 165 del 2001, ha individuato i compiti e le funzioni del Dirigente scolastico, che sono stati notevolmente ampliati rispetto al passato. Alla luce della nuova normativa, il Dirigente scolastico, oltre a svolgere le ordinarie funzioni gestionali e amministrative, esplica funzioni promozionali e di coordinamento finalizzate a far evolvere l'istituzione scolastica verso chiari obiettivi di trasformazione e di innovazione rivolti a garantire la qualità dei processi formativi. Nel quadro così delineato, il Dirigente scolastico svolge un ruolo chiave e strategico nel processo di miglioramento dell'offerta formativa.

Un altro elemento critico segnalato dalle scuole intervistate è quello relativo alla *fase di raccolta dei dati*. Preliminare a tale fase è l'attività di definizione del sistema di rilevazione e del piano dei conti da associare all'oggetto di rendicontazione, la formulazione degli indicatori da rilevare, la definizione delle fonti e delle modalità di raccolta delle informazioni. Tale operazione è caratterizzata da un'elevata complessità legata alla sistematizzazione delle numerose informazioni, sia grezze che da elaborare, disseminate nei diversi documenti sia interni che esterni all'istituzione. Inoltre, i dati rilevati dalla contabilità sono tutti riferiti all'eserci-

zio finanziario, che ha inizio il 1° gennaio e termina il 31 dicembre, trascurando il riferimento all'anno scolastico, che è l'arco temporale tipico delle attività didattiche. Infatti, i dati presenti nei due principali documenti contabili del programma annuale e del conto consuntivo sono tutti espressi secondo l'anno solare, per cui per passare alla rappresentazione dei dati secondo l'anno scolastico è necessario effettuare delle rielaborazioni, che in quanto tali non potranno mai essere totalmente precise. Un altro aspetto di criticità che è emerso, in particolar modo, dall'analisi delle prove documentali è la *mancaza di continuità dell'iniziativa* che produce l'effetto di vanificare i cospicui sforzi iniziali. Infatti, la regolarità dell'attività di rendicontazione sociale favorisce l'accumulazione di esperienza, che nel corso degli anni consente una notevole contrazione dei tempi ed un consistente risparmio dei costi necessari per la sua elaborazione. Inoltre, una scuola che si preoccupa di aggiornare con regolarità il proprio bilancio sociale dimostra di credere nella validità di questo strumento, mantenendo inalterata la comunicazione con i propri interlocutori.

Contrapposti ai summenzionati aspetti di criticità, si segnalano numerosi benefici derivanti dall'attività di rendicontazione sociale. Il principale vantaggio è rappresentato da una *maggior consapevolezza* e condivisione *sull'identità della scuola* che conduce ad una maggiore chiarezza della dichiarazione di missione. Con tale strumento aumenta la capacità di dare coerenza tra gli impegni assunti nel Piano dell'offerta formativa e le attività effettivamente realizzate. Tale operazione si traduce in una sistematizzazione delle attività svolte e dei dati relativi ai risultati ottenuti, disseminati in diversi documenti, che porta a delle scoperte non previste relative all'organizzazione interna e ai rapporti con l'esterno. In definitiva grazie a questo documento, l'istituzione pubblica acquista *consapevolezza dei propri punti di forza e di debolezza*.

Un altro importante beneficio che si ottiene con la redazione del bilancio sociale è rappresentato dall'implementazione del modello aziendale della *gestione strategica*, da condividere sia all'interno che all'esterno dell'organizzazione¹⁸⁸. Seguendo questa logica *migliora la comunicazione con i propri stakeholder* e come conseguenza migliora anche la capacità di capire le esigenze dei propri interlocutori. Un ulteriore punto di forza è assicurato dall'*attuazione del principio della trasparenza* che favorisce relazioni virtuose di tipo fiduciario con gli studenti, le famiglie e gli altri portatori di interessi, migliorando l'immagine e la reputazione della scuola nel proprio territorio. Tale beneficio è di grande valore se si considera la progressiva riduzione delle risorse pubbliche da parte dello Stato, che induce le scuole a rivolgere la propria attenzione nei confronti degli interlocutori presenti nel territorio per l'*attuazione di politiche di fund raising*. Un altro vantaggio è costituito dal *maggior senso di responsabilità* che si sviluppa all'interno dell'istituzione da parte dei docenti per gli esiti dell'attività di insegnamento-apprendimento, che *accresce la legittimazione sociale* della scuola e del personale nei confronti di tutti gli stakeholder della comunità di riferimento. In conclusione, al di là della volontarietà del documento, se si effettua una valutazione complessiva secondo l'analisi costi/benefici relativamente all'applicazione della rendiconta-

¹⁸⁸ Cfr. Paletta A., Tieghi M, op. cit., 2007, Isedi, Torino, in prefazione, pagg. XI e XII.

zione sociale emerge che i vantaggi che si ottengono, essendo numerosi e di elevato valore, superano notevolmente i costi derivanti da tale operazione. Con riferimento alle suesposte considerazioni e sulla base dell'evidenza empirica, si può sostenere l'elevata utilità di questo strumento.

4.4 Considerazioni conclusive

La parte empirica del presente studio si fonda sull'idea, sostenuta da autorevole letteratura, dell'elevata validità dello strumento del bilancio sociale applicato alle amministrazioni pubbliche, in quanto contemporaneamente all'attuazione dei principi di trasparenza, partecipazione, efficacia ed efficienza, viene perseguito lo obiettivo del miglioramento della qualità del servizio. Tale assunto è estensibile anche alle istituzioni scolastiche che, a norma dell'articolo 1 comma 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001, sono considerate amministrazioni pubbliche a tutti gli effetti di legge.

L'indagine sull'attività di rendicontazione sociale nell'ambito del settore dell'istruzione è stata costruita sulla base dell'esigenza di fornire risposte esaustive ad una serie di domande relativamente ad un fenomeno innovativo destinato a evolvere nel corso degli anni. I quesiti formulati, orientati ad una maggiore comprensione del fenomeno, sono stati ripartiti lungo quattro direttrici principali: la prima "quaestio" si è focalizzata sull'analisi delle *finalità* che hanno spinto le istituzioni scolastiche ad adottare uno strumento inusuale in ambito educativo come il bilancio sociale. Il secondo interrogativo si è occupato dell'individuazione di un *modello teorico di riferimento* alla base dell'attività di rendicontazione sociale a cui si sono ispirati i documenti presi in esame. Il terzo quesito ha inteso investigare la sussistenza o meno di un *contenuto standard* che caratterizza i bilanci sociali dello specifico settore dell'istruzione, estrapolabile dai documenti analizzati. L'ultimo quesito è stato indirizzato alla ricerca delle *differenze* tra i modelli adottati *nei vari gradi d'istruzione*, a partire dalla scuola dell'infanzia fino alla scuola secondaria superiore.

Per rispondere ai quesiti proposti è stato utilizzato un impianto metodologico di tipo induttivo, che è tipico delle ricerche qualitative. Il fondamento logico che ha influito sull'adozione del metodo qualitativo risiede nella constatazione che, allo stato attuale, la casistica sulla rendicontazione sociale nello specifico settore dell'istruzione risulta limitata, per cui non è possibile effettuare uno studio di tipo quantitativo venendo meno il presupposto della numerosità dei casi che è uno dei requisiti fondamentali di tale tipo di indagine. Il progetto di studio ha interessato diversi casi, prospettando in tal modo l'adozione del modello dei casi multipli¹⁸⁹ che, secondo una parte della dottrina¹⁹⁰, eleva il grado di attendibilità dei risultati rendendo, così, più agevole il processo di generalizzazione dei risultati. Data la peculiarità del sistema scolastico che risulta articolato in due cicli d'istruzione, i casi selezionati sono stati equamente distribuiti fra i due diversi livelli formativi.

¹⁸⁹ Cfr. Yin R. K., op. cit., 2005, pp. 75-81.

¹⁹⁰ Cfr. Mari C., op. cit., 1994, p. 51.

Riguardo la fonte delle informazioni, si è fatto riferimento ai dati secondari sia esterni che interni. Le informazioni secondarie esterne sono state rilevate dall'esame della letteratura collegata all'argomento trattato, in modo da presentare un quadro teorico di riferimento. La bibliografia consultata comprende testi di accademici, cultori della materia e autori dello specifico settore dell'istruzione. Oltre alle informazioni secondarie esterne che hanno ricompreso anche le riviste specializzate, sono state esaminate quelle interne, facendo ricorso alla prova documentale. Trattandosi di istituzioni pubbliche, i documenti sono stati raccolti agevolmente dato che le amministrazioni pubbliche hanno l'obbligo di pubblicare la documentazione prodotta, ad eccezione degli atti che contengono dati sensibili protetti dalla legge sulla privacy (d. leg. 196/2003). Grazie alle innovazioni delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, i documenti sono stati raccolti agevolmente perché la pubblicazione viene effettuata anche sui siti web delle organizzazioni pubbliche. Al fine di rendere maggiormente attendibili i risultati della ricerca, la prova documentale è stata integrata dai dati primari ottenuti attraverso la somministrazione di un questionario elaborato appositamente per l'approfondimento degli aspetti esaminati nei documenti e per far emergere ulteriori elementi non individuati nell'analisi iniziale. L'integrazione delle informazioni secondarie con i dati primari, denominata tecnica di triangolazione dei dati, presenta il vantaggio di "sviluppare la convergenza delle linee di inchiesta"¹⁹¹. Per quanto riguarda la procedura di analisi dei singoli casi, essa è stata organizzata secondo il modello del case study di carattere descrittivo, basato sull'illustrazione della prova documentale.

Una particolare attenzione è stata posta alla fase del disegno della ricerca, nella quale sono stati valutati, accuratamente, sia gli aspetti scientifici che quelli gestionali. Pur attribuendo un peso maggiore agli aspetti scientifici, non sono stati trascurati quelli relativi alla pianificazione del complesso delle attività da svolgere. Da questo punto di vista sono state individuate le attività principali e quelle secondarie, tenendo conto della sequenzialità delle varie operazioni. Per ciascuna attività è stato previsto un tempo massimo di svolgimento. Lo strumento a cui si è fatto ricorso per la pianificazione delle attività è stato il work breakdown structure (struttura di scomposizione del lavoro), che si è rivelato molto utile soprattutto riguardo il rispetto dei tempi previsti.

I risultati della ricerca hanno evidenziato l'esistenza di una dimensione più profonda e latente del lavoro scolastico che riveste un grande valore sociale e che necessita di essere riscoperta e riportata in superficie. In tale contesto, il bilancio sociale svolge un ruolo fondamentale, perché una delle principali finalità di tale strumento è proprio quella di documentare il valore sociale prodotto dall'attività di insegnamento-apprendimento, che si traduce in sviluppo economico e sociale del territorio. Questo documento ha delle notevoli potenzialità, essendo capace di coinvolgere sia il personale interno della scuola che i numerosi interlocutori che interagiscono con essa, mobilitando in tal modo capacità e risorse inutilizzate. Pur non essendo uno strumento obbligatorio, considerati gli enormi benefici che si ottengono a fronte dei costi sostenuti, la sua adozione dovrebbe rappresentare una

¹⁹¹ Cfr. Yin R. K., op. cit., 2005, p. 123.

“scelta obbligata” da parte di tutte le scuole, che si collega strettamente alla propria missione istituzionale. Infatti, dall’analisi delle istituzioni scolastiche che adottano il sistema della rendicontazione sociale sono emersi numerosi effetti positivi, tra cui un incremento di fiducia da parte della propria comunità di riferimento che si concretizza in un miglioramento dell’immagine e della reputazione della scuola. La promozione dell’immagine della scuola agisce sulla leva motivazionale del personale scolastico, che si manifesta attraverso un miglioramento della performance, rivelando inoltre sentimenti di orgoglio e di soddisfazione.

I risultati della ricerca, relativamente al primo quesito, hanno evidenziato che le finalità perseguite con la redazione del bilancio sociale, pur essendo varie e articolate, hanno come comune denominatore quello di migliorare la qualità e l’efficacia del servizio d’istruzione e di formazione, cercando di soddisfare le diversificate esigenze dell’utenza del proprio territorio. Tra gli obiettivi perseguiti dalle istituzioni scolastiche i più significativi sono risultati i seguenti: il rispetto del principio della trasparenza, il superamento dell’autoreferenzialità, lo sviluppo di un dialogo costante con i propri stakeholder, l’assunzione di un maggiore senso di responsabilità, il potenziamento della cultura dell’autovalutazione, il consolidamento di forme di collaborazione con le realtà istituzionali, sociali, economiche e culturali presenti sul territorio, la promozione di una buona immagine della scuola, la rendicontazione del costo complessivo del servizio offerto e del valore pubblico generato, la possibilità di disporre di un quadro generale della progettualità formativa e della gestione di tutte le aree della scuola.

Le conclusioni riguardo il secondo quesito hanno evidenziato che le istituzioni scolastiche, per la redazione del bilancio sociale, si sono avvalse dei contributi scientifici di tre modelli metodologici: del modello descritto dalla direttiva del Ministero della Funzione Pubblica sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche del 2006, dello standard per il settore pubblico del Gruppo di Studio sul bilancio sociale del 2005 e del modello sperimentale elaborato nel corso di una ricerca-azione (denominata “La rendicontazione sociale delle istituzioni scolastiche autonome: verso la pratica del bilancio sociale”) promossa dall’Ufficio Scolastico Regionale della Lombardia nel periodo 2008-2011, alla quale hanno partecipato i dirigenti scolastici di circa quaranta scuole della Lombardia, con il contributo scientifico del professore Angelo Paletta dell’Università degli Studi di Bologna.

I risultati del terzo quesito relativo al contenuto standard hanno fatto emergere alcune uniformità di fondo che possono essere generalizzate ai fini della individuazione di una struttura comune di bilancio sociale per il settore dell’istruzione. L’aspetto sorprendente è che i risultati della prova documentale e quelli rilevati dal questionario coincidono e sono ulteriormente confermati da una recente pubblicazione che rappresenta una sorta di guida alla costruzione del bilancio sociale negli istituti scolastici di ogni ordine e grado¹⁹². L’articolazione del modello prevede tre parti costitutive fondamentali, che sono:

1. l’identità della scuola;
2. le scelte e i risultati;

¹⁹² Cfr. Paletta A., Bonaglia C., Boracchi C., Peccolo L., op. cit., 2011, pp. 19-20.

3. le risorse economiche e finanziarie.

Il contenuto è integrato da una parte iniziale che contiene una breve presentazione del documento accompagnata da una nota metodologica. Inoltre, la parte finale del documento si conclude con una sezione intitolata “Piano di miglioramento del bilancio sociale”.

I risultati del quarto quesito hanno messo in evidenza una sostanziale similitudine tra i contenuti dei bilanci sociali delle scuole del primo e del secondo ciclo d’istruzione. La ragione di tale affermazione è strettamente correlata al fatto che entrambe le istituzioni gestiscono lo stesso processo di insegnamento-apprendimento. Sull’aspetto delle differenze sono emersi i seguenti punti: la prima differenza riguarda la fascia d’età dei propri utenti, che nel primo ciclo d’istruzione è molto eterogenea, in quanto oscilla dai tre anni della scuola dell’infanzia fino ai quattordici anni della scuola secondaria di primo grado, abbracciando diversi gradi di scuola; mentre nel secondo ciclo la fascia d’età dei propri studenti risulta più omogenea poiché comprende discenti dai quattordici fino ai diciannove anni. Un altro aspetto di difformità è rappresentato dall’ente locale di riferimento che, in aggiunta al Ministero dell’Istruzione, contribuisce al finanziamento delle attività scolastiche: mentre relativamente al primo ciclo d’istruzione l’ente competente è il Comune, nel secondo ciclo è la Provincia. Un’ulteriore differenza è costituita dall’analisi degli impatti futuri: mentre i bilanci sociali delle scuole del primo ciclo educativo non contemplano tale esame, i rapporti sociali degli istituti secondari superiori presentano gli effetti futuri dell’azione formativa, analizzando sia i risultati degli studi universitari che i dati relativi all’inserimento nel mondo del lavoro. Tra i casi analizzati del primo ciclo, solo l’istituto comprensivo di Vimodrone ha cercato di rilevare i risultati scolastici dei propri alunni nel biennio delle scuole superiori, non riuscendoci a causa della mancata collaborazione degli istituti superiori interpellati.

Tra gli elementi comuni emerge l’aspetto della complessità dell’attività di rendicontazione sociale che riguarda, indifferentemente, sia il primo ciclo che il secondo ciclo d’istruzione. Tale complessità è strettamente collegata a diverse concause: ai nuovi modelli organizzativi dell’istituto comprensivo nel primo ciclo educativo e dell’istituto d’istruzione superiore nel secondo ciclo, ai più elevati livelli dimensionali degli istituti e alla maggiore eterogeneità della propria utenza, che richiede una personalizzazione degli interventi formativi ed una particolare attenzione per gli allievi con una qualche forma di svantaggio (alunni con disabilità, alunni con disturbi specifici di apprendimento, alunni con cittadinanza non italiana, alunni con svantaggio socio-culturale). Il quadro si presenta ancora più complesso se si considera il nuovo assetto ordinamentale introdotto in entrambi i cicli dalla recenti leggi di riforma del ministro Mariastella Gelmini¹⁹³: tale situazione rende la rendicontazione sociale più articolata per la compresenza di corsi di studio del vecchio e del nuovo ordinamento per la durata di un quinquennio, fino all’entrata in vigore a pieno regime del nuovo assetto.

¹⁹³ DPR n. 89 del 20/03/2009: revisione dell’assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell’infanzia e del primo ciclo d’istruzione; DPR n. 87 del 15/03/2010 riordino degli istituti professionali, DPR n. 88 del 15/03/2010 riordino degli istituti tecnici, DPR n. 89 del 15/03/2010 revisione dell’assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei.

Nel primo ciclo, il modello organizzativo dell'istituto comprensivo fa riferimento alla scuola dell'infanzia, alla scuola primaria e alla scuola secondaria di primo grado. Meno articolato è il modello del circolo didattico formato soltanto dalla scuola dell'infanzia e dalla scuola primaria. Tale modello è stato eliminato da una recente legge che ha razionalizzato il sistema scolastico del primo ciclo d'istruzione prevedendo l'aggregazione in istituti comprensivi delle scuole della infanzia, primarie e secondarie di primo grado, con conseguente soppressione delle scuole autonome costituite separatamente da direzioni didattiche e scuole secondarie di primo grado¹⁹⁴. Nel secondo ciclo il modello dell'istituto d'istruzione superiore comprende diverse tipologie di istituti, articolati in vari indirizzi.

Dall'osservazione dei casi è emerso che nell'ambito delle istituzioni scolastiche sta maturando la cultura della rendicontazione sociale intesa come continuo miglioramento della qualità del servizio offerto e come strategia per intrecciare relazioni proficue con i diversi portatori di interessi presenti sul territorio.

Un invito alla rendicontazione sociale emerge dalle "Indicazioni per il curricolo" emanate nel 2007 dal ministro dell'istruzione Giuseppe Fioroni, nella parte in cui afferma che "alle singole scuole spetta la responsabilità dell'autovalutazione che ha la funzione di introdurre modalità riflessive sull'intera organizzazione dell'offerta formativa, ai fini del suo continuo miglioramento, anche attraverso dati di rendicontazione sociale o dati che emergono da valutazioni esterne"¹⁹⁵. A livello centrale, la promozione dell'attività di rendicontazione sociale è avvertita in maniera molto forte, tanto è vero che negli ultimi Atti di indirizzo del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, tra le priorità politiche, è sempre presente la finalità di promuovere e sviluppare, all'interno delle istituzioni scolastiche, la cultura della trasparenza e della rendicontazione sociale¹⁹⁶.

La necessità di valutare l'operato delle istituzioni scolastiche è strettamente collegata al riconoscimento dell'autonomia scolastica e alla sussistenza del principio del controllo sociale delle attività pubbliche. Sulla base di questo assunto è stato istituito il Servizio Nazionale di Valutazione¹⁹⁷ del sistema scolastico affidato all'Istituto nazionale di valutazione del sistema educativo d'istruzione e di formazione (Invalsi), il cui compito è quello di guidare le istituzioni scolastiche verso il miglioramento della qualità del servizio offerto e di promuovere la rendicontazione all'esterno dei risultati ottenuti.

Nell'implementazione di un sistema di accountability, l'istituzione scolastica deve cercare, in tutti i modi, di evitare un approccio di tipo burocratico. Giammai la redazione del bilancio sociale si deve ispirare alla logica burocratica di assolvere ad un ulteriore adempimento formale. Una scelta basata su tale presupposto si rivelerebbe inefficace da diversi punti di vista e non creerebbe le condizioni per lo

¹⁹⁴ Art. 19 c.4 del decreto legge del 6 luglio 2011 n. 98 convertito nella legge 15 luglio 2011 n.111.

¹⁹⁵ Indicazioni per il curricolo per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo d'istruzione del 31 luglio 2007, p. 24.

¹⁹⁶ Atto di indirizzo del Miur per l'anno 2012 dell'8 novembre 2011 prot. n. 10227 (ministro Mariastella Gelmini) e atto di indirizzo concernente l'individuazione delle priorità politiche del Miur per l'anno 2012 del 3 aprile 2012 prot. n. 5851 (ministro Francesco Profumo).

¹⁹⁷ Decreto legislativo del 19 novembre 2004 n. 286 Istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione.

sviluppo dei numerosi benefici associati a tale strumento. Sicuramente, il bilancio sociale non rappresenta la panacea dei mali della scuola, ma grazie agli effetti indotti dalla riflessione e dall'autovalutazione del proprio operato rappresenta uno strumento che contribuisce al miglioramento del servizio d'istruzione. Infatti, la qualità dei processi formativi rappresenta la sfida più importante che la società pone, attualmente, all'istituzione scolastica.

Dalle indagini effettuate e dall'esame del rinnovato impianto normativo è emerso che la figura chiave riguardo la diffusione della cultura della rendicontazione sociale nel sistema dell'istruzione e della formazione è rappresentata dal capo d'istituto. Infatti, in base alle indicazioni contenute nell'articolo 25 del decreto legislativo n.165 del 2001, il dirigente scolastico ha il compito di promuovere e coordinare tutte le iniziative indispensabili per assicurare la qualità dei processi formativi, coinvolgendo in maniera sinergica sia le risorse interne alla scuola che quelle esterne presenti sul territorio. In qualità di responsabile dei risultati del servizio, il dirigente scolastico è tenuto periodicamente a rendicontare al Consiglio d'Istituto sulla gestione dell'attività formativa, didattica e organizzativa¹⁹⁸. Dunque, considerati gli attuali obblighi normativi, l'adozione del bilancio sociale si sostanzia in un ampliamento della rendicontazione anche agli stakeholder esterni all'istituzione scolastica. Le uniche avvertenze da seguire sono quelle di redigere un documento chiaro, comprensibile e non eccessivamente ricco di dati e di informazioni che potrebbero compromettere l'intelligibilità complessiva del rapporto. La cultura della qualità, che è strettamente collegata a quella della rendicontazione, emerge in numerosi documenti normativi: il regolamento dell'autonomia afferma che la finalità principale dell'attività delle istituzioni scolastiche è quella di garantire il successo formativo degli studenti attraverso il miglioramento dell'efficacia del processo di insegnamento e di apprendimento¹⁹⁹; la carta dei servizi scolastici, che introduce gli standard di qualità nell'ambito del settore dell'istruzione, dichiara che la scuola è responsabile della qualità delle attività educative²⁰⁰; lo statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria indica, tra i diritti degli studenti, il diritto ad una formazione culturale e professionale qualificata²⁰¹; la direttiva sulla qualità del Ministero della Funzione Pubblica ribadisce che l'attività delle amministrazioni pubbliche deve essere informata ai principi della qualità, del miglioramento continuo e dell'autovalutazione²⁰²; il decreto Brunetta sottolinea il perseguimento da parte delle amministrazioni pubbliche di elevati standard qualitativi dei servizi²⁰³, il nuovo regolamento riguardante l'accesso al-

¹⁹⁸ Art. 25 c. 6 del decreto legislativo del 30 marzo 2001 n. 165 Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche.

¹⁹⁹ Art. 1 c. 2 del D.P.R. 8 marzo 1999 n. 275 regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche.

²⁰⁰ Art. 7 c. 1 del D.P.C.M. 7 giugno 1995 carta dei servizi della scuola.

²⁰¹ Art. 2 c. 1 del D.P.R. 24 giugno 1998 n. 249 modificato dal D.P.R. 21 novembre 2007 n. 235 regolamento recante lo statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria.

²⁰² Direttiva "Una pubblica amministrazione di qualità" del dipartimento della Funzione Pubblica del 19 dicembre 2006.

²⁰³ Art. 1 c. 2 del decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 19 attuazione della legge 4 marzo 2009 n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

l'insegnamento stabilisce che la formazione iniziale degli insegnanti è finalizzata a qualificare e valorizzare la funzione docente prevedendo, a tale scopo, requisiti di ingresso di elevato livello professionale²⁰⁴; il contratto collettivo nazionale di lavoro per il personale dirigente prevede tra gli obblighi del dirigente il perseguimento degli obiettivi di innovazione e miglioramento dell'organizzazione dell'istituzione scolastica attraverso il conseguimento di elevati standard di efficienza e di efficacia, nonché di migliorare costantemente la qualità del servizio²⁰⁵.

L'orientamento alla qualità viene sollecitato anche dall'Unione Europea: infatti, il Trattato di Amsterdam del 1999, nella parte contenente le norme in materia d'istruzione, afferma che l'Unione contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità; tale disposizione è stata riportata anche nel Trattato di Lisbona del 2009 con una diversa numerazione²⁰⁶. L'impegno dell'Unione Europea emerge anche dalla nuova strategia UE 2020 lanciata dalla Commissione nel 2009 e fondata su tre priorità: crescita intelligente, crescita sostenibile e crescita inclusiva. Con il primo obiettivo, la Commissione intende promuovere lo sviluppo di una economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione. Poiché la conoscenza rappresenta l'elemento responsabile della crescita, si deve migliorare principalmente la qualità dell'istruzione, oltre che potenziare la ricerca e l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. A sostegno del miglioramento della qualità dell'istruzione l'Unione Europea ha rifinanziato i fondi strutturali rappresentati dal Fondo sociale europeo e dal Fondo di sviluppo regionale per il periodo 2007/2013 ed ha istituito il programma *Lifelong Learning Programme* che promuove gli scambi, la cooperazione e la mobilità tra i sistemi d'istruzione e formazione dei Paesi dell'area comunitaria²⁰⁷. L'Unione Europea è intervenuta anche con lo strumento delle raccomandazioni: le più importanti sono la Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 che individua le otto competenze chiave per l'apprendimento permanente; la Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (European Qualification Framework) e la Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009 sull'istituzione del Quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale. Riguardo la

²⁰⁴ Art. 1 D.M. 10 settembre 2010 n. 249 regolamento concernente: "Definizione della disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale degli insegnanti della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado".

²⁰⁵ Art. 14 c. 2 e c.4 del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del 19 maggio 2010 per il personale dirigente dell'area V quadriennio normativo 2006-2009 e primo biennio economico 2006-07.

²⁰⁶ Art. III-282 del Trattato di Amsterdam firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999: legge di ratifica 16 giugno 1998 n. 209; art. 165 (ex 149 TCE) del Trattato di Lisbona firmato il 13 settembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009 con la denominazione di Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

²⁰⁷ Decisione n.1720 del Parlamento e del Consiglio europeo del 15 novembre 2006; per approfondimenti consultare i siti: www.programmallp.it, www.fondieuropei2007-2013.it, www.pubblica.istruzione.it/fondi_strutturali/default2007.shtml, http://archivio.pubblica.istruzione.it/fondi_strutturali/documenti/programmazione.shtml, www.invalsi.it, www.indire.it, www.ansas.it; per informazioni sulle opportunità offerte dall'Unione Europea consultare i siti: <http://europa.eu/europedirect>, <http://europe.eu/youreurope>; per approfondimenti sui sistemi scolastici europei visitare i siti: <http://eurydice.org>, <http://indire.it/eurydice>.

necessità di un elevato livello formativo per gli studenti europei, l'ex ministro delle politiche educative dell'Unione Europea Edith Cresson ha sostenuto nel Libro bianco pubblicato nel 1995 che per affrontare i complessi fenomeni che si presentano nel nostro tempo è fondamentale la padronanza di una cultura avanzata²⁰⁸.

Dunque, poiché il bilancio sociale contribuisce a migliorare il livello qualitativo del servizio d'istruzione e a sviluppare un orientamento strategico nella gestione della scuola, è opportuno promuovere la diffusione con ogni mezzo della cultura della rendicontazione sociale; inoltre, data la diminuzione delle risorse finanziarie a disposizione delle istituzioni scolastiche, tale cultura favorisce anche la politica di "fund raising" nei confronti degli stakeholder del proprio territorio.

²⁰⁸ Cfr. Cresson E., 1995, *Insegnare e apprendere, verso la società cognitiva. Libro bianco su istruzione ed Europa*, Bruxelles; Delors J., 1996, *Nell'educazione un tesoro*, Unesco, Commissione internazionale sull'educazione per il XXI secolo, trad.it. Armando, Roma, 1997.

APPENDICE

A) ESTRATTO del BILANCIO SOCIALE dell'ISTITUTO d'ISTRUZIONE SUPERIORE "G. MAIRONI DA PONTE" di PRESEZZO A.S.2007/2008

INDICE

Presentazioni
Nota metodologica

L'ISTITUTO

L'identità

- Il profilo
- La storia
- La comunità di appartenenza
- Il disegno strategico
- Gli stakeholder

L'assetto istituzionale e organizzativo

- I ruoli di governo e di gestione
- La progettazione
- La comunicazione
- L'applicazione delle norme sulla privacy
- I sistemi di gestione, monitoraggio e valutazione

LE RISORSE

- Le risorse umane
- Le risorse strumentali
- Le risorse economico-finanziarie

LA RELAZIONE SOCIALE

Gli studenti ed i loro risultati

- Le caratteristiche della popolazione scolastica
- I risultati scolastici

La progettualità integrata con la comunità di appartenenza

La qualificazione dell'offerta formativa

- Orientamento
- Supporto didattico ed integrazione
- Lingue straniere
- Approfondimento culturale
- Benessere ed appartenenza
- Attività sportive

Questionario per il lettore allegato

NOTA METODOLOGICA

Questo documento è la terza edizione del bilancio sociale dell'Istituto Statale di Istruzione Secondaria Superiore "Giovanni Maironi da Ponte" di Presezzo e si riferisce all'anno scolastico 2007/2008.

I riferimenti metodologici utilizzati

I principali riferimenti metodologici utilizzati sono stati:

- la Direttiva del Ministro per la Funzione Pubblica sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche (2006);
- "La rendicontazione sociale nel Settore Pubblico" (2005) del Gruppo di Studio per il Bilancio Sociale (GBS).

Tali documenti forniscono indicazioni generali su principi, struttura, contenuti, processo di realizzazione del bilancio sociale, applicabili ad una categoria molto ampia e variegata di organizzazioni. Non si è potuto, invece, far riferimento a linee guida e modelli specifici per gli istituti scolastici in quanto non ancora disponibili.

IL CONFRONTO CON GENITORI E STUDENTI SUL BILANCIO SOCIALE

Per confrontarsi con i genitori sull'edizione del bilancio sociale relativa all'a. s. 2006/07 è stato organizzato un incontro, tenutosi il 17 marzo 2008, cui hanno partecipato il Presidente dell'Associazione Genitori, alcuni rappresentanti dei genitori, il dirigente scolastico e alcuni componenti del gruppo di lavoro sul bilancio sociale. Le principali osservazioni e proposte emerse sono state le seguenti:

- la realizzazione del bilancio sociale viene ritenuta di grande importanza, in quanto consente all'Istituto di misurare, documentare e valutare ciò che viene realizzato e di comunicarlo;
- la lettura del documento viene ritenuta però molto impegnativa e di conseguenza poco fruibile per la maggioranza dei genitori; sarebbe opportuno quindi selezionare solo i dati essenziali e pubblicare un documento snello e facilmente consultabile, da consegnare solo a chi manifesti esplicitamente interesse al riguardo;
- la presentazione dei risultati scolastici viene giudicata molto interessante per le famiglie; per quanto possibile, si auspica un confronto con dati, oltre che (come già avviene) di livello nazionale, anche di livello provinciale, regionale ed europeo;
- sarebbe di interesse sviluppare la rendicontazione relativa ai docenti dell'Istituto (caratteristiche, competenze, ecc.) e alla didattica.

Con gli studenti è stato organizzato un incontro, tenutosi l'11 aprile 2008, cui hanno partecipato 2 docenti del gruppo di lavoro sul bilancio sociale, 12 studenti delle classi quarte e quinte dell'ITC e 13 studenti delle classi terze e quarte del Li-

ceo (scelti a campione su segnalazione dei docenti o dei coordinatori di classe). Le principali osservazioni e proposte emerse sono state le seguenti:

- il bilancio sociale è ritenuto un documento eccessivamente ricco di dati e complesso e andrebbe quindi reso più sintetico;
- si auspica un coinvolgimento degli studenti nella descrizione di qualche progetto a cui hanno partecipato attraverso la creazione di una commissione di studenti che si faccia carico di questo impegno;
- la parte relativa ai risultati ed alle scelte post-diploma è considerata particolarmente significativa;
- viene richiesto un approfondimento sul problema delle strutture dell'Istituto, che risulta abbastanza sentito dagli studenti.

Il processo di elaborazione

Il bilancio sociale è stato realizzato da un gruppo di lavoro di 13 docenti, due dei quali hanno effettuato anche un'azione di coordinamento, con il supporto di un consulente esterno specializzato in rendicontazione sociale. Il percorso di lavoro è stato avviato attraverso un incontro seminariale cui hanno partecipato una ventina di docenti, cui ha fatto seguito una riunione collegiale del gruppo di lavoro per definire percorso operativo e obiettivi di miglioramento. Il dirigente scolastico, anche se distaccato presso il Ministero, ha garantito un'azione di accompagnamento e supervisione. I docenti coinvolti, grazie alle competenze acquisite in questi anni, si sono fatti carico del proprio settore di competenza, curandone la documentazione ed assumendone la piena responsabilità.

Sono stati inoltre realizzati un incontro con alcuni rappresentanti dei genitori e con un gruppo di studenti per presentare le motivazioni e le caratteristiche del bilancio sociale e raccogliere le loro osservazioni e suggerimenti di miglioramento.

Miglioramenti realizzati

Numerosi sono stati gli aspetti su cui sono stati effettuati interventi di modifica ed approfondimento con l'obiettivo di migliorare il bilancio.

In primo luogo si è cercato di rendere più 'leggero' e fruibile il documento, raccogliendo le osservazioni espresse in tal senso nel corso degli incontri con docenti, genitori, studenti (vedere box precedente) e dando seguito ad un obiettivo di miglioramento già dichiarato nella precedente edizione del bilancio. In tale direzione si è, da un lato, lavorato per una maggiore sintesi, dall'altro, si è proceduto ad 'alleggerire' il bilancio di alcuni approfondimenti, che sono però stati raccolti nel documento "Allegati", reso disponibile sul sito internet dell'Istituto unitamente al bilancio sociale. Il risultato così ottenuto sarà oggetto di confronto con gli interlocutori dell'Istituto, per definire eventuali ulteriori miglioramenti.

Per quanto riguarda i contenuti:

- si è ridefinita la rendicontazione di due aree tematiche (orientamento e lingue straniere), cercando di passare da un approccio focalizzato sui singoli progetti ad una visione più sistemica, connessa con le questioni cruciali da affrontare e con gli obiettivi generali che l'Istituto si pone. Si spera in futu-

ro di poter ulteriormente sviluppare tale approccio e di estenderlo gradualmente a tutte le altre aree tematiche;

- si è ampliata significativamente la rendicontazione relativa alle risorse umane dell'Istituto;
- si è ulteriormente sviluppata l'analisi dei risultati scolastici, vista la rilevanza di questo tema per tutti i portatori di interessi.

Un significativo impegno, infine, è stato dedicato a sviluppare il know-how necessario per la gestione diretta, da parte del gruppo di lavoro interno, di gran parte del lavoro di impaginazione grafica del documento. Ciò con il duplice obiettivo di aumentare l'efficienza del processo e di diminuire i costi di realizzazione del bilancio, aspetto fondamentale per garantire la continuità dell'esperienza di rendicontazione.

I contenuti e la loro articolazione

Il bilancio sociale è articolato in tre parti.

Nella prima parte, "L'Istituto", si fornisce innanzitutto una presentazione generale dell'Istituto e della sua storia, viene individuata la comunità di appartenenza, definita l'idea di scuola e descritte le linee guida strategiche di sviluppo. Successivamente si affronta il tema dell'assetto istituzionale, della struttura organizzativa e dei principali processi gestionali dell'Istituto.

Nella seconda parte, "Risorse", si dà conto delle risorse disponibili ed utilizzate dall'Istituto, in termini di risorse umane, strumentali e finanziarie.

Nella terza parte, "Relazione Sociale", si approfondisce in primo luogo il tema dei risultati scolastici, con un'analisi preliminare delle caratteristiche della popolazione scolastica. Successivamente si rende conto dei progetti realizzati sulla base dell'articolazione, delineata nelle linee guida strategiche, nelle due macroaree:

- lo sviluppo di una progettualità integrata con la comunità di appartenenza;
- la qualificazione dell'offerta formativa, che si declina a sua volta in alcune aree tematiche fondamentali (orientamento, supporto didattico ed integrazione, lingue straniere, approfondimento culturale, benessere ed appartenenza, attività sportive).

Per ciascuna area si definisce un quadro generale all'interno del quale si collocano i diversi progetti e viene presentata una scheda descrittiva delle attività e dei risultati di ciascun progetto.

La comunicazione del bilancio sociale

Il bilancio sociale viene stampato in circa 700 copie, che verranno distribuite a tutto il personale dell'Istituto e, in modo mirato, agli studenti (attuali e potenziali) e loro familiari, alle Amministrazioni Comunali, altre istituzioni pubbliche e organizzazioni nonprofit dell'Isola Bergamasca e della Valle S. Martino, ad altri istituti scolastici interessati al tema della rendicontazione sociale.

Il documento è integralmente pubblicato sul sito internet dell'Istituto (www.maironi.bg.it), ove sono disponibili anche gli allegati richiamati nel bilancio sociale, e sul sito www.bilanciosocialescuola.it, creato con lo scopo di favorire la conoscenza e diffusione delle esperienze di rendicontazione sociale nelle istituzioni scolastiche.

La diffusione del documento verrà accompagnata da una serie di momenti mirati di presentazione e confronto con i diversi interlocutori dell'Istituto.

A tutti i lettori si chiede di compilare il questionario di valutazione allegato al documento, finalizzato alla raccolta di spunti utili per migliorare la prossima edizione del bilancio sociale.

L'ISTITUTO

L'IDENTITÀ

IL PROFILO

L'Istituto Statale di Istruzione Secondaria Superiore "Giovanni Maironi da Ponte" di Presezzo è articolato in un Istituto Tecnico Commerciale (ITC) ed in un Liceo Scientifico, con un'offerta complessiva di cinque diversi tipi di indirizzo.

GLI INDIRIZZI OFFERTI DALL'ISTITUTO MAIRONI

Istituto Tecnico Commerciale

- *I.G.E.A.: Indirizzo Giuridico Economico Aziendale*
- *E.R.I.C.A.: Perito Aziendale e Corrispondente in Lingue Estere*

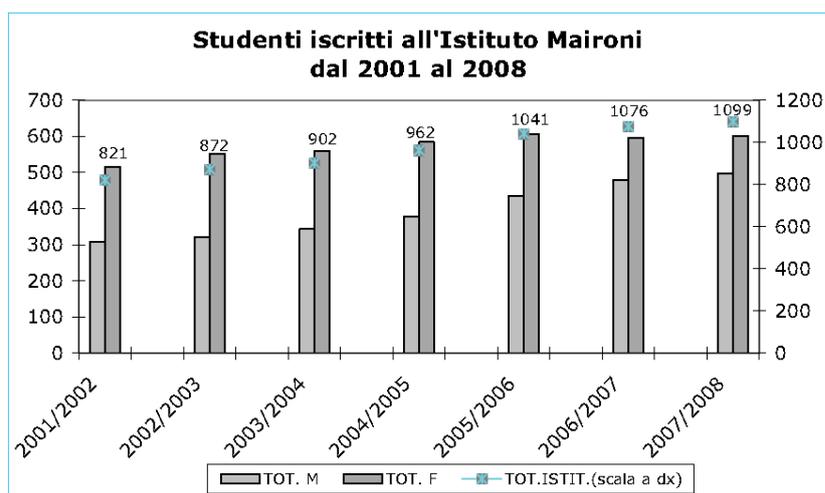
Liceo Scientifico

- *Fisico*
- *Linguistico*
- *Naturalistico*

Nell'anno scolastico 2007/08 gli iscritti all'Istituto Superiore "Maironi da Ponte" sono stati in totale 1.099, con una crescita del 2,8% rispetto all'anno precedente.

Di questi:

- 596 (pari al 54,2%) sono iscritti al Liceo scientifico;
- 503 (pari al 45,7%) sono iscritti all'Istituto Tecnico Commerciale.



Negli ultimi sette anni scolastici l'Istituto ha fatto registrare una crescita di iscritti del 33,9%, alla quale ha contribuito non solo, e con più evidenza, il Liceo, con una crescita del 45%, ma anche l'ITC, con un incremento del 23%. Questo anda-

mento spinge a riflettere sulle caratteristiche della domanda di istruzione e di formazione dell'Isola e a verificare con maggiore attenzione le questioni relative agli spazi scolastici.

Nell'a. s. 2007/08 le classi sono state complessivamente 48 (come l'anno precedente). Come risulta dalla tabella, all'ITC si ha una netta prevalenza delle iscrizioni all'indirizzo Igea, sostenuta da un significativo incremento delle iscrizioni maschili e dalla stabilità di quelle femminili. Al Liceo l'indirizzo Naturalistico rappresenta la maggioranza assoluta degli iscritti. L'andamento delle iscrizioni alle classi prime registrata negli ultimi anni fa prefigurare un ulteriore rafforzamento dell'indirizzo Naturalistico (circa il 60% del totale).

DISTRIBUZIONE ISCRITTI PER CLASSI ED INDIRIZZO AS 2007/08

	ITC			LICEO			
	IGEA	ERICA	Totali	Naturalistico	Fisico PNI	Linguistico	Totali
Prime	59,9%	40,1%	132	61,3%	20,5%	18,2%	132
Seconde	65,2%	34,8%	112	60,4%	18,6%	21,0%	134
Terze	68,2%	31,8%	91	66,7%	14,8%	18,5%	135
Quarte	67,7%	32,3%	96	36,6%	22,8%	40,6%	101
Quinte	76,4%	23,6%	72	49,0%	21,2%	29,8%	94
Totali classi	15	8	503	14	5	6	596

LA STORIA

L'Istituto Superiore "Giovanni Maironi da Ponte" deriva dall'unificazione, avvenuta nell'a. s. 1997/98 nell'ambito del progetto di riorganizzazione della Rete Scolastica Provinciale, dell'Istituto Tecnico Commerciale "Giovanni Maironi da Ponte", operativo dall'a.s. 1965/66, e del Liceo Scientifico di Presezzo, operativo dal 1986/87. Per una esposizione delle tappe fondamentali della storia dei due Istituti prima dell'unificazione si veda su Allegati in www.maironi.bg.it

Dal momento dell'unificazione l'Istituto ha arricchito la sua offerta formativa con l'avvio di tre nuovi indirizzi:

a.s. 1998/99 avvio dell'indirizzo linguistico al Liceo Scientifico con insegnamento di una seconda lingua straniera europea;

a.s. 1999/00 avvio dell'indirizzo di Perito Aziendale e Corrispondente in Lingue Estere (corso ERICA) all'ITC;

a.s. 2002/03 avvio dell'indirizzo naturalistico al Liceo Scientifico con il potenziamento dell'insegnamento delle scienze naturali e della chimica.

Dal punto di vista delle strutture è da segnalare che nel 1998 alle strutture edilizie esistenti (ITC e rettangolo liceo) è stato aggiunto un nuovo edificio. Il progetto originale prevedeva la costruzione di tre edifici scolastici che avrebbero dovuto formare un complesso circolare con al centro la segreteria e i servizi scolastici. Il progetto non venne realizzato soprattutto perché si ritenne che le tendenze demografiche associate al declino delle iscrizioni all'ITC non giustificassero la costruzione di una struttura che allora appariva sovradimensionata². Come sappiamo, tali previsioni si sono rivelate errate sia sotto il profilo demografico (i comuni dell'isola hanno fatto registrare un consistente sviluppo demografico e urbanisti-

co), sia dal versante della domanda, che, come abbiamo visto nel paragrafo “Il Profilo”, ha visto una ripresa delle iscrizioni anche all’ITC, insieme ad una costante crescita del Liceo.

LA COMUNITÀ DI APPARTENENZA

L’80% circa degli studenti dell’Istituto Maironi da Ponte proviene dai 23 comuni dell’Isola Bergamasca e della Bassa Val San Martino. È questo il territorio di riferimento dell’Istituto, inteso come comunità con cui interagire per la costruzione di progettualità concordate e condivise. Tranne che in due casi, per questi comuni la percentuale degli iscritti all’Istituto Maironi rispetto al totale degli studenti ivi residenti iscritti alle diverse scuole superiori va dal 10% al 45%. Si tratta del 21% degli studenti dell’Isola3: il 10% ha scelto il liceo scientifico, l’11% l’ITC. Se si considerano altri 6 comuni che presentano una quota significativa dei propri studenti presso l’Istituto, si ha un’area di 29 comuni, popolata da 135.000 persone circa, da cui provengono il 96% degli iscritti al Maironi da Ponte.

COMUNI CON SIGNIFICATIVA QUOTA DI PROPRI STUDENTI ALL’ISTITUTO MAIRONI

Comuni dell’Isola Bergamasca e Bassa Val San Martino

Comune	% studenti residenti iscritti al Maironi	Comune	% studenti residenti iscritti al Maironi
<i>Presezzo</i>	44,6%	<i>Ambivere</i>	20,0%
<i>Mapello</i>	33,8%	<i>Sotto il Monte</i>	20,9%
<i>Caprino Bergamasco</i>	33,3%	<i>Calusco d’Adda</i>	18,6%
<i>Brembate Sopra</i>	32,8%	<i>Bonate Sotto</i>	20,3%
<i>Chignolo d’Isola</i>	32,0%	<i>Suisio</i>	16,0%
<i>Bonate Sopra</i>	28,9%	<i>Filago</i>	15,6%
<i>Carvico</i>	27,2%	<i>Bottanuco</i>	14,2%
<i>Terno d’Isola</i>	27,2%	<i>Madone</i>	12,5%
<i>Solza</i>	27,2%	<i>Villa d’Adda</i>	11,7%
<i>Pontida</i>	23,8%	<i>Cisano Bergamasco</i>	5,5%
<i>Ponte S. Pietro</i>	23,8%	<i>Brembate</i>	2,7%
<i>Medolago</i>	20,8%		

Comuni di altre aree territoriali

Comune	%	Comune	%
<i>Palazzoago</i>	34,2%	<i>Almenno S. Salvatore</i>	15,2%
<i>Almenno S. Bartolomeo</i>	33,3%	<i>Strozza</i>	12,5%
<i>Barzana</i>	21,4%		

IL DISEGNO STRATEGICO

L’idea di scuola

Finalità dell’Istituto Maironi da Ponte è il successo formativo di ogni alunno. Questa finalità nel nostro Istituto si realizza promuovendo: la formazione culturale attraverso i saperi; l’educazione attraverso la formazione; l’integrazione nella comunità di appartenenza. **La formazione culturale attraverso i saperi** si realizza con la scoperta e l’acquisizione dei contenuti, dei linguaggi e dei metodi propri delle discipline. È finalizzata allo sviluppo dei processi cognitivi, alla costruzione di nuove abilità, all’acquisizione di competenze significative per una piena realizzazione di sé e del proprio rapporto con la realtà. Si sviluppa favorendo il gusto dell’apprendimento, costruendo un atteggiamento positivo nei confronti delle discipline e del sapere in generale, sostenendo la fiducia degli studenti nelle proprie potenzialità e mantenendo viva la loro curiosità nei confronti di se stessi e del

mondo. La curiosità nei confronti della realtà, il piacere della conoscenza, il desiderio di imparare, la disponibilità ad accettare la fatica dello studio, la ricerca della bellezza, il rispetto di sé e degli altri, la disponibilità a collaborare sono punti di riferimento per il lavoro all'interno del nostro Istituto.

L'educazione attraverso la formazione si realizza con la cura delle relazioni fra le persone dentro un ambiente educativo. L'Istituto Maironi intende presentarsi agli studenti, alle famiglie, alla comunità, come luogo in cui si vuole costruire un insegnamento con valore educativo, in cui dati scientifici e dati umani si integrano e valorizzano, in cui è possibile parlare del passato attraverso l'oggi per proiettarsi nel futuro. La scuola intende porsi come ambiente educativo curato e, per molti aspetti, salvato dalle degenerazioni sociali; un tempo ed un luogo in cui si può comprendere l'importanza del sapere e dell'agire in modo consapevole e responsabile. L'acquisizione degli strumenti della conoscenza rappresentano il modo attraverso cui la scuola educa e promuove la formazione dell'uomo e del cittadino, concorrendo in tal modo a rimuovere gli svantaggi personali e sociali.

L'integrazione nella comunità di appartenenza si realizza nella progettualità integrata con famiglie, scuole, enti territoriali, università, associazioni professionali, terzo settore. Particolarità dell'Istituto è aprirsi alla rete delle relazioni che lo legano alla comunità di appartenenza. La scuola si apre al territorio nello spirito dell'autonomia e della sussidiarietà, con l'intenzionalità di essere parte attiva nella costruzione della comunità di appartenenza. L'Istituto Maironi si configura come scuola radicata nella comunità di appartenenza, con forte legame con le Istituzioni locali, con un progetto di collaborazione con le realtà territoriali e in particolare con un'alleanza educativa con famiglie e studenti.

Queste tre finalità partono da una consapevolezza ineludibile ed inequivocabile per il nostro Istituto: la scuola si sostanzia e si realizza nella formazione delle persone. Da qui centro di riferimento per la scuola è lo studente e lo sviluppo delle sue competenze con particolare attenzione a:

- la costruzione della sua personalità;
- le relazioni con gli altri;
- i rapporti con la realtà naturale e sociale.

Inoltre con riferimento alla Raccomandazione europea (Parlamento e Consiglio Europeo 18 dicembre 2006) si farà particolare attenzione, attraverso le discipline, alla costruzione di assi culturali strategici e a competenze trasversali quali: comunicazione ampia e sicura nella lingua madre, comunicazione efficace e pertinente nelle lingue straniere, competenze descrittive ed elaborative in matematica, competenze solide e qualificate in scienza e tecnologia, funzionali competenze digitali, competenze sociali e civiche, imparare ad imparare, spirito di iniziativa e imprenditorialità, consapevolezza ed espressione culturale.

Competenze chiave per lo sviluppo personale e la realizzazione di sé, per una cittadinanza attiva, per l'inclusione sociale e l'occupazione lavorativa.

Ulteriore elemento fondante l'identità della scuola è una cultura del servizio, aspetto che diviene pregnante in una organizzazione fatta di persone per le persone. Nel nostro specifico cultura del servizio significa considerare la persona-studente come bene relazionale che si comprende e realizza nella relazione con l'altro, attraverso il proprio e l'altrui benessere.

Linee guida strategiche

Sulla base dell'idea di scuola sopra evidenziata, sono state identificate le seguenti linee guida strategiche di sviluppo dell'Istituto. Rispetto alla qualificazione dell'offerta formativa:

- **Miglioramento dei risultati scolastici.** Si intende qualificare al meglio l'offerta formativa mirandola in modo sempre più efficace verso studenti potenzialmente predisposti e motivati per il percorso di studio “tecnico superiore” e “liceale scientifico”. Attraverso processi mirati di orientamento in entrata e di ri-orientamento, si intende abbassare il numero dei non ammessi in particolare all'interno del biennio e abbassare il numero dei debiti scolastici in tutte le classi, ben sapendo che da questi aspetti risultano sofferenze personali e insuccessi per l'azione formativa. Parallelamente si intende qualificare sempre meglio le azioni di sostegno agli studenti attraverso iniziative di recupero disciplinare e tutoring personale.
- **Monitoraggio e valutazione.** L'Istituto intende porre particolare attenzione al tema della valutazione sia del processo formativo nel suo complesso, sia delle particolari proposte e progettualità interne alla scuola. Per questo intende continuare a promuovere azioni di monitoraggio generale attraverso il progetto AIR e Qualità, oltre a specifici progetti di valutazione come il progetto “Prove parallele” e “Certificazioni lingue straniere”.
- **Individuazione di progettualità mirata.** L'Istituto si è aperto in questi anni ad una pluralità di progetti che hanno ampliato e qualificato l'offerta formativa verso gli studenti, oltre a momenti di incontro con le famiglie ed il territorio. L'attenzione oggi si pone nel miglioramento della progettualità, nella sua razionalizzazione e nell'integrazione sempre più organica con il Piano dell'Offerta Formativa. L'idea di sviluppo dell'offerta formativa non si sostanzia, per la nostra scuola, nella moltiplicazione dei progetti e nella loro frammentazione, ma all'inverso nell'individuazione di alcuni assi portanti condivisi e qualificati in cui investire nel tempo, con particolare attenzione all'integrazione dei saperi.

Rispetto alla valorizzazione del capitale umano:

- **Qualificazione e stabilità del personale.** La qualità della scuola passa prioritariamente attraverso il personale scolastico ed in primo luogo attraverso la quotidiana relazione fra docenti e studenti. Condizione fondamentale è la presenza di un corpo docenti motivato, stabile e sempre più consapevole e partecipe alla costruzione di scuola delineata dell'identità dell'Istituto. Possibilità ed interesse della nostra scuola per favorire questi aspetti è la valorizzazione delle competenze professionali, la formazione e l'autoaggiornamento in servizio, l'attenzione alle persone per favorire le migliori condizioni di lavoro e, dove è possibile, una relazione di benessere.
- **Consolidamento della progettualità di Istituto.** Si mira a creare opportunità progettuali in cui le competenze dei docenti, in connessione con il Piano dell'Offerta Formativa, possano trovare la migliore valorizzazione. I docenti e il personale della scuola portano con sé competenze che vanno oltre lo specifico disciplinare che è opportuno promuovere e riconoscere. In tal modo si qualifica il lavoro dell'Istituto e si determina un legame

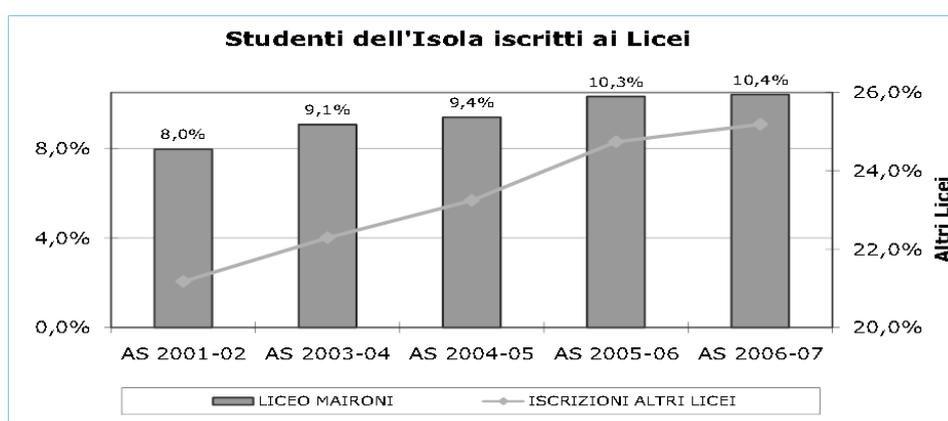
sempre più forte fra professionalità e progettualità: promuovendo le proprie competenze i docenti promuovono l'istituto e viceversa.

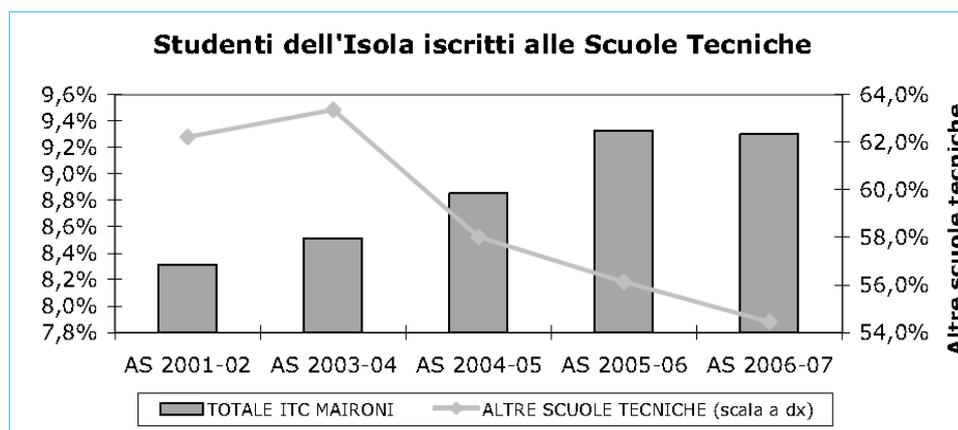
Rispetto allo sviluppo della progettualità integrata:

- **Promozione della scuola nel territorio.** La scuola si pone con particolare attenzione nello sviluppo di una progettualità integrata con il territorio che veda la collaborazione con famiglie, Istituzioni e organizzazioni della scuola, enti territoriali, Università, Terzo settore. Il nostro Istituto è consapevole di essere un interlocutore preferenziale per la comunità di appartenenza in quanto istituzione formativa ed educativa determinante per oltre mille studenti del territorio, risorsa qualificata per lo sviluppo di comuni progetti di lavoro. In particolare si intende promuovere:
 - lo sviluppo di progetti e servizi nelle reti fra scuole e fra scuola e territorio;
 - la valorizzazione di progetti aperti alla comunità;
 - una lettura dinamica dei bisogni formativi della comunità.

L'ultimo punto richiede un approfondimento. Dai dati esistenti (si veda il grafico) risulta che la domanda liceale del territorio dell'Isola sia progressivamente aumentata nel corso degli ultimi cinque anni scolastici, con forti progressioni all'inizio del decennio e moderata crescita negli ultimi tre anni. Anche la crescita del Liceo Maironi ha seguito la tendenza crescente, con andamenti diversi in base all'indirizzo proposto. Di conseguenza, l'obiettivo per i prossimi anni è quello di qualificare ulteriormente l'offerta formativa, verificando attentamente le caratteristiche della nuova domanda liceale del territorio.

Contrariamente alle previsioni, anche l'ITC ha dimostrato una notevole capacità di attrazione della domanda scolastica del territorio. A partire dall'a. s. 2002/03 ha ripreso a crescere, recuperando il vistoso calo delle iscrizioni registrato negli anni precedenti e malgrado il progressivo calo della domanda di scuole tecniche proveniente dal territorio (si veda il grafico). Anche per l'ITC, pertanto, ci si pone l'obiettivo di stabilizzarne la crescita dimensionale e di qualificare ulteriormente l'offerta formativa anche nella formazione post-diploma.





L'Istituto, infine, intende continuare a sollecitare la Provincia affinché proceda al più presto ad un forte intervento di riqualificazione e ammodernamento degli spazi, indispensabili non solo per la didattica, per le attività di laboratorio e per le attività espressive, ma anche per tutti gli ambiti che riguardano la sicurezza interna e esterna all'Istituto.

GLI STAKEHOLDER

L'operato di un istituto scolastico determina aspettative e influisce su interessi di un vasto insieme di soggetti denominati, con terminologia anglosassone, *stakeholder*, ossia "portatori di interessi e aspettative". In termini più precisi si tratta di tutti coloro che sono significativamente influenzati dalle scelte e dall'attività dell'istituto o che possono influenzarle.

Gli *stakeholder* prioritari, rispetto alle cui esigenze l'Istituto Maironi da Ponte indirizza la sua azione ed il suo piano di sviluppo sono:

- gli studenti;
- le loro famiglie;
- la comunità di appartenenza, nelle sue diverse componenti: sistema scolastico, enti locali, organizzazioni non-profit, imprese;
- il personale dell'Istituto;
- l'amministrazione scolastica.

LE RISORSE

LE RISORSE UMANE

CONSISTENZA E COMPOSIZIONE

Il personale dell'Istituto Maironi da Ponte nell'a.s. 2007/08 era composto da 148 persone, di cui 113 docenti (51 al Liceo e 62 all'ITC). Nella tabella seguente si fornisce un quadro di dettaglio, distinguendo tra personale di ruolo (a tempo indeterminato) e non di ruolo (a tempo determinato).

PERSONALE DELL'ISTITUTO A.S.2007/2008

	Di ruolo	Non di ruolo	Totale
<i>Docenti</i>	87	26	113
<i>di cui insegnanti di sostegno</i>	5	3	8
<i>Dirigente Scolastico</i>	1	-	1
<i>Direttore servizi generali e amministrativi</i>	1	-	1
<i>Assistenti amministrativi</i>	7	3 ¹	10
<i>Assistenti tecnici</i>	3	1	4
<i>Collaboratori scolastici</i>	12	7 ²	19
<i>Totale</i>	111	37	148

Si precisa che nell'a.s. 2007/08 il dirigente scolastico dell'Istituto è stato distaccato presso il Ministero della Pubblica Istruzione; la sua funzione è stata assunta da un dirigente scolastico in ruolo presso un altro istituto (I. S. Betty Ambiveri di Presezzo).

Prendendo in esame nello specifico il personale docente di ruolo, si ha che:

- nel Liceo è pari all'80,4%, mentre all'ITC al 74,2%;
- il 62% ha un'età compresa tra i 46 ed i 55 anni;
- il 70% è in servizio presso il Maironi da più di 5 anni.

COMPOSIZIONE DEL PERSONALE DOCENTE AS 2007/2008

	Liceo		ITC	
	N.	%	N.	%
<i>Docenti di ruolo</i>	41	80,4%	46	74,2%
<i>di cui part-time</i>	4	9,7%	4	8,7%
<i>Docenti non di ruolo</i>	10 ³	19,6%	16 ⁴	21,7%
<i>Totale</i>	51	100,0%	62	100,0%

ETA' DEL PERSONALE DOCENTE DI RUOLO

Fasce di età	N.	%
<i>Fino a 35 anni</i>	1	1,1%
<i>Da 36 a 45 anni</i>	23	26,4%
<i>Da 46 a 55 anni</i>	54	62,1%
<i>Più di 55 anni</i>	9	10,3%
<i>Totale</i>	87	100,0%

ANZIANITÀ DI SERVIZIO PRESSO IL MAIRONI
DEL PERSONALE DOCENTE DI RUOLO

Anni di servizio	N.	%
<i>1 anno (in servizio dall'a.s. 2007/08)</i>	9	10,3%
<i>Da 2 a 5 anni (già in servizio nell'a.s. 2006/07)</i>	17	19,5%
<i>Da più di 5 anni (già in servizio nell'a.s. 2002/03)</i>	61	70,1%
<i>Totale</i>	87	100,0%

LA CONTINUITÀ DEL PERSONALE DOCENTE

Negli ultimi 4 anni i docenti di ruolo che si sono trasferiti in un altro istituto sono stati solo 5. Tutti i posti resisi liberi dal personale in uscita (trasferiti e pensionati) sono stati coperti da docenti di ruolo.

DINAMICA PERSONALE DOCENTE DI RUOLO DALL'A.S. 2004/2005 ALL'A.S. 2007/2008

	N. docenti
<i>Usciti per trasferimento</i>	5
<i>Usciti per pensionamento</i>	10
<i>Entrati</i>	22
<i>Saldo</i>	+7

A seguito dell'aumento del numero delle classi (da 22 a 25 per il Liceo, da 22 a 23 per l'ITC, per un totale di 4 classi), nell'ultimo quadriennio è incrementata anche la necessità di docenti, che è stata coperta in parte con docenti di ruolo (7), in parte con contratti a tempo determinato. Le tabelle che mostrano l'evoluzione della situazione materia per materia dall'a. s. 2004/05 all'a. s. 2007/08 sono riportate in Allegati in www.maironi.bg.it

LE ASSENZE PER MALATTIA

Nell'a.s. 2007/08 i docenti in servizio sono risultati mediamente assenti per malattie per 819 giorni⁵, pari a una media di 7,2 giorni pro-capite. Il 72% del totale delle assenze è relativo a malattie di durata superiore a 15 giorni, che hanno coinvolto il 14% dei docenti.

ASSENZE PER MALATTIA DEL PERSONALE DOCENTE

	Assenze non superiori a 15 giorni	Assenze superiori a 15 giorni continuativi
<i>N. docenti</i>	49	16
<i>N. giorni di assenza</i>	229	590
<i>Media giorni di assenza</i>	4,6	36,9
<i>Media giorni di assenza su tutti i docenti in servizio</i>	2,0	5,2

Nell'a.s. 2007/08 il dirigente scolastico ha provveduto a far effettuare 17 visite mediche fiscali (di cui 5 a personale a tempo determinato) per assenze per malattia di durata superiore a 15 giorni. E' utile sottolineare che, ai sensi della normativa vigente, le Istituzioni scolastiche sono tenute a provvedere alla sostituzione di un docente solo nei casi in cui l'assenza sia superiore a 15 giorni consecutivi. I casi in cui ciò è stato necessario sono stati 6 su 16.

L'IMPEGNO EXTRA-ORARIO

La realizzazione di attività didattiche ed extra-didattiche svolte oltre il proprio orario di servizio ha coinvolto 103 docenti per un totale di 6.805 ore, pari a 66,1 ore pro-capite.

IMPEGNO EXTRA-ORARIO DEI DOCENTI		
N. ore	N. docenti	% su totale docenti
<i>Fino a 20</i>	33	29,2%
<i>Da 20 a 60</i>	43	38,1%
<i>Da 60 a 100</i>	8	7,1%
<i>Da 100 a 200</i>	11	9,7%
<i>Da 200 a 300</i>	3	2,7%
<i>Più di 300</i>	5	4,4%

LE RISORSE STRUMENTALI

LE DOTAZIONI STRUTTURALI

Laboratori di informatica

Sono tre, dotati complessivamente di 76 postazioni alunni e tre postazioni per il docente. Un laboratorio viene specificamente utilizzato per trattamento testi (utilizzo e progettazione di documenti di excel, word e power point), mentre gli altri due vengono utilizzati per attività concernenti le materie tecniche previste dai corsi ITC e per attività pratiche con drive e graph per la disciplina di matematica nel corso di studi del liceo scientifico.

Laboratori di Scienze (Chimica e Fisica)

Sono tre:

- laboratorio di chimica, utilizzato dagli studenti dell'ITC;
- laboratorio di fisica, utilizzato quasi esclusivamente dagli studenti dell'ITC;
- laboratorio di scienze (chimica e biologia), utilizzato esclusivamente dagli studenti del Liceo.

I laboratori, abilitati ad ospitare fino a 30 studenti ciascuno, sono dotati di strumentazione in linea generale potenzialmente in grado di rispondere alle esigenze didattiche delle varie sperimentazioni. Va segnalata però la sofferenza del laboratorio di scienze del Liceo, che non appare più in grado di sostenere completamente le varie attività di laboratorio indispensabili per qualificare l'offerta della sperimentazione naturalistica. Il laboratorio è infatti carente di postazioni informatiche, indispensabile completamento dell'attività didattica scientifica.

Laboratorio linguistico

Dotato di trenta postazioni per gli studenti e di una postazione per l'insegnante, ubicato nel lotto dell'ITC, viene utilizzato con regolarità dalle classi site in tale edificio. Offre la possibilità di effettuare esercitazioni linguistiche audio e video di

buon livello, permettendo anche la composizione di gruppi linguistici eterogenei per la differenziazione delle attività.

Laboratorio linguistico multimediale

Dotato di trenta postazioni per gli studenti e di una postazione per l'insegnante, ubicato nel lotto centrale, è potenzialmente in grado di rispondere adeguatamente alle esigenze didattiche più diverse, ma necessita ormai di ristrutturazione ed adeguamento, a seguito di uso intensivo negli ultimi anni. Viene utilizzato sia per esercitazioni linguistiche audio e video, sia per attività e ricerche su pagine web, in accordo con i percorsi individuati dagli insegnanti. Esso vede una alta frequentazione soprattutto degli studenti del Liceo, che utilizzano quasi regolarmente i vari percorsi linguistici personalizzati del programma multimediale in dotazione della scuola.

Lavagna interattiva multimediale

Grazie ad un apposito finanziamento regionale è stata acquistata ed installata nel febbraio 2008 una LIM, lavagna interattiva multimediale. Si tratta di un moderno strumento di formazione che permette l'acquisizione in formato elettronico e il conseguente mantenimento in memoria e successivo riutilizzo, di lezioni realizzate scrivendo "normalmente" sulla lavagna stessa. Le lezioni acquisite, prima di essere riutilizzate, possono essere modificate e/o integrate con altre lezioni, dati, tabelle, filmati, immagini e così via. È possibile inoltre utilizzare la LIM anche semplicemente per condividere con la classe la visualizzazione dello schermo di un computer. Nell'a.s. 2007/08 è stato effettuato un primo seminario di formazione per i docenti interessati.

Palestre

Sono tre: due palestre ed una palestra Fitness. Sul terreno di gioco delle due palestre sono tracciati un campo di pallacanestro ed un campo di pallavolo. Esse sono dotate di due porte di pallamano, diversi grandi attrezzi (spalliere, quadro svedese, pertiche, funi, ecc.) e varie attrezzature per la pratica di diverse discipline sportive tradizionali (pallacanestro, pallavolo, calcio, pallamano, ecc.) e non tradizionali (tamburello, hockey, roller, tennis tavolo, ecc.). Entrambe sono sottoposte ad un utilizzo intensivo, con la presenza simultanea di più classi in alcuni momenti e la presenza, in alcune ore, degli studenti dell'Istituto "Betty Ambiveri". Durante la settimana, in orario pomeridiano, si svolgono le attività del Gruppo Sportivo "Maironi da Ponte" (tornei d'Istituto ed allenamenti in preparazione dei Giochi Sportivi Studenteschi), mentre in orario serale si svolgono corsi ed allenamenti di alcune società sportive esterne. Nel lotto dell'ITC è presente anche una piccola palestra con un buon numero di svariate macchine per la pratica del fitness. Essa è utilizzata a rotazione dalle classi dell'ITC e del Liceo e da utenti esterni in orario serale.

GLI STRUMENTI WEB

Sito dell'Istituto

L'Istituto dispone di un sito web (www.maironi.bg.it), che viene aggiornato almeno una volta alla settimana e che presenta un elevato livello di accessibilità. Esso viene utilizzato anche per la diffusione delle comunicazioni ufficiali (circolari e comunicazioni) al personale docente.

La piattaforma e-learning «Maironi Didattica»

L'Istituto ha sviluppato una piattaforma e-learning, integrata con il sito web, denominata «Maironi Didattica», a disposizione dei docenti per l'integrazione della didattica ordinaria con gli strumenti tipici della formazione on-line. Tale strumento si pone in linea sia con le indicazioni ministeriali degli ultimi anni, sia con i più recenti metodi di formazione istituzionale e aziendale. Sono in essa compresi tutti i classici servizi per il lavoro on-line, quali forum, spazi per documenti condivisi, chat, wiki, eserciziari, mailing list, calendario con avvisi ed altri ancora. La piattaforma è stata utilizzata anche da commissioni interne all'Istituto e gruppi di lavoro di docenti costituiti nell'ambito di diversi progetti e ambiti di lavoro. Anche la segreteria, lo staff di presidenza, i referenti dei progetti hanno a disposizione questo strumento per diffondere circolari, comunicazioni e avvisi e-mail. Si deve rilevare tuttavia che sono ancora pochi i docenti che la utilizzano con le loro classi per la didattica curricolare. La piattaforma, come anche il sito web, è realizzata mediante software di tipo 'open source', vale a dire libero e gratuito.

LA SICUREZZA

L'Istituto è dotato di un piano di evacuazione e di sistemi antincendio regolarmente revisionati; al personale e agli studenti vengono proposti sistematicamente corsi di aggiornamento sul tema.

In particolare nell'anno 2007/08:

- sono state svolte due prove d'evacuazione, a novembre e maggio;
- è stato elaborato il piano d'evacuazione per gli alunni disabili e non, con tutte le squadre di primo soccorso ed antincendio;
- il personale addetto è stato formato per mezzo di corsi organizzati dalla Provincia.

Il piano di valutazione dei rischi è stato aggiornato in tutte le sue parti con la collaborazione del Responsabile dei Lavoratori Sicurezza, del Dirigente scolastico e dell'Addetto Servizio Prevenzione e Protezione.

Nell'a.s. 2007/08 non si sono verificati problemi in ordine alla sicurezza o infortuni legati a problematiche strutturali dell'edificio.

LE RISORSE ECONOMICO-FINANZIARIE

PREMESSA

La rendicontazione sulle risorse disponibili ed utilizzate pone difficoltà non facilmente superabili per le seguenti ragioni:

- il bilancio scolastico (sia preventivo che consuntivo) si riferisce all'anno solare, mentre il periodo di rendicontazione preso in considerazione per il bilancio sociale, per evidenti motivi, è l'anno scolastico;
- la contabilità finanziaria non misura costi e proventi, bensì entrate distinte per provenienza della fonte ed uscite distinte in funzione alle finalità;
- non risulta di facile attuazione la riagggregazione delle voci di bilancio per centri di responsabilità.

Alla luce di quanto sopra si è cercato comunque di effettuare una rappresentazione delle risorse, e a tale scopo si sono redatti dei prospetti relativamente al periodo dell'anno scolastico, sulla base della logica della competenza finanziaria che tiene

conto delle entrate accertate (non solo quindi le entrate di cassa, cioè quelle riscosse, ma anche quelle per le quali giuridicamente si è manifestato il diritto di riscuotere), e le uscite impegnate (che tengono conto anche degli obblighi giuridicamente assunti anche se non ancora definitivi nell'importo, e pertanto, in questi casi, stimati).

Ciò ha comportato elaborazioni contabili – sulla base del bilancio consuntivo 2007 e della situazione contabile al 31 agosto 2008 – che, pur senza garanzia di precisione, sono state volte a permettere la lettura dell'ordine di grandezza dei diversi elementi del bilancio.

LE RISORSE DISPONIBILI

Si precisa innanzitutto che una serie di costi non trovano rappresentazione all'interno del bilancio della scuola: il personale dell'Istituto, con esclusione dei supplenti¹, è retribuito direttamente dal Ministero della Pubblica Istruzione, i beni immobili e l'arredo degli stessi sono messi a disposizione dalla Provincia, ente a cui carico sono anche i costi di manutenzione relativi a detti beni e le utenze (luce, acqua e metano).

Senza prendere in considerazione, quindi, tali elementi, l'Istituto nell'a.s. 2007/2008 ha potuto disporre di € 799.2002 di cui:

- € 740.100 provenienti dai soggetti indicati nella successiva tabella;
- € 59.100 quale avanzo di gestione del precedente anno scolastico.

L'unica variazione di rilievo rispetto all'anno scolastico precedente è dato dal finanziamento statale per il Fondo di Istituto, aumentato di circa 100.000 euro per mettere in condizioni l'Istituto di realizzare gli interventi di recupero infra-annuali ed estivi resi obbligatori dal Ministero.

Provenienza		Importo	Dettagli
Stato	Fondo di istituto	268.900	Di cui: > € 141.700 vincolati alla realizzazione degli interventi di recupero resi obbligatori dal Ministero > € 127.200 per i progetti dell'Istituto.
	Altro ³	198.500	
Provincia		11.900	Per i materiali di pulizia dell'Istituto ed il materiale di consumo della segreteria.
Studenti	Quote di iscrizione	92.300	La quota annuale di iscrizione all'Istituto è di € 85 (aumentata di € 10 nell'a. s. 2007/08, dopo essere rimasta invariata per quattro anni). Si tratta di una quota mediamente più bassa rispetto quella degli istituti superiori del territorio.
	Rimborsi spese	132.400	Di cui in particolare: > € 107.300 per le visite di istruzione > € 13.700 per le certificazioni linguistiche.
Imprese private		25.700	Di cui: > € 20.000 dalla Banca di Credito Cooperativo di Treviglio per il bilancio sociale dell'Istituto > € 5.700 euro dal Credito Bergamasco quale seconda quota per la sistemazione di una parte degli spazi verdi dell'Istituto (€ 5.000) e quale contributo per l'annuario scolastico (€ 700).
Altri		10.400	Di cui: > € 3.000 come quota parte di affitto dal bar dell'Istituto > € 5.000 da Istituti scolastici quali partecipazione a specifici progetti > € 2.400 come interessi attivi bancari.

LE RISORSE UTILIZZATE

Le risorse utilizzate nell'anno scolastico 2007/2008 sono state pari a € 715.600. A fronte delle risorse disponibili, risulta un avanzo di amministrazione al 31/8/2008 pari a € 83.600. Nella tabella seguente si fornisce un quadro generale dell'utilizzo di tali risorse.

QUADRO GENERALE UTILIZZO DELLE RISORSE

Destinazione	a.s. 2007/2008		a.s. 2006/2007	
	Importo	%	Importo	%
<i>Funzionamento amministrativo e didattico generale</i>	60.800	8,5%	39.100	5,5%
<i>Per supplenti⁴: spese anticipate dall'Istituto per conto dello Stato (e da questo ricevute)</i>	62.800	8,8%	135.000	18,9%
<i>Personale (docente e non doc.) per lo svolgimento di incarichi connessi all'attività scolastica⁵</i>	200.900	28,1%	178.700	25,0%
<i>Sicurezza (legge 626)</i>	5.400	0,7%	2.100	0,3%
<i>Laboratori</i>	42.300	5,9%	42.900	6,0%
<i>Visite e viaggi di istruzione⁶</i>	112.900	15,8%	141.300	19,7%
<i>Progettualità d'Istituto</i>	230.500	32,2%	175.900	24,6%
Totale	715.600	100,0%	715.000	100,0%

In particolare per la progettualità d'Istituto, cioè per l'insieme dei progetti attuati, si è utilizzato un importo pari a € 230.500, con un aumento di circa € 55.000 rispetto all'anno precedente. Tale variazione, come già detto, è da imputare esclusivamente al consistente incremento di fondi ricevuti dallo Stato per gli interventi di recupero. L'importo a tal fine ricevuto, € 141.700, è stato speso nella misura del 74% (poiché l'ultimo stanziamento è stato comunicato a giugno a programmazione già definita) come segue:

- € 83.000 per corsi di recupero;
- € 12.800 per tutoring;
- € 9.000 per la cosiddetta 'fascia integrativa'.

I residui € 36.900 costituiscono avanzo vincolato.

Un quadro di dettaglio della progettualità è fornito nella tabella successiva in cui, coerentemente con l'impostazione adottata nel bilancio sociale, i progetti sono stati aggregati in tre macroaree: progettualità per qualificare l'offerta formativa, progettualità integrata con la comunità di appartenenza, progettualità per migliorare il governo e la gestione dell'Istituto.

COMPOSIZIONE DELLA PROGETTUALITÀ DI ISTITUTO

Destinazione	a.s. 2007/08		a.s. 2006/07	
	Importo	%	Importo	%
Progettualità per qualificare l'offerta formativa (TOTALE A)	168.900	73,3%	136.600	77,7%
Supporto didattico	104.800	45,5%	44.500	25,3%
Integrazione degli alunni disabili	1.700	0,7%	7.200	4,1%
Integrazione alunni stranieri	2.500	1,1%	1.200	0,7%
Lingue straniere	21.400 ⁷	9,3%	30.000	17,0%
Orientamento	8.800	3,8%	11.900	6,8%
Approfondimento culturale	7.000	3,0%	10.300	5,9%
Attività sportive	4.100	1,8%	11.200	6,4%
Cittadinanza e partecipazione	13.000	5,6%	18.000	10,2%
Altro	5.600 ⁸	2,5%	2.300	1,3%
Progettualità integrata con la comunità di appartenenza (TOTALE B)	33.600	14,6%	14.500	8,2%
LIRE ⁹	12.600	5,5%	9.900	5,6%
Iniziative di monitoraggio e studio del territorio	11.800 ¹⁰	5,1%	2.700	1,5%
Altri progetti	9.200 ¹¹	4,0%	1.900	1,1%
Progettualità per migliorare il governo e la gestione dell'Istituto (TOTALE C)	28.000	12,1%	24.800	14,1%
Bilancio sociale	20.000 ¹²	8,7%	20.000	11,3%
Autoanalisi Istituto (AIR)	0	0,0%	1.700	1,0%
Formazione e consulenza sistema gestione per la qualità	2.700	1,2%	3.100	1,8%
Prove parallele	5.300	2,3%	0	0,0%
TOTALE A+B+C	230.500	100,0%	175.900	100,0%

LA RELAZIONE SOCIALE

I RISULTATI SCOLASTICI

PREMESSA

Per l'analisi dei risultati scolastici si considerano i seguenti elementi:

- percentuale di promossi, alunni con giudizio sospeso, respinti nei primi quattro anni di corso;
- per le classi prime: analisi degli esiti in relazione con il giudizio e con il consiglio orientativo della scuola media; analisi dei voti in Italiano e in Matematica in relazione con il corrispondente giudizio finale della Scuola Media;
- esiti dell'esame di stato;
- regolarità scolastica;
- debiti;
- eccellenza;
- post-diploma.

I dati relativi all'a.s. 2007/08 sono messi a confronto, quando possibile:

- con quelli degli anni precedenti dello stesso Istituto, per evidenziare serie storiche e linee di tendenza;

- con quelli nazionali, utilizzando i dati forniti dal Ministero della Pubblica Istruzione¹; purtroppo non è stato possibile un confronto a livello territoriale, non essendo disponibili i dati.

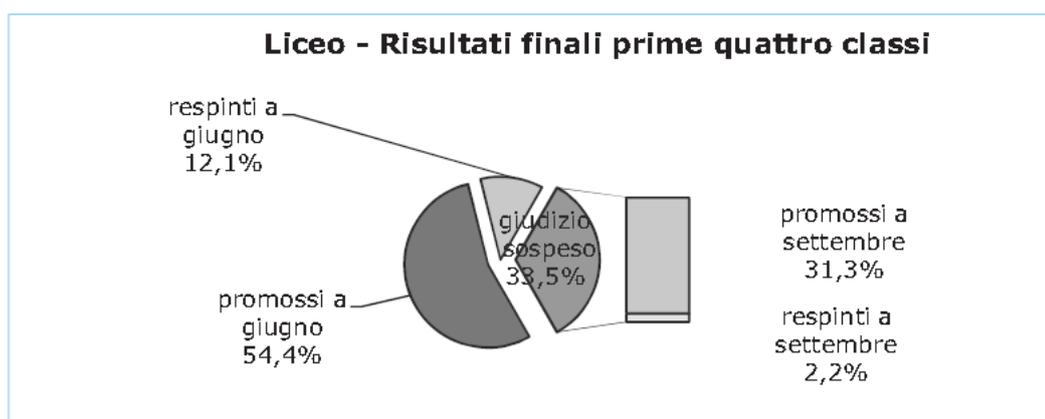
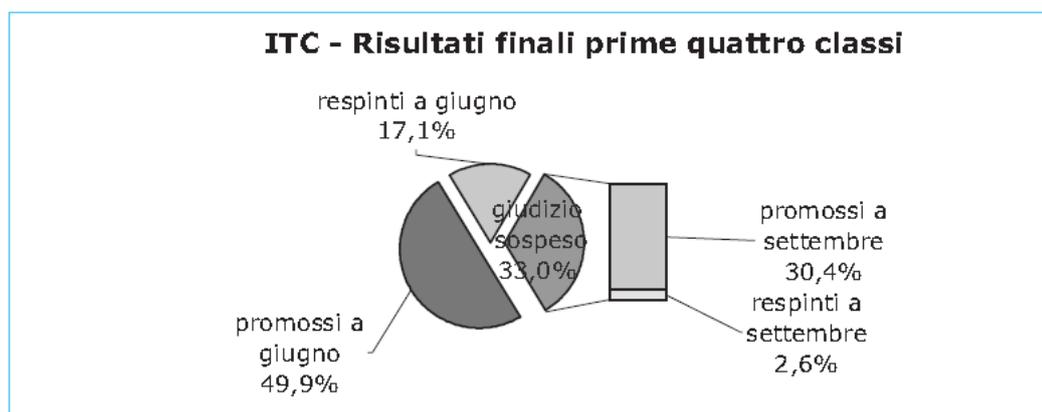
ESITI FINALI (PRIMI 4 ANNI DI CORSO)

Nell'a. s. 2007/2008 nella scuola secondaria di secondo grado è stata introdotta la “sospensione del giudizio” di ammissione alla classe successiva per gli studenti con insufficienze ritenute colmabili, prevedendo la possibilità del recupero delle varie discipline di norma entro il 31 agosto o, comunque, entro l’inizio dell’anno scolastico successivo.

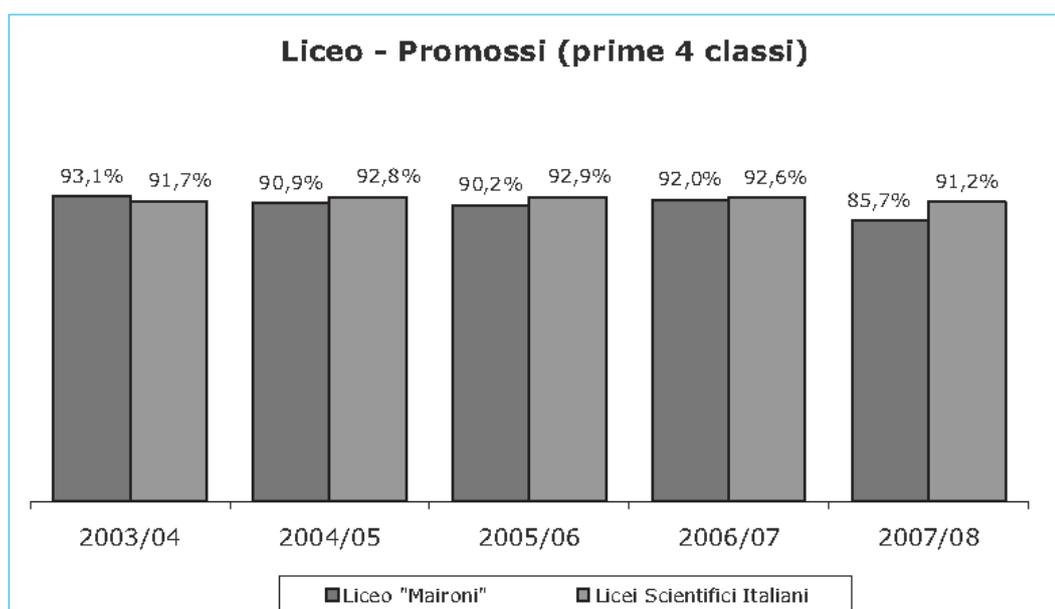
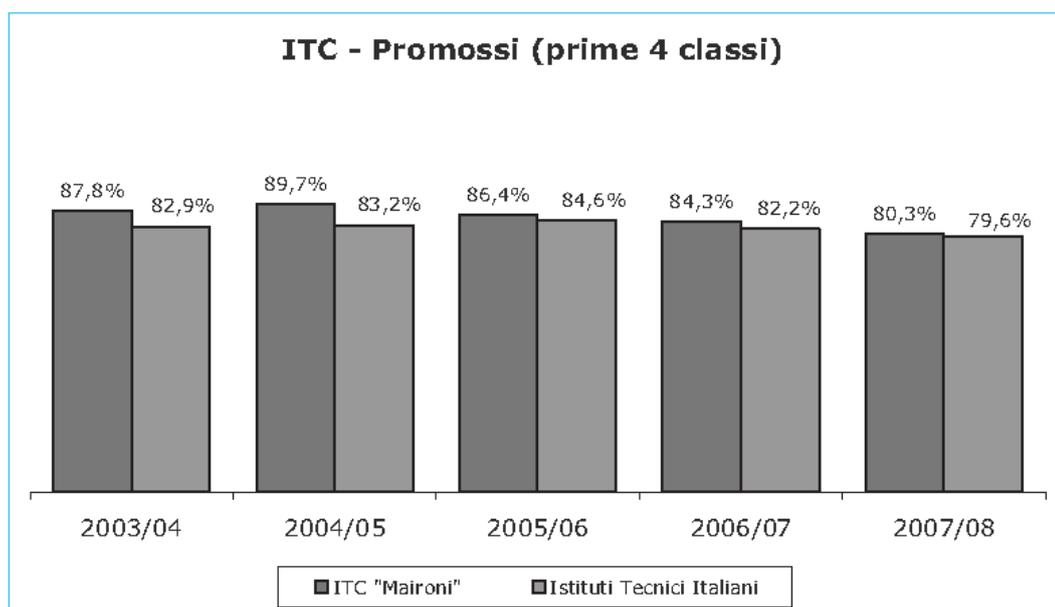
Di conseguenza, a seguito degli scrutini finali di giugno la situazione rilevata ha fatto riferimento alle seguenti tipologie di esiti:

- ammissione alla classe successiva;
- sospensione del giudizio;
- non ammissione alla classe successiva.

Nello scrutinio di settembre gli studenti con giudizio sospeso sono stati promossi oppure respinti.



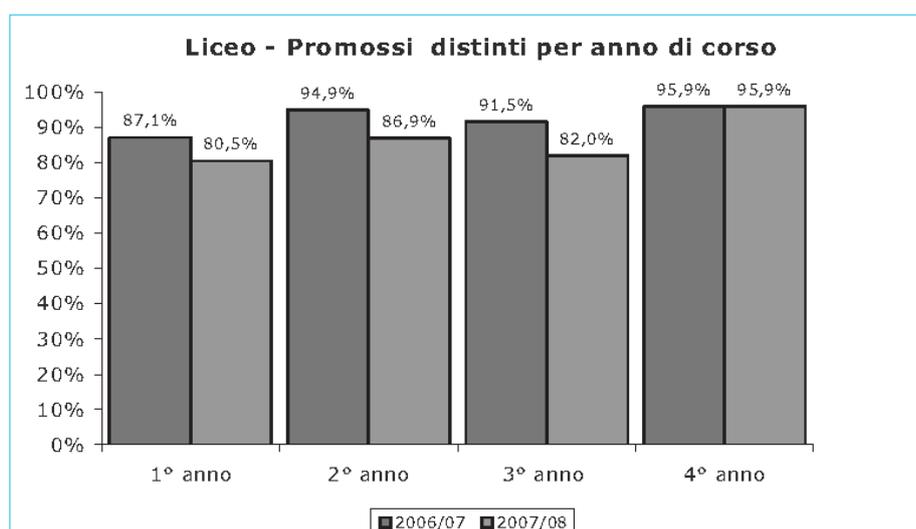
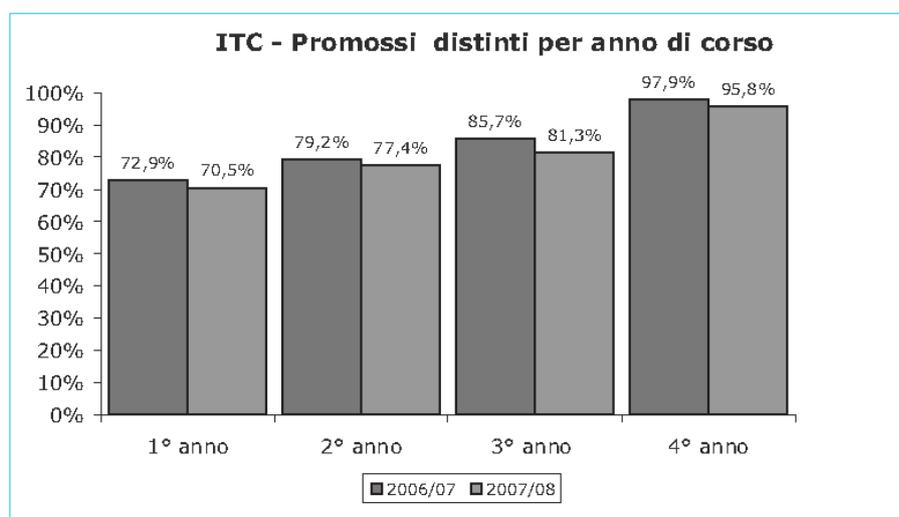
Nei due grafici successivi si mostra l’andamento delle promozioni (percentuale rispetto al totale degli scrutinati) nei primi quattro anni di corso nel Liceo Scientifico e nell’ITC, confrontato con i dati nazionali (per l’ITC il confronto è con il dato complessivo degli Istituti Tecnici).



Dai grafici precedenti si nota come nell'a.s. 2007/08 ci sia stato un calo dei promossi nell'Istituto, più marcato al Liceo; ciò è dovuto soprattutto ad un aumento dei respinti nelle prime tre classi, come si vedrà nei grafici successivi.

Il dato sui promossi non prende in considerazione il fenomeno degli studenti iscritti che non vengono scrutinati, a causa di vari motivi, tipicamente per trasferimento in altro istituto o per ritiro. Al riguardo, nel corso dell'anno si sono trasferiti o ritirati 23 studenti (pari al 2,1%, in aumento rispetto all'1,9% dell'anno precedente), di cui 13 al Liceo e 10 all'ITC; 9 di questi hanno effettuato il riorientamento (si veda la sezione "Orientamento").

Di seguito si forniscono maggiori dettagli sui dati relativi ai primi 4 anni di corso.



UN APPROFONDIMENTO SUI RISULTATI DELLE CLASSI PRIME

Per gli alunni iscritti per la prima volta nelle classi prime risulta particolarmente significativo correlare i risultati scolastici con il giudizio globale e il consiglio orientativo della scuola secondaria di 1° grado (ex scuola media).

Considerando il primo aspetto, i dati delle tabelle successive fanno emergere con chiarezza che il giudizio sufficiente o buono comporta un'alta probabilità di essere respinti; tutti gli studenti con giudizio ottimo ottengono la promozione, quelli con distinto hanno risultati positivi all'ITC, mentre al Liceo una parte di essi viene respinta.

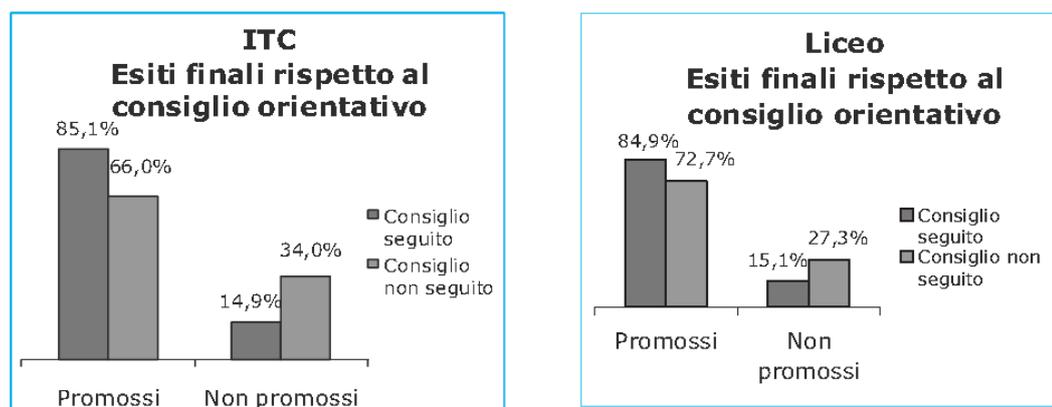
ITC – LEVA 2007

Giudizio scuola media	Numero alunni	Promossi	Respinti	Trasferiti/Ritirati
<i>Sufficiente</i>	21	5 (24%)	13 (62%)	3 (14%)
<i>Buono</i>	43	29 (67%)	14 (33%)	0
<i>Distinto</i>	31	31 (100%)	0	0
<i>Ottimo</i>	8	8 (100%)	0	0

LICEO – LEVA 2007

Giudizio scuola media	Numero alunni	Promossi	Respinti	Trasferiti/Ritirati
<i>Sufficiente</i>	2	1 (50%)	1 (50%)	0
<i>Buono</i>	26	14 (54%)	10 (38%)	2 (8%)
<i>Distinto</i>	46	33 (72%)	11 (24%)	2 (4%)
<i>Ottimo</i>	49	49 (100%)	0	0

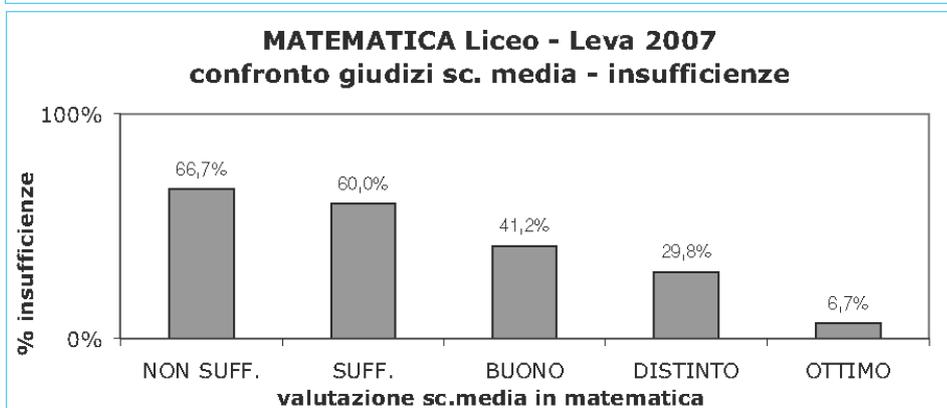
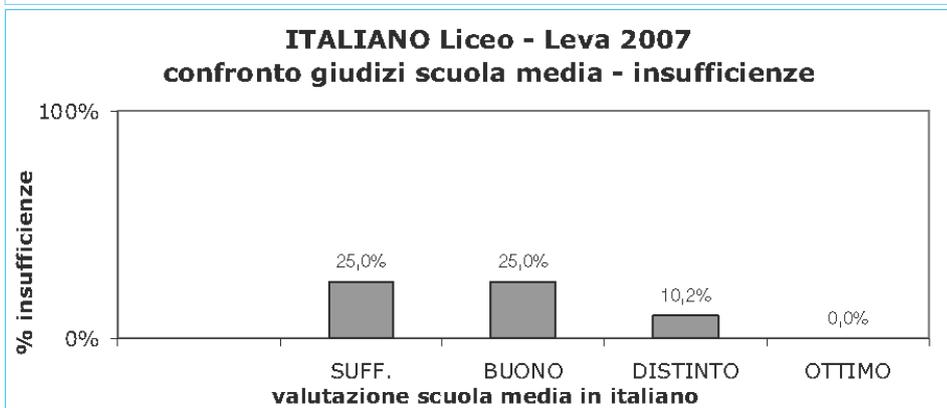
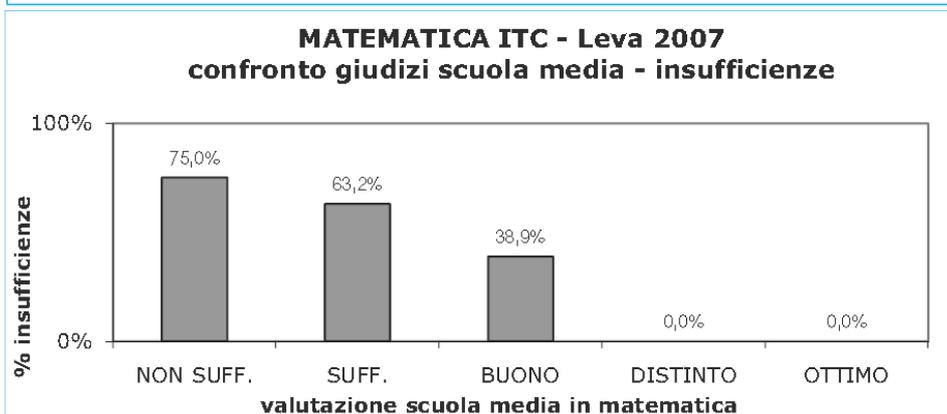
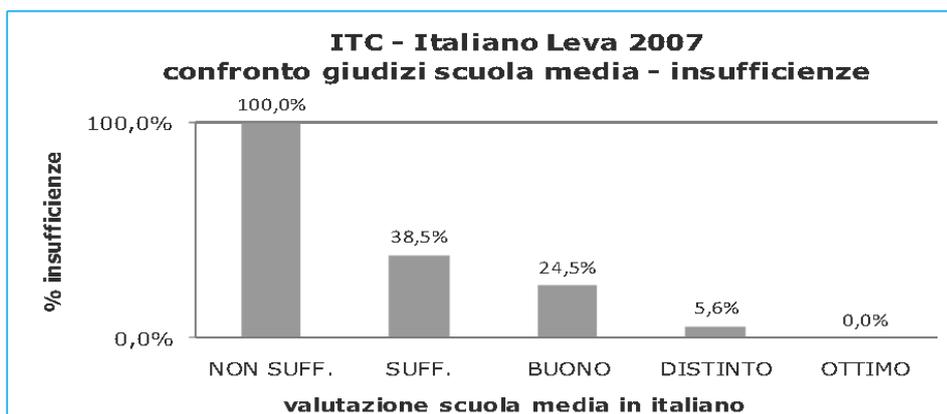
Per quanto riguarda la relazione tra esiti e consiglio orientativo, come prevedibile, si nota che ottengono risultati migliori gli studenti che lo hanno seguito. Il divario negli esiti tra coloro che hanno o meno seguito il consiglio non è così netto, come emerge dalla lettura dei seguenti grafici.



Per un approfondimento ulteriore, nei grafici seguenti si confronta la percentuale di voti insufficienti in Italiano e in Matematica alla fine della classe prima (scrutinio di Giugno) in relazione con il giudizio finale della Scuola Media nella stessa materia.

Si nota, in particolare, la presenza di insufficienze in alunni che hanno avuto nella scuola media un giudizio buono (in taluni casi anche distinto o ottimo). In Matematica, sia al Liceo che all'ITC, circa il 60% di coloro che hanno avuto nella scuola media un giudizio sufficiente conclude l'anno con un voto insufficiente. Vi sono per contro alunni che, pur avendo ottenuto nella scuola media un giudizio non sufficiente, hanno concluso la classe prima con un voto sufficiente (solo all'ITC in Italiano tutti gli alunni non sufficienti nella scuola media hanno confermato l'insufficienza al termine della prima superiore).

I dati confermano quindi l'esigenza di un maggiore raccordo tra la scuola secondaria di 1° grado e quella di 2° grado, un'esigenza a cui l'Istituto Maironi risponde attraverso l'attività di orientamento in entrata e il Progetto Lires.



GLI ESITI DELL'ESAME DI STATO

Nelle due successive tabelle si indicano i risultati degli esami per le quinte del Liceo e dell'ITC negli ultimi due anni, confrontati con quelli nazionali.

ESITO DELL'ESAME DI STATO

		ITC "Maironi"		Istituti Tecnici Italia	
		2006/07	2007/08	2006/07	2007/08
<i>N. candidati (interni)</i>		59	71		
<i>% respinti-non ammessi</i>		0,0%	1,4%		
<i>Credito medio (max. 20)</i>		14,8	14,2		
<i>Voto medio (max. 100)</i>		79,8	73,3		
<i>Fascia di voto</i>	60	0,0%	2,8%	16,5%	16,3%
	61-70	25,4%	38,0%	33,9%	34,4%
	71-80	39,0%	36,6%	23,6%	24,0%
	81-90	16,9%	15,5%	13,4%	13,3%
	91-99	8,5%	5,6%	7,4%	7,0%
	100	10,2%	0,0%	4,7%	4,5%
	100 e lode	0,0%	0,0%	0,4%	0,4%

ESITO DELL'ESAME DI STATO

		Liceo "Maironi"		Licei Scientifici Italia	
		2006/07	2007/08	2006/07	2007/08
<i>N. candidati (interni)</i>		80	94		
<i>% respinti-non ammessi</i>		1,3%	2,1%		
<i>Credito medio (max. 20)</i>		13,7	14,5		
<i>Voto medio (max. 100)</i>		72,7	76,1		
<i>Fascia di voto</i>	60	10,1%	7,6%	8,0%	8,6%
	61-70	43,0%	22,8%	25,4%	26,0%
	71-80	25,3%	37,0%	25,1%	25,3%
	81-90	11,4%	19,6%	18,4%	17,5%
	91-99	7,6%	7,6%	12,3%	11,5%
	100	2,5%	4,3%	9,8%	9,4%
	100 e lode	0,0%	1,1%	1,0%	1,6%

REGOLARITÀ SCOLASTICA

Per l'analisi della regolarità degli studi, si considerano gli alunni iscritti per la prima volta in classe prima e si segue la loro evoluzione nei 5 anni del curriculum. La quota percentuale di studenti 'in corso' (ovvero che non stati mai respinti, non hanno effettuato trasferimenti o abbandonato la scuola) al termine di ciascun anno scolastico è indicata nelle tabelle di seguito.

Dai dati si nota che all'ITC la selezione avviene principalmente nel biennio iniziale; mentre al Liceo anche in classe terza si registra un significativo numero di respinti.

ITC – % STUDENTI IN CORSO AL TERMINE
DI CIASCUN ANNO

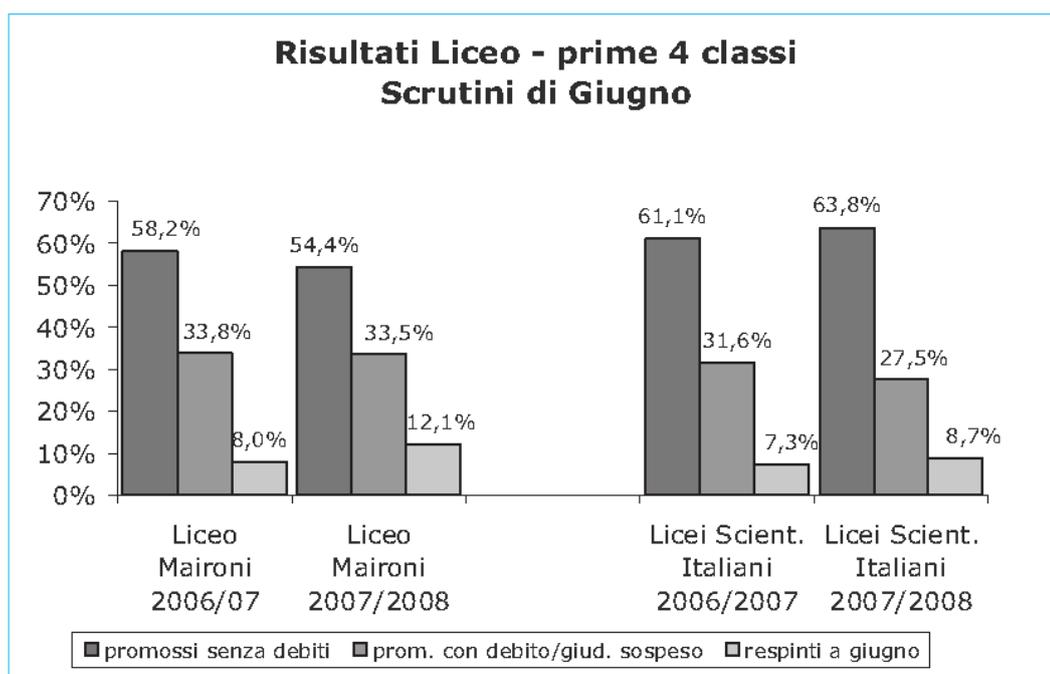
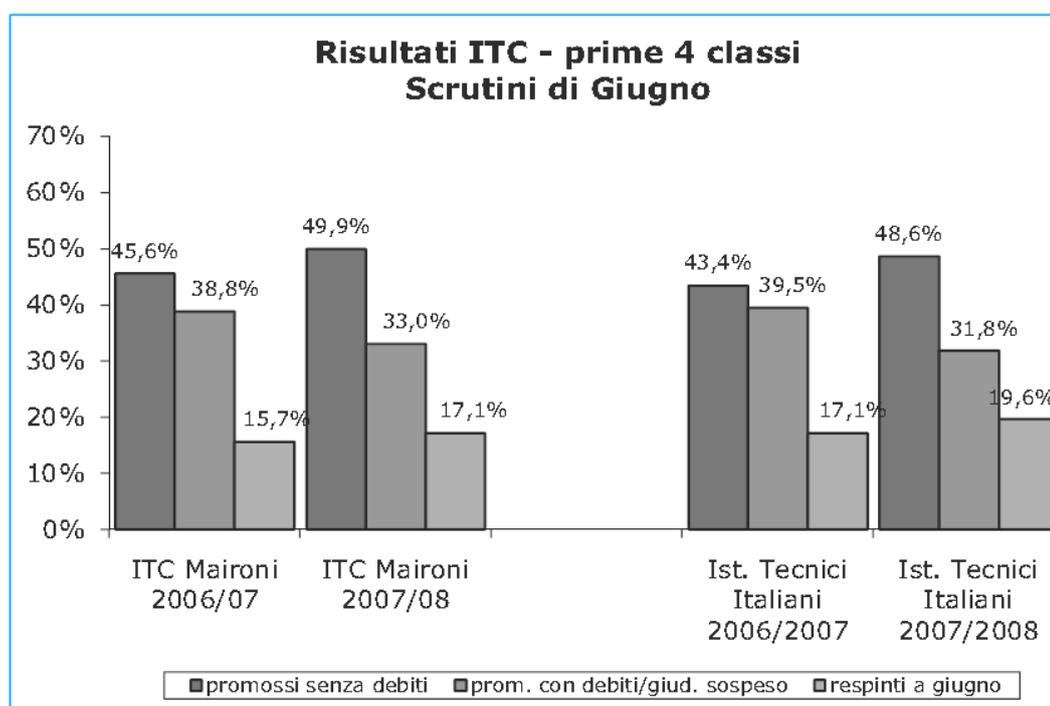
Leva	1° anno	2° anno	3° anno	4° anno	5° anno
2007	68,9%				
2006	73,3%	53,3%			
2005	76,7%	62,1%	52,6%		
2004	88,0%	74,4%	65,6%	62,4%	
2003	73,6%	63,7%	60,4%	55,0%	53,9%
2002	76,8%	66,3%	60,0%	53,7%	53,7%
2001	84,0%	76,4%	69,8%	68,9%	67,0%

LICEO - % STUDENTI IN CORSO AL TERMINE
DI CIASCUN ANNO

Leva	1° anno	2° anno	3° anno	4° anno	5° anno
2007	79,8%				
2006	87,0%	73,3%			
2005	88,7%	80,1%	66,9%		
2004	87,3%	76,1%	67,9%	64,2%	
2003	92,2%	82,6%	75,6%	73,9%	73,0%
2002	94,2%	82,5%	74,8%	69,9%	68,9%
2001	96,1%	82,3%	75,5%	72,5%	72,5%

I DEBITI

Gli alunni con giudizio sospeso rappresentano oltre il 30% della popolazione scolastica. Rispetto all'anno scolastico precedente, la percentuale di alunni con debiti è in calo all'ITC e stabile al Liceo. Inoltre, al Liceo è in calo la percentuale degli alunni promossi senza debiti, che a livello nazionale ha invece registrato un leggero aumento.



Tra gli studenti con giudizio sospeso la situazione più frequente è quella di avere un debito al Liceo e due debiti all'ITC.



Al Liceo le materie in cui si registra il maggior numero di debiti sono nell'ordine Latino, Matematica, Inglese, Scienze e Fisica, che insieme rappresentano oltre l'83% dei debiti assegnati.

All'ITC le materie in cui si registra il maggior numero di debiti sono nell'ordine Matematica, Economia Aziendale, Francese, Italiano, Inglese e Trattamento Testi, che insieme rappresentano oltre l'83% dei debiti assegnati. Complessivamente (Liceo e ITC), oltre l'80% dei debiti è stato assegnato con il voto 5, circa il 16% con 4 e il 2% con il voto 3.

L'ECCELLENZA

Esaminando gli studenti promossi direttamente a giugno nelle varie classi (si veda tabella), risulta che la fascia dell'eccellenza - con media dei voti superiore a 8 - è una percentuale ancora piuttosto limitata, ma in crescita rispetto all'anno precedente.

In particolare, al Liceo la percentuale complessiva è passata dal 6,4% al 9,5%, mentre all'ITC dal 7,3% al 7,8%. Tra coloro che hanno concluso gli studi nell'a.s. 2007/08, solo due alunni hanno superato la media dell'8 in tutti gli anni del triennio, ottenendo in questo modo il massimo credito possibile (20 punti).

LICEO – MEDIA SEI VOTI STUDENTI PROMOSSI/AMMESSI ALL'ESAME SENZA INSUFFICIENZA A.S. 2007/2008

Media voti (M)	classi prime		classi seconde		classi terze		classi quarte		classi quinte		totale	
	N.	%	N.	%	N.	N.	%	%	N.	%	N.	%
$M = 6$	0	0,0	1	1,5	1	1,6	0	0,0	0	0,0	2	0,6
$6 < M \leq 7$	24	38,7	34	50,0	32	51,6	43	58,1	24	38,7	157	47,9
$7 < M \leq 8$	22	35,5	25	36,8	26	41,9	25	33,8	30	48,4	128	39,0
$M > 8$	6	9,7	8	11,8	3	4,8	6	8,1	8	12,9	31	9,5
Totale	62	100,0	68	100,0	62	100,0	74	100,0	62	100,0	328	100,0

**ITC – MEDIA SEI VOTI STUDENTI PROMOSSI/AMMESSI ALL’ESAME
SENZA INSUFFICIENZA A.S. 2007/2008**

Media voti (M)	classi prime		classi seconde		classi terze		classi quarte		classi quinte		totale	
	N.	%	N.	%	N.	N.	%	%	N.	%	N.	%
M = 6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
6 < M ≤ 7	34	66,7	33	64,7	34	70,8	30	50,0	23	47,9	154	59,7
7 < M ≤ 8	14	27,5	15	29,4	12	25,0	21	35,0	22	45,8	84	32,6
M > 8	3	5,9	3	5,9	2	4,2	9	15,0	3	6,3	20	7,8
Totale	51	100,0	51	100,0	48	100,0	60	100,0	48	100,0	258	100,0

I voti di eccellenza (9 e 10), che possono consentire il superamento della media dell’8, sono un evento abbastanza raro.

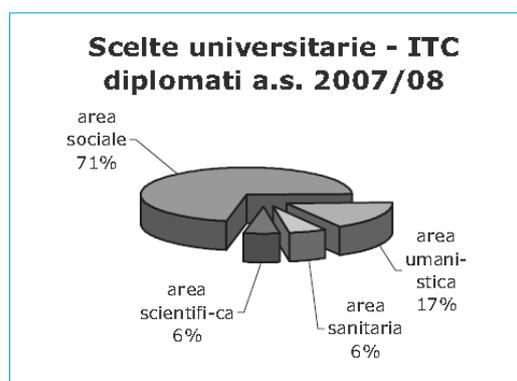
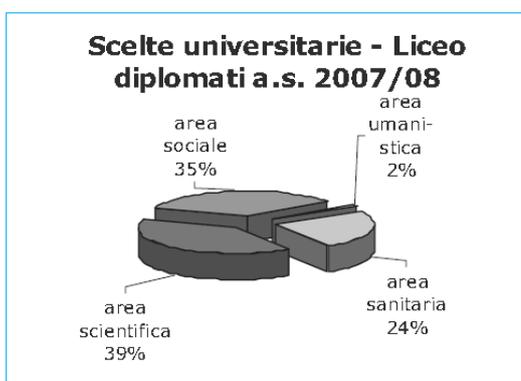
LA PROSECUZIONE DEGLI STUDI ED I RISULTATI DEI TEST DI INGRESSO ALL’UNIVERSITÀ

Nei mesi di ottobre-novembre 2008 l’Istituto ha realizzato un’indagine volta ad analizzare l’eventuale prosecuzione negli studi dei propri diplomati nell’a.s. 2007/08.

I dati raccolti riguardano quasi il 90% del campione totale (144 su 162). Dall’analisi è emerso che si sono iscritti all’università il 92,5% degli studenti del Liceo (contro il 97,6% dell’anno precedente) ed il 54,7% dell’ITC (in aumento rispetto al 45,2% dell’a.s. 2006/07).

Le facoltà universitarie sono state divise, secondo le indicazioni ministeriali, in 4 aree:

- Area Sanitaria: Medicina, Fisioterapia, Veterinaria, Infermieristica, ecc.
- Area Scientifica. Ingegneria, Architettura, Biologia, Matematica, Fisica, ecc.
- Area Sociale. Scienze della comunicazione, Giurisprudenza, Economia e Commercio, Psicologia, Sociologia, Scienze Politiche, ecc.
- Area Umanistica. Lettere, Filosofia, Storia, Lingue, Scienze dell’Educazione, ecc.



La facoltà più scelta al Liceo è stata Ingegneria (oltre il 18% del totale degli iscritti), mentre all'ITC è stata Economia e Commercio (il 51% degli iscritti). Sempre all'ITC tutti gli iscritti nell'area umanistica hanno scelto la facoltà di Lingue.

Qualora sia stato effettuato un test di ammissione all'università, si sono avuti risultati positivi nell'87,5% dei casi al Liceo e nel 100% all'ITC. In particolare, i test d'ammissione non superati sono stati tutti nell'area sanitaria (4 per l'ammissione a Medicina e 1 a Fisioterapia).

RISULTATI TEST DI AMMISSIONE ALL'UNIVERSITÀ

Liceo	Test ammissione svolti			
	Area Sanitaria	Area Scientifica	Area Sociale	Area Umanistica
	16	16	8	0
	Test ammissione superati			
	11	16	8	
69%	100%	100%		

RISULTATI TEST DI AMMISSIONE ALL'UNIVERSITÀ

ITC	Test ammissione svolti			
	Area Sanitaria	Area Scientifica	Area Sociale	Area Umanistica
	1	2	3	0
	Test ammissione superati			
	1	2	3	
100%	100%	100%		

SUPPORTO DIDATTICO E INTEGRAZIONE

INTEGRAZIONE DELL'ATTIVITÀ CURRICOLARE METODO DI STUDIO

L'acquisizione di un adeguato metodo di studio da parte degli studenti è uno degli obiettivi prioritari dell'attività di insegnamento. Per sostenere il raggiungimento di tale obiettivo, che comunque impegna i docenti lungo il corso di tutto l'anno scolastico, sia nel Liceo che nell'ITC vengono realizzati specifici moduli didattici dedicati al metodo di studio. Essi sono svolti entro il mese di ottobre e vengono rivolti alle classi prime dopo l'accoglienza, nel difficile momento di passaggio dalle scuole secondarie di primo grado alla scuola superiore. I moduli vengono realizzati all'interno dell'orario curricolare nell'ambito delle seguenti discipline:

ITC	Liceo
Italiano	Italiano
Matematica	Matematica
Lingua straniera	Lingua straniera
Scienze	Fisica (PNI Fisica)
	Scienze (Sperimentazione Naturalistica)
	Seconda lingua straniera (Sperim. II Lingua)

La durata di ciascun modulo è di almeno 6 ore; complessivamente, quindi, non meno di 24 ore per classe sono dedicate al perfezionamento del metodo di studio.

I temi trattati sono: analisi e schedatura di testi, tecnica e uso degli appunti, uso del manuale, riassunti e relazioni, uso di griglie, schemi, mappe concettuali, ecc. La definizione dei contenuti dei moduli deriva da una progettazione congiunta di tutti gli insegnanti della medesima disciplina con gli opportuni margini di flessibilità in relazione alla realtà delle singole classi. Nell'anno scolastico 2007/08 i moduli sono stati realizzati per tutte le classi prime.

FASCIA ORARIA INTEGRATIVA

Per le classi prime, seconde e quinte del Liceo vengono realizzate, in orario extrascolastico, attività didattiche obbligatorie volte a:

- consolidare, integrare, ampliare i contenuti curricolari;
- sviluppare abilità trasversali;
- effettuare una preparazione specifica agli esami di stato (classi quinte).

Si tratta di un pacchetto di ore dedicato ad una sola disciplina o a più discipline, in moduli distinti. Le discipline, con il monte ore relativo a ciascuna, sono individuate annualmente dal Collegio Docenti su proposta della Commissione Didattica; i contenuti dei singoli moduli sono definiti anch'essi dal Collegio Docenti su proposta della Commissione Didattica e dei Gruppi di area.

ATTIVITÀ IN FASCIA ORARIA INTEGRATIVA REALIZZATE NELL'A.S. 2007/08

Classi	N. ore	Materie
<i>Prime</i>	<i>12</i>	<i>Italiano</i>
<i>Seconde</i>	<i>12</i>	<i>Matematica</i>
<i>Quinte</i>	<i>30</i>	<i>10 ore Italiano e 20 ore Matematica</i>

ATTIVITÀ DI RECUPERO

QUADRO GENERALE

L'attività volta a sostenere il recupero delle difficoltà e delle carenze degli studenti nelle diverse discipline è stata fortemente influenzata dagli interventi ministeriali avvenuti nel corso dell'anno scolastico 2007/08. Per superare un certo clima di lassismo che si era creato all'interno della Scuola, che consentiva – di fatto – il permanere di lacune che non venivano mai effettivamente colmate, il Ministero ha voluto ristabilire in modo chiaro il principio secondo il quale i debiti devono essere colmati, stabilendo che ciò costituisce condizione imprescindibile per il passaggio alla classe successiva. In questa prospettiva il Ministero ha ribadito l'obbligatorietà da parte degli istituti scolastici dell'azione di recupero, fissandone gli aspetti operativi attraverso un'ordinanza. Tutte le scuole hanno dovuto quindi procedere ad un'operazione di revisione globale delle loro modalità di recupero.

L'Istituto Maironi da Ponte ha deliberato¹ le seguenti modalità di attuazione delle attività di recupero e di sostegno:

- recupero in itinere "istituzionalizzato"(attività di sostegno);
- pausa didattica (attività di recupero);
- corsi di recupero dopo il 1° quadrimestre su classi parallele per materie individuate ai fini del recupero istituzionalizzato (fino a ore 15 comprensive delle ore della pausa didattica) (attività di recupero);

- tutoring e interventi di sostegno 1° e 2° quadrimestre (attività di sostegno preventivo);
- corsi di recupero dopo lo scrutinio finale (attività di recupero).

Rispetto a quanto fatto in passato, si sono introdotte una serie di innovazioni.

In primo luogo si è posta maggiore attenzione al recupero in itinere. Per recupero in itinere “istituzionalizzato” si intende qualsiasi ora che il docente utilizza in classe o per la correzione di verifiche precedentemente svolte dalla classe o per la correzione di esercizi assegnati come compiti alla classe o ancora per ripassare o richiamare alcuni contenuti del programma, specialmente quelli più complessi o sui quali la classe abbia manifestato delle difficoltà. Per tale attività, da sempre svolta nel nostro Istituto senza essere regolata in modo specifico, si sono dettate modalità di formalizzazione nel registro personale del docente, per renderla adeguatamente “rintracciabile”.

In secondo luogo si è riorganizzata tutta la materia riguardante i corsi di recupero, che sono stati resi obbligatori. L’obbligo ha riguardato alcune specifiche discipline. La scelta si è basata su un duplice criterio: da un lato l’indicazione di discipline fondamentali e caratterizzanti il curriculum; dall’altro un criterio per così dire “storico”, basato sul numero di insufficienze assegnate negli anni precedenti.

Per i corsi di recupero dopo il primo quadrimestre le materie individuate sono state le seguenti:

Scuola	Indirizzo	Classi	Discipline oggetto di recupero istituzionalizzato
ITC	Igea	Biennio	Italiano, Matematica, Inglese
		Triennio	Ec. Aziendale, Italiano, Matematica
	Erica	Biennio	Italiano, Matematica, Inglese
		Triennio	Lingue, Italiano, Matematica
Liceo	PNI Fisica	Tutte	Matematica, Latino, Fisica
	2° lingua	Tutte	Matematica, Latino, Inglese
	Scienze	Tutte	Matematica, Latino, Scienze

Per i corsi di recupero dopo lo scrutinio finale sono state individuate le seguenti materie:

Scuola	Indirizzo	Classi	Discipline oggetto di recupero istituzionalizzato
ITC	Igea/Erica	1° e 2°	Matematica, Francese, Scienza della Materia
	Igea	3° e 4°	Matematica, Economia Aziendale, Inglese
	Erica	3° e 4°	Matematica, Francese, Italiano
Liceo	PNI Fisica	Tutte	Matematica, Latino, Fisica
	2° Lingua	Tutte	Matematica, Latino, Inglese
	Scienze	Tutte	Matematica, Latino, Scienze

L’organizzazione è stata affidata ai gruppi di area perché i corsi sono stati tenuti per classi parallele, sia da docenti della scuola, sia da personale esterno (anche se poi, per rispettare il dettato della norma ministeriale, la correzione della verifica finale è stata affidata al docente della classe e non a chi aveva specificamente tenuto il corso). In presenza di risorse orarie e finanziarie sufficienti si è consentito anche lo svolgimento di corsi su altre discipline; di fatto, tali corsi sono stati molto pochi. Occorre anche ricordare che nel corso del primo quadrimestre, in attesa della nuova normativa e dovendo comunque adempiere le vecchie regole, che richiedevano interventi di recupero e sostegno per gli alunni che non avessero supe-

rato la prima verifica del debito, sono stati svolti alcuni corsi di recupero “liberi”, lasciati cioè alla iniziativa dei singoli docenti e dei consigli di classe.

CORSI DI RECUPERO

Di seguito vengono dettagliati i corsi di recupero realizzati nell’anno sc. 2007/08; i prospetti comprendono sia i corsi liberi svolti nella prima parte dell’anno scolastico sia quelli istituzionalizzati a seguito delle nuove norme ministeriali.

ITC – CORSI DI RECUPERO TENUTI DURANTE L’ANNO SCOLASTICO

Materia	N. Corsi	N. Ore	N. Alunni
<i>Matematica</i>	13	114	199
<i>Italiano</i>	15	86	170
<i>Inglese</i>	11	63	62
<i>Francese</i>	6	34	35
<i>Tedesco</i>	1	10	1
<i>Scienze della materia</i>	3	23	21
<i>Diritto/Economia</i>	2	11	10
<i>Economia aziendale</i>	7	60	80
Totale	58	401	578

LICEO – CORSI DI RECUPERO TENUTI DURANTE L’ANNO SCOLASTICO

Materia	N. Corsi	N. Ore	N. Alunni
<i>Italiano</i>	3	18	30
<i>Latino</i>	21	153	241
<i>Matematica</i>	18	130	257
<i>Inglese</i>	9	59	66
<i>Scienze</i>	6	27	55
<i>Fisica</i>	6	27	39
<i>Filosofia</i>	1	6	13
Totale	64	420	701

ITC – CORSI DI RECUPERO TENUTI DOPO GLI SCRUTINI FINALI

Materia	N. Corsi	N. Ore	N. Alunni
<i>Matematica</i>	7	86	52
<i>Italiano</i>	2	24	32
<i>Inglese</i>	2	24	27
<i>Francese</i>	6	72	40
<i>Scienze della materia</i>	2	24	11
<i>Economia aziendale</i>	2	24	46
Totale	21	254	208

LICEO – CORSI DI RECUPERO TENUTI DOPO GLI SCRUTINI FINALI

Materia	N. Corsi	N. Ore	N. Alunni
<i>Latino</i>	7	96	81
<i>Matematica</i>	7	102	78
<i>Inglese</i>	4	48	38
<i>Scienze</i>	4	48	21
<i>Fisica</i>	3	32	8
<i>Storia</i>	1	7	13
<i>Filosofia</i>	1	10	4
Totale	27	343	243

INTEGRAZIONE STUDENTI DISABILI

QUADRO GENERALE

Nell'anno scolastico 2007/08 gli alunni disabili frequentanti l'Istituto sono stati 11 (12 nel 2° quadrimestre), 5 in meno rispetto all'anno precedente; si tratta dell'1,0% della popolazione scolastica dell'Istituto.

Le risorse umane specificamente dedicate (sulla cui entità la volontà della scuola non può incidere) sono state:

- 1 docente referente (con 6 ore settimanali dedicate al coordinamento delle attività);
- 7 docenti di sostegno;
- 12 assistenti educatori.

Il Gruppo di Lavoro per l'Integrazione (GLH, previsto dalla legge 104/92) ha operato con la partecipazione dei rappresentanti dei docenti di sostegno, degli assistenti educatori, del personale ATA e del Comitato Genitori.

Esiste inoltre l'Area Handicap, gruppo di coordinamento di tutti i docenti di sostegno.

IL PERCORSO EDUCATIVO

Gli studenti disabili sono inseriti al Maironi da Ponte a seguito di contatti con la famiglia, gli enti locali e gli operatori socio-sanitari del territorio, i docenti della scuola secondaria di primo grado, al fine di garantire un percorso di continuità educativa. Per ogni studente viene realizzato:

- la Diagnosi Funzionale, a cura della Unità Operativa Neuropsichiatria Infantile di Bonate Sotto dell'Azienda Ospedaliera di Treviglio o da altre strutture riconosciute;
- il Profilo Dinamico Funzionale, a cura dei docenti di sostegno con la collaborazione della famiglia, che individua difficoltà e potenzialità dell'alunno;
- il Progetto Educativo Individualizzato (PEI), a cura dell'insegnante di sostegno, con la partecipazione attiva del Consiglio di Classe, che pianifica il percorso educativo-didattico dello studente nel senso di svilupparne le potenzialità nell'apprendimento, nella comunicazione, nelle relazioni e nella socializzazione.

Il Progetto Educativo è oggetto di valutazione, in particolare attraverso una discussione specifica in occasione di ciascun consiglio di classe, con l'eventuale coinvolgimento dei genitori degli alunni disabili e degli altri operatori coinvolti nel progetto.

Avendo sempre come riferimento fondamentale il PEI, gli studenti vengono orientati attraverso i seguenti percorsi:

- 'percorso A', finalizzato al conseguimento del diploma, prevede che lo studente svolga l'attività comune al percorso della classe, eventualmente con tempi diversi e utilizzando prove equipollenti;
- 'percorso B'(differenziato), in cui vengono perseguiti obiettivi individualizzati e contenuti che tengono conto delle potenzialità e degli interessi dello studente, al termine del quale è rilasciato un attestato di frequenza,

utile per un ulteriore percorso formativo territoriale o di Formazione Professionale. Tale percorso prevede attività di laboratorio che integrano la didattica tradizionale e puntano al raggiungimento di una maggiore autonomia personale e sociale valorizzando anche l'aspetto ludico e pratico;

- 'percorso C' (differenziato), con valenza fortemente orientata alla socializzazione e sviluppo dell'autonomia, con inserimento finale in cooperative di tipo A o altri servizi socio-assistenziali.

Il tempo di attuazione del progetto stabilito in prima istanza non è rigido: esso può essere infatti modificato sulla base dello sviluppo dei processi di apprendimento dell'allievo e del procedere dell'esperienza di orientamento.

INTEGRAZIONE STUDENTI STRANIERI

Nell'a.s. 2007/08 gli alunni stranieri sono stati complessivamente 32, di cui 14 presso il Liceo e 18 presso l'ITC. Si tratta del 2,5% circa della popolazione scolastica, dato simile a quello dell'anno precedente. Il numero risulta quindi contenuto, così come avviene in altri Istituti Superiori che prevedono un percorso di studi lungo e non immediatamente spendibile sul mercato del lavoro. Rispetto alle loro caratteristiche, in linea generale essi:

- hanno già frequentato almeno due o tre anni di scuola secondaria di primo grado e possiedono una sufficiente competenza linguistica dell'Italiano (livello A2/ B1 del Quadro Europeo di Riferimento);
- hanno frequentato almeno un corso di alfabetizzazione presso agenzie del territorio (come il centro E.D.A. di Ponte San Pietro o di Bergamo);
- sono fortemente motivati e tendono facilmente a socializzare e ad integrarsi;
- provengono per la maggior parte dall'Est Europeo (prevalentemente Albania e Romania) e professano la religione musulmana o cristiano-ortodossa.

Da circa cinque anni l'Istituto ha attivato procedure di accoglienza, tutoraggio e orientamento. Dall'anno scolastico 2006/07 è stato proposto e realizzato dalla Commissione alunni stranieri un progetto specifico di supporto didattico per il consolidamento e il potenziamento delle competenze linguistiche, in collaborazione con i Consigli delle classi con presenze di stranieri in difficoltà. Le lezioni, laboratoriali o tutoring individuali in orario extra curricolare, si inseriscono in un percorso individualizzato relativo all'italiano e ad alcuni linguaggi settoriali specifici (storico, scientifico, giuridico di base). Il progetto ha riguardato l'intero anno scolastico o, conformemente alle esigenze dei Consigli di Classe interessati, un solo quadrimestre. È stato rivolto solo agli alunni stranieri segnalati dal Consiglio di Classe. Nell'anno scolastico 2007/08 sono state effettuate 50 ore di lezione, destinate a 6 studenti del biennio (2 del Liceo e 4 dell'ITC), con cadenza settimanale. Per uno di essi, frequentante la prima classe dell'ITC, sono state necessarie 15 ore aggiuntive nel quadro di un percorso personalizzato, di cui il Consiglio di Classe si è fatto carico. I risultati conseguiti da tali studenti sono stati nel complesso positivi: 3 sono stati ammessi alla classe successiva, senza recuperi; a 2 è stata data la possibilità di recuperare a settembre. Solo 1 studente non è stato ammesso alla classe successiva.

**QUESTIONARIO DI VALUTAZIONE DEL BILANCIO SOCIALE
DELL' I. I. S. "G. MAIRONI" - ANNO SCOLASTICO 2007/2008**

LETTURA DEL BILANCIO SOCIALE

- Parziale, relativa ad una o poche sezioni
- Completa

COMPLETEZZA

L'informazione fornita nel bilancio sociale sull'identità e l'attività della scuola è completa ed esauriente. Ho trovato tutte le informazioni che cercavo.

- D'accordo
- Parzialmente d'accordo
- Per nulla d'accordo

CHIAREZZA

Il bilancio sociale è scritto in un linguaggio chiaro e comprensibile.

- D'accordo
- Parzialmente d'accordo
- Per nulla d'accordo

FRUIBILITÀ

La ricchezza di dati e informazioni del bilancio sociale non ne ostacolano la lettura.

- D'accordo
- Parzialmente d'accordo
- Per nulla d'accordo

INTERESSE

Il bilancio sociale è di notevole interesse per capire l'orientamento ed i risultati della Scuola.

- D'accordo
- Parzialmente d'accordo
- Per nulla d'accordo

Le sezioni più interessanti per me sono state le seguenti:

Desidero fare le seguenti osservazioni:

Dati sul compilatore

- Studente / Genitore
- Personale ATA
- Docente
- Altro _____

B) QUESTIONARIO DELLA RICERCA SUL BILANCIO SOCIALE

- 1) Quali sono state le finalità che vi hanno indotto alla redazione del bilancio sociale ?
.....
- 2) Qual'è il modello metodologico a cui vi siete ispirati ?
(A) il modello del manuale “Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale delle amministrazioni pubbliche” del Dipartimento della Funzione Pubblica del 2004;
(B) lo standard di rendicontazione sociale nel settore pubblico del Gruppo di studio sul bilancio sociale del 2005;
(C) il modello della direttiva del Ministero della Funzione Pubblica del 2006 sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche;
(D) altro
- 3) Ho esaminato il bilancio sociale relativo all'anno scolastico/.... ; avete proseguito la pubblicazione negli anni successivi ?
(NO)
(SI)
- 4) Come è stata finanziata l'attività di rendicontazione sociale e quanto è costata?
(A) risorse finanziarie interne;
(B) risorse finanziarie esterne;
(specificare sponsor)
(C) altro
- 5) Chi è stato il promotore dell'iniziativa di redigere il bilancio sociale ?
(A) il Dirigente scolastico dell'istituto;
(B) uno o più docenti;
(C) il Dirigente dell'Ufficio scolastico provinciale ;
(D) altro
- 6) Il processo di scelta di adottare il bilancio sociale è stato difficoltoso ?
(NO)
(SI)
- 7) Quanto tempo è stato impiegato per giungere alla decisione definitiva ?
(A) un mese;
(B) diversi mesi;
(C) un anno scolastico;
(D) altro
- 8) Da quante persone era formato il gruppo di lavoro individuato per la stesura del bilancio sociale?
.....

- 9) Quale ruolo avevano i componenti del gruppo di lavoro ?

- 10) Il gruppo di lavoro era costituito:
 (A) solo da personale scolastico;
 (B) solo da personale esterno alla scuola specializzato in materia di rendicontazione sociale;
 (C) da un gruppo di lavoro misto formato da personale interno e da consulenti esterni;
 (D) altro
- 11) Per l'articolazione del contenuto del documento, avete fatto riferimento ad un modello standard?
 (NO)
 (SI)
- 12) Quale è stata la fonte per l'individuazione dei principali indicatori ?

- 13) E' stata predisposta un'apposita contabilità economica per ottenere i dati per il bilancio sociale?
 (NO)
 (SI)
- 14) E' stata impiantata la contabilità per centri di costo ?
 (NO)
 (SI)
- 15) Elencare le principali difficoltà rilevate durante il processo di realizzazione del bilancio sociale?

- 16) Quali sono stati i benefici riscontrati, in tutti i sensi, derivanti dall'adozione del bilancio sociale ?

- 17) Avete predisposto per i lettori un questionario di valutazione del bilancio sociale ?
 (NO)
 (SI)
- 18) Per rilevare i dati degli impatti futuri dell'apprendimento degli studenti, le altre istituzioni hanno collaborato?

- 19) Esprimete un'opinione sull'obbligatorietà della redazione del bilancio sociale

o sull'obbligatorietà per accedere a particolari contributi finanziari.

.....

20) La Vs. scuola ha la certificazione di qualità ISO 9001 ?

(NO)

(SI)

21) Il Comune dove è ubicata la Vs. scuola redige il bilancio sociale ?

(NO)

(SI)

C) INDICE delle FIGURE

Capitolo primo - La rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche

Fig. 1 - L'avvicinamento delle logiche gestionali delle aziende pubbliche e private	pag. 2
Fig. 2 - Evoluzione del significato del principio di accountability	pag. 7
Fig. 3 - I profili di valutazione del valore pubblico	pag. 15
Fig. 4 - Tabella di sintesi dei contributi nazionali sulla rendicontazione sociale	pag. 24
Fig. 5 - Esperienze di rendicontazione del settore pubblico	pag. 27
Fig. 6 - Rapporto tra accountability, rendicontazione e bilancio sociale	pag. 28

Capitolo secondo - Le istituzioni scolastiche pubbliche e il bilancio sociale

Fig. 1 - Quadro sinottico delle scuole statali	pag. 33
Fig. 2 - Evoluzione del sistema scolastico italiano	pag. 36
Fig. 3 - Livello dell'informazione e livello della decisione nel settore dell'istruzione	pag. 39
Fig. 4 - Diagramma del processo formativo di un istituto scolastico superiore	pag. 47
Fig. 5 - Strumenti istituzionali delle scuole per la redazione del bilancio sociale	pag. 51
Fig. 6 - Mappa degli stakeholder nelle istituzioni scolastiche	pag. 54
Fig. 7 - Il processo di rendicontazione sociale nelle istituzioni scolastiche	pag. 56

Capitolo terzo - La rendicontazione sociale nelle istituzioni scolastiche: casi studio a confronto

Fig. 1 - Processo di ricerca	pag. 65
Fig. 2 - Elenco dei casi di bilanci sociali selezionati	pag. 67

Capitolo quarto - Risultati della ricerca

Fig. 1 - Tabella di sintesi sull'articolazione del contenuto dei sei bilanci sociali esaminati	pag. 96
Fig. 2 - Tabella di confronto sulla periodicità del bilancio sociale	pag. 103
Fig. 3 - Tabella delle istituzioni scolastiche che hanno redatto il bilancio sociale	pag. 105
Fig. 4 - Tabella dei risultati del questionario sul bilancio sociale	pag. 106

D) RIFERIMENTI NORMATIVI

Capitolo primo - La rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche

- Trattato di Roma istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE) stipulato il 25 marzo del 1957.
- Trattato di Maastricht istitutivo dell'Unione Europea (UE) del 7 febbraio 1992.
- Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 di riforma del titolo V della Costituzione.
- Art. 97 della Costituzione.
- Legge 8 giugno 1990 n. 142 sulle autonomie locali.
- Decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29 sulla razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego.
- Decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 286 recante norme sul riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche.
- Legge 24 luglio 2002 n. 145 sul riordino della dirigenza statale e per favorire lo scambio di esperienze e l'interazione tra pubblico e privato.
- Leggi Bassanini di riforma della pubblica amministrazione: legge Bassanini 15 marzo 1997 n. 59, legge Bassanini bis 15 maggio 1997 n. 127 e legge Bassanini ter 16 giugno 1998 n. 191.
- Decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267: testo unico degli enti locali (Tuel).
- Legge del 7 agosto 1990 n. 241: nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi.
- Decreto legge del 12 maggio 1995 n. 163 convertito nella legge 11 luglio 1995 n. 273 recante misure urgenti per la semplificazione dei procedimenti amministrativi e per il miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni (art. 2 qualità dei servizi pubblici). La legge è stata preceduta da una Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994 sui principi sull'erogazione dei servizi pubblici che prevede uno schema di carta dei servizi.
- Legge 7 giugno 2000 n. 150 sulla disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni (art.8 Ufficio per le relazioni con

il pubblico).

- Decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165 recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (articolo 11 Ufficio relazioni con il pubblico).
- Direttiva del Ministero della Funzione Pubblica sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche del 17 febbraio 2006, pubblicata sulla G.U. n. 53 del 15 marzo 2006.
- Linee guida per la rendicontazione sociale negli enti locali del 7 giugno 2007 dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità.

Capitolo secondo - Le istituzioni scolastiche pubbliche e il bilancio sociale

- Riforma Gentile del 1923: regi decreti legislativi del 31 dicembre 1922 n. 1679, del 16 luglio 1923 n. 1753, del 6 maggio 1923 n. 1054, del 30 settembre 1923 n. 2102 e del 1 ottobre 1923 n. 2185.
- Articolo 34 della Costituzione.
- Legge 31 dicembre 1962 n. 1859 istitutiva della scuola media unificata.
- Decreti delegati della scuola del 1974: decreti del Presidente della Repubblica del 31 maggio 1974 n. 416, n. 417, n. 418, n. 419, n. 420 pubblicati nella G.U. del 13 settembre 1974 n. 239. Il testo dei decreti è stato integrato da leggi successive: legge 14 gennaio 1975 n. 1, legge 11 ottobre 1977 n. 748, legge 14 agosto 1982 n. 582. Tutte le disposizioni sono state raccolte nel Testo Unico delle leggi della scuola: decreto legislativo 16 aprile 1994 n. 297.
- Autonomia scolastica: articolo 21 della legge Bassanini 15 marzo 1997 n. 59 di riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa pubblicata nella G.U. n. 98 del 29 aprile 1997 serie generale. Regolamento in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche: D.P.R. 8 marzo 1999 n. 275 pubblicato sulla G.U. n. 186 del 10 agosto 1999.
- Art. 1 comma 70 della legge 23 dicembre 1996 n. 662 sugli istituti comprensivi.
- Art. 7 del D.I. 15 marzo 1997 n. 176 sugli istituti d'istruzione superiore.
- DPR 18 giugno 1998 n. 233: regolamento recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche a norma dell'art.21 della legge n.59/1997.

- Decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112: conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali ai sensi della legge 59/97.
- Decreto legge 25/06/2008 n. 112: disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria convertito nella legge 06/08/2008 n. 133; l'art. 64 contiene un Piano programmatico di interventi articolato su tre azioni: la prima riguarda la revisione degli organici attuata con il D.P.R. 20/03/2009 n. 81 per il personale docente e con il D.P.R. 22/06/2009 n. 119 per il personale Ata; la seconda la revisione degli ordinamenti scolastici del I e del II ciclo d'istruzione: D.P.R. 20/03/2009 n. 89 revisione dell'assetto ordinamentale della scuola dell'infanzia e del primo ciclo d'istruzione, D.P.R. 15/03/2010 nn. 87, 88 e 89 riordino degli istituti professionali, istituti tecnici e dei licei; la terza linea di interventi riguarda la riorganizzazione della rete scolastica attuata con l'articolo 19 del decreto legge 06/07/2011 n. 98 convertito nella legge 15/07/2011 n. 111: disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria.
- Riforma della scuola secondaria di secondo grado: D.P.R. 15 marzo 2010 n. 87 riordino degli istituti professionali, D.P.R. 15 marzo 2010 n. 88 riordino degli istituti tecnici, D.P.R. 15 marzo 2010 n. 89 revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei.
- Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 di riforma del titolo V della Costituzione.
- Art. 117 della Costituzione.
- Legge costituzionale n. 269/2005 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 18 novembre 2005 recante modifiche alla parte II della costituzione. La legge citata è stata abrogata dal referendum costituzionale del 25 e 26 giugno 2006.
- Legge 10 marzo 2000 n. 62 recante norme sulla parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione; circolare ministeriale del 7 febbraio 2003 n. 165 sulla parità scolastica.
- Decreto legislativo 27 ottobre 2009 n.150 (decreto Brunetta) attuazione della legge 4 marzo 2009 n.15 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

Capitolo terzo - La rendicontazione sociale nelle istituzioni scolastiche: casi studio a confronto

- Decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196: codice in materia di protezione dei dati personali.
- Decreto legge 28 giugno 1995 n. 253 convertito nella legge 8 agosto 1995 n. 352 recante disposizioni urgenti concernenti l'abolizione degli esami di riparazione e l'attivazione dei relativi interventi di sostegno e di recupero.
- Decreto ministeriale 22 maggio 2007 n. 42 in materia di recupero dei debiti formativi nei corsi di istruzione superiore.
- Decreto ministeriale della P.I. 3 ottobre 2007 n. 80 in materia di interventi didattici integrativi finalizzati al recupero dei debiti formativi.

Capitolo quarto – Risultati della ricerca

- D.I. Pubblica Istruzione 01/02/2001 n. 44: regolamento concernente le istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche.
- Decreto legge del 6 luglio 2011 n. 98 convertito nella legge 15 luglio 2011 n. 111: disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria.
- Indicazioni per il curricolo per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo d'istruzione del 31 luglio 2007 del ministro dell'istruzione Giuseppe Fioroni.
- Atto di indirizzo del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per l'anno 2012 dell'8 novembre 2011 prot. n. 10227 di Mariastella Gelmini.
- Atto di indirizzo concernente l'individuazione delle priorità politiche del Miur per l'anno 2012 del 03 aprile 2012 prot. n. 5851 di Francesco Profumo.
- Decreto legislativo del 19 novembre 2004 n. 286: istituzione del servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione.
- Decreto legislativo del 30 marzo 2001 n. 165 recante norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (articolo 25 dirigenti delle istituzioni scolastiche).
- D.P.R. 8 marzo 1999 n. 275 regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche.
- D.P.C.M. 7 giugno 1995: carta dei servizi della scuola.

- D.P.R. 24 giugno 1998 n.249 modificato dal D.P.R. 21 novembre 2007 n. 235 regolamento recante lo statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria.
- Direttiva del dipartimento della Funzione Pubblica per una pubblica amministrazione di qualità del 19 dicembre 2006.
- Decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 19: attuazione della legge 4 marzo 2009 n. 15 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.
- D.M. 10/09/2010 n. 249 regolamento concernente: definizione della disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale degli insegnanti della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di I e II grado.
- Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro 19 maggio 2010 per il personale dirigente dell'area V, quadriennio normativo 2006-2009 e primo biennio economico 2006-2007 (G.U. 04/08/2010, n.180).
- Trattato di Amsterdam firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999; trattato di Lisbona firmato il 13 settembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009 con la denominazione di Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).
- Decisione n.1720 del Parlamento e del Consiglio europeo del 15 novembre 2006.
- Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 che individua le otto competenze chiave per l'apprendimento permanente.
- Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (EQF- European Qualification Framework).
- Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009 sull'istituzione del Quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale.

BIBLIOGRAFIA

Abravanel R., [2008], *Meritocrazia, 4 proposte concrete per valorizzare il talento e rendere il nostro Paese più ricco e più giusto*, Garzanti, Milano.

Adinolfi P., [2005], *Il mito dell'azienda*, McGraw-Hill, Milano.

Adinolfi R., [2007], *La gestione manageriale dei processi di istruzione e di formazione*, Cedam, Padova.

Antiseri D., [2007], *Trattato di metodologia delle scienze sociali*, Utet, Torino.

Anthony R. N., [1978], *Financial Accounting in non-business organizations*, FASB, Standford.

Bailey K.D., [1991], *Metodi della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna.

Bartocci L., [2003], *Il bilancio sociale negli enti locali. Fondamenti teorici e aspetti metodologici*, Giappichelli, Torino.

Barzanò G., Mosca S., Scheerens J., [2000], *L'autovalutazione nella scuola*, Bruno Mondadori, Milano.

Borgonovi E., [2005], *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.

Borgonovi E., Rusconi G., [2008], *La responsabilità sociale delle istituzioni di pubblico interesse*, Franco Angeli, Milano.

Brunetta R., [2009], *Rivoluzione in corso. Il dovere di cambiare dalla parte dei cittadini*, Mondadori, Milano.

Bruno D., Sarti. M., [2009], *Rendicontazione e partecipazione sociale: dal bilancio sociale al bilancio partecipativo. Cosa sono e a che cosa servono*, Franco Angeli, Milano.

Buccellato A., [1997], *I controlli nelle pubbliche amministrazioni: l'accountability ed il sistema informativo*, in Farneti G., Vagnoni E., (a cura di), *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini.

Cattaneo C., [2003], *Il bilancio sociale nell'evoluzione dei rapporti tra economia e società*, Giuffrè, Milano.

Cisi M., [2003], *Il bilancio ambientale*, Giappichelli, Torino.

Condosta L., [2008], *Il bilancio sociale d'azienda: teoria e tecniche di redazione*,

Ipsa, Milano.

Corbetta P., [1999], *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna.

Corbetta P., [2003], *La ricerca sociale: metodologie e tecniche*, vol. III *Le tecniche qualitative*, Il Mulino, Bologna.

Cresson E., [1995], *Insegnare e apprendere, verso la società cognitiva. Libro bianco su istruzione ed Europa*, Bruxelles.

De Anna F., [2005], *Autonomia scolastica e rendicontazione sociale. Dal POF al bilancio sociale*, Franco Angeli, Milano.

Delors J., [1996], *Nell'educazione un tesoro*, Unesco, Commissione internazionale sull'educazione per il XXI secolo, trad.it. Armando, Roma, 1997.

Di Giandomenico M. E., [2008], *Il bilancio sociale e il modulo aziendale etico*, Giuffrè, Milano.

Dreger J.B., [1992], *Project management. Effective scheduling*, Van Nostrand Reinhold, New York, in Mari C., *Metodi qualitativi di ricerca. I casi aziendali*, G. Giappichelli, Torino.

Farneti F., [2004], *Il progressivo affermarsi del principio di accountability negli enti locali. Le implicazioni di tipo manageriale*, Franco Angeli, Milano.

Farneti G., Pozzoli S., [2005], *Bilancio sociale di mandato. Il ciclo integrato di strategia e controllo sociale*, Ipsa, Milano.

Farneti G., Vagnoni E., [1997], *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Maggioli, Rimini.

Ferraris Franceschi R., [1998], *Problemi attuali dell'economia aziendale in prospettiva metodologica*, Giuffrè, Milano.

Fondazione Centro Universitario di Organizzazione Aziendale, [2008], *Lean thinking nella scuola: produrre valore eliminando gli sprechi*.

Forgione M. C., [2012], *Il bilancio sociale e di genere. Manuale di pari opportunità*, Geniodonna Libri, Como.

Freeman R.E., [1984], *Strategic management. A stakeholder approach*, Pitman, Boston.

Fumarco G., [2000], *Cultura e pratica dell'autonomia. Manuale per l'organizza-*

zione scolastica, La Nuova Italia, Firenze.

Gabrovec Mei O., [2007], "Introduzione", in Ricci P. (a cura di), *Lo standard GBS per la rendicontazione sociale nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano.

Gruppo Bilancio Sociale, [2001], *Standard di base. Principi di redazione del bilancio sociale*, Giuffrè, Milano.

Gruppo Bilancio Sociale, [2005], *Standard di base per il settore pubblico. La rendicontazione sociale nel settore pubblico*, Giuffrè, Milano.

Gruppo Bilancio Sociale, [2008], *Documento di ricerca n. 7. La rendicontazione sociale nelle università*, Giuffrè, Milano.

Gruppo Bilancio Sociale, [2011], *Documento di ricerca n. 12. La rendicontazione territoriale: le finalità, il processo, gli indicatori*, Giuffrè, Milano.

Genova A., Vincenti A., [2011], *Bilancio sociale e bilancio di genere. Strumenti di promozione e di partecipazione*, Carocci, Roma.

Ghilardi F., Spallarossa C., [1983], *Guida all'organizzazione della scuola*, Editori Riuniti, Roma.

Giusepponi K., [2004], *Il bilancio sociale degli enti locali. Contenuti e relazioni con il controllo di gestione*, Giuffrè, Milano.

Guarini E., [2003], *Un modello di riferimento per la progettazione dei meccanismi di accountability delle aziende pubbliche*, in Pezzani F., (a cura di), *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.

Gummesson E., [1991], *Qualitative methods in management research*, Sage, Newbury Park.

Hinna L., [2002], *Il bilancio sociale*, Il Sole 24 ore, Milano.

Hinna L., [2004], *Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, Franco Angeli, Milano.

Impagliazzo C., [2004], *Strumenti innovativi di gestione della scuola*, Cedam, Padova.

Invalsi, [2010], *Il quadro di riferimento teorico della valutazione del sistema scolastico e delle scuole*.

Jannelli R., Cerri L., Virginillo M., [2007], *Una prima applicazione dello stan-*

dard di rendicontazione sociale del GBS per il settore pubblico: il caso della regione Campania, in Ricci P. (a cura di), *Lo standard GBS per la rendicontazione sociale nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano.

Kaplan R. S., Norton D. P., [2000], *Balanced scorecard. Tradurre la strategia in azione*, edizione italiana a cura di A. Bubbio, Isedi, Torino.

Lamanna Di Salvo D., [2005], *Il bilancio sociale: la teoria della rendicontazione della responsabilità dell'impresa*, Uniservice, Trento.

Lucidi F., Alivernini F., Pedon A., [2008], *Metodologia della ricerca qualitativa*, Il Mulino, Bologna.

Mari C., [1994], *Metodi qualitativi di ricerca. I casi aziendali*, G. Giappichelli, Torino.

Marradi A., [2007], *Metodologia delle scienze sociali*, Il Mulino, Bologna.

Marziantonio R., [2003], *Il bilancio sociale della gestione d'impresa responsabile*, Maggioli, Rimini.

Mazzoleni M., [2004], *Il governo economico degli enti locali e la partecipazione dei cittadini*, Franco Angeli, Milano

Mele R., [2003], *Economia e gestione delle imprese di pubblici servizi tra regolamentazione e mercato*, Cedam, Padova.

Mele R., Storlazzi A., [2006], *Aspetti strategici della gestione delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, Cedam, Padova.

M.I.U.R., [2010] a cura di, *La scuola statale: sintesi dei dati – anno scolastico 2009-2010*.

Morin E., [2000], *La testa ben fatta. Riforma dell'insegnamento e riforma del pensiero*, Raffaello Cortina Editori, Milano.

Moro G., *Cittadini e pubblica amministrazione: diritti, politiche, strumenti*, [2008], in Borgonovi E., Rusconi G., a cura di, *La responsabilità sociale delle istituzioni di pubblico interesse*, Franco Angeli, Milano.

Morzenti Pellegrini R., [2006], *L'autonomia scolastica tra sussidiarietà, differenziazioni e pluralismi*, G. Giappichelli, Torino.

Mussari R., [1996], *L'azienda del comune tra autonomia e responsabilità*, Cedam, Padova.

Ministero della Funzione Pubblica, [2006], *Direttiva sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche* del 17/02/06, G.U. n. 53 del 15/03/06.

Osborne D., Gaebler T., [1995], *Dirigere e governare. Una proposta per reinventare la pubblica amministrazione*, Garzanti, Milano.

Osservatorio per la Finanza e la Contabilità degli enti locali, [2004], *Principio contabile n.3. Il rendiconto degli enti locali*, Roma 15 gennaio 2004.

Osservatorio per la Finanza e la Contabilità degli enti locali, [2007], *Linee guida per la rendicontazione sociale degli enti locali*, Roma 7 giugno 2007.

Paletta A., [2011], *Scuole responsabili dei risultati. Accountability e bilancio sociale*, Il Mulino, Bologna.

Paletta A., Tieghi M., [2007], *Il bilancio sociale su base territoriale*, Isedi, Torino.

Paletta A., Bonaglia C., Boracchi C., Peccolo L., [2011], *La scuola rende conto. Idee e strumenti per la costruzione del bilancio sociale*, Bruno Mondatori, Milano.

Pezzani F., [2003], *L'accountability delle amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.

Previtali D., [2007], *La scuola con valore sociale. Sussidiarietà e rendicontazione sociale nelle scuole dell'autonomia e delle indicazioni per il curriculum*, Tecnodid, Napoli.

Previtali D., [2010], *Il bilancio sociale nella scuola. La risposta a sette domande chiave*, Edizioni Lavoro, Roma.

Pulejo L., [2005], *Comunicazione e accountability nell'azienda Comune*, Giappichelli, Torino.

Ricci P., [2007], *Lo standard GBS per la rendicontazione sociale nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano.

Rogate C., Tarquini T., [2004], *Il bilancio sociale negli enti locali*, Maggioli, Rimini.

Romei P., [1989], *La scuola come organizzazione*, Franco Angeli, Milano.

Romei P., [1999], *Autonomia e progettualità. La scuola come laboratorio di gestione della complessità sociale*, La Nuova Italia, Firenze.

Romolini A., [2007], *Accountability e bilancio sociale negli enti locali*, Franco Angeli, Milano.

Rusconi G., Dorigatti M., [2004], *Teoria del bilancio sociale e applicazioni pratiche*, Franco Angeli, Milano.

Rusconi G., [2006], *Il bilancio sociale: economia, etica e responsabilità dell'impresa*, Ediesse, Roma.

Saita M., [2006], *I fondamentali dell'economia e strategia aziendale*, Giuffrè Editore, Milano.

Steccolini I., [2004], *Accountability e sistemi informativi degli enti locali. Dal rendiconto al bilancio sociale*, Giappichelli, Torino.

Tanese A., [2004], Programma Cantieri, *Rendere conto ai cittadini. Il bilancio sociale nelle amministrazioni pubbliche*, Edizioni Scientifiche Italiane, Roma.

Vermiglio F., [2001], *Nuovi strumenti di comunicazione aziendale: confronto di esperienze in tema di bilancio sociale*, Giappichelli, Torino.

Vermiglio F., [2007], "Conclusioni", in Ricci P.(a cura di), *Lo standard GBS per la rendicontazione sociale nella pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano.

Von Bertalanffy L., [1976], *Teoria generale dei sistemi. Fondamenti, sviluppo, applicazioni*, Isedi, Milano.

Yin R. K., [2005], *Lo studio di caso nella ricerca scientifica, progetto e metodi*, Armando, Roma.

RIVISTE

Armone A., *Rendicontazione sociale e documentazione scolastica*, in Rivista dell'Istruzione n. 6/2008.

Borgonovi E., *Il concetto di valore pubblico*, in Azienda Pubblica n. 2/2003.

Borgonovi E., *Il valore aggiunto nelle amministrazioni pubbliche*, in Azienda Pubblica n. 4/2007.

Collura R., *La rendicontazione degli istituti scolastici: il bilancio sociale*, in Rivista dell'Istruzione n. 1/2007.

Meneguzzo M., *Creazione di valore e sviluppo del capitale sociale: la sfida per il sistema della PA italiana*, in Rivista italiana di ragioneria e di economia aziendale, novembre/dicembre 2005.

Morrone A., *La scuola a caccia di stakeholder?*, in Rivista dell'Istruzione n. 2/2009.

Paletta A., *Etica e responsabilità sociale della scuola*, in Rivista dell'Istruzione n. 2/2007.

Paletta A., *La scuola socialmente responsabile*, in Rivista dell'Istruzione n. 6/2007.

Pezzani F., *Il ruolo dell'accountability nella società civile*, in Azienda pubblica n. 4/2001.

Previtali D., *Il bilancio sociale nella scuola dell'autonomia*, in Rivista dell'Istruzione n. 6/2008.

Rubinacci A., *Le modifiche costituzionali e la riforma del sistema scolastico*, in rivista Tuttoscuola, Roma, 2002.

Stiz G., *La rendicontazione sociale di un istituto superiore*, in Rivista dell'Istruzione n. 6/2007.

Vagnoni E., *Linee di rinnovamento nel sistema contabile dell'amministrazione dello stato: note da altri paesi*, in Azienda pubblica n. 3/1998.

Vallone C., *Il sistema di rendicontazione sociale nel settore pubblico*, in Azienda Pubblica n. 4/2009.

SITOGRAFIA

<http://archivio.pubblica.istruzione.it/fondistrutturali/documenti/programmazione.shtml>

http://cantieripa.it/allegati/Rendere_conto.pdf

<http://europa.eu/europedirect>

<http://europe.eu/youreurope>

<http://eurydice.org>

<http://governance.formez.it/focus/bilancio-sociale>

<http://indire.it/eurydice>

<http://old.istruzione.lombardia.it/formazione/rend-sociale.htm>

www.accountability.org.uk

www.ansas.it

www.bilanciosociale.it

www.bilanciosocialescuola.it

www.cantieripa.it

www.einaudimagenta.it

www.fermi.mn.it

www.fondieuropei2007-2013.it

www.formez.it

www.funzionepubblica.it

www.globalreporting.org

www.gruppobilanciosociale.org

www.iccermenate.it

www.icmastricaravaggini.it

www.icmontironesanzeno.it

www.icranica.it

www.innovazionepa.it

www.invalsi.it

www.invalsi.it/valsis

www.indire.it

www.istitutoturoldo.it

www.istruzione.it
www.istruzione.lombardia.it
www.istruzione.lombardia.it/dirigenti/formazione-ds/rendicontazione-sociale/bilancio-sociale-scuole/
www.istruzione.lombardia.it/protlo453_11
www.itis.mn.it
www.itisfermidesio.it
www.leancenter.it
www.liceobrocchi.vi.it
www.liceocrespi.it
www.liceomeda.it/test/blog01/
www.maironi.bg.it
www.miur.it
www.nonsolofannulloni.forumpa.it
www.oberdan.it
www.professionale.grosseto.it
www.programmallp.it,
www.pubblica.istruzione.it/fondistrutturali/default2007.shtml,
www.qualitapa.it
www.scuolavimodrone.it
www.sodalitas.it
www.scuolelazio.it
www.scuolavimodrone.it
www.trevigliosecondo.it