

Rendicontazione sociale ed autonomia scolastica di Franco De Anna

Il Bilancio Sociale nell'impresa

Gli scandali recenti che hanno contrassegnato la vita di grandi imprese (dalla Enron negli USA, a Cirio e Parmalat in Italia) hanno portato all'attenzione pubblica il problema dell'etica nel mondo dell'impresa e dei fondamenti della *social accountability* per l'impresa stessa.¹ Il termine *accountability* non ha la medesima semantica di quello italiano di rendicontazione: quest'ultimo ha per noi un significato molto legato agli aspetti contabili e gestionali dell'impresa. Il termine anglosassone ha, invece, il significato più ampio del 'rendere conto', cioè del dare ragione e trasparenza non solo ai 'conti economici', ma alle scelte strategiche e produttive, all'uso delle risorse e del ricambio con la natura, e alle relazioni interbene all'impresa stessa. Il tema della *Corporate* responsabilità e, dunque, della rendicontazione, in realtà anima il dibattito sull'impresa da diversi anni. Gli scandali recenti lo hanno riproposto all'attenzione pubblica con pregnanza particolare, per gli effetti 'sociali' che le conseguenze economiche di comportamenti non etici hanno prodotto. Significativamente in una realtà economica come quella USA, caratterizzata da un azionariato diffuso e 'istituzionale' (azionariato popolare e fondi pensione ad esempio). La problematica si iscrive direttamente nel confronto teorico/economico e sugli 'statuti' dell'impresa e dei suoi rapporti con il mercato; le prime elaborazioni in proposito, negli USA, risalgono agli anni Settanta del Novecento. Due scuole di pensiero si collocano agli estremi di tale elaborazione. "Compito dell'impresa è produrre valore per gli azionisti" è l'aforisma di Milton Friedmann (*Pristin Liberal Capitalism*), secondo il quale se l'impresa si proponesse altri scopi sarebbe 'immorale' verso gli stessi azionisti e turberebbe lo stesso equilibrio del mercato. Lungo gli anni Ottanta tale scuola di pensiero ha alimentato anche la finanziarizzazione dell'economia stessa (un'impresa vale per la sua capitalizzazione in borsa, a prescindere dalla produzione di beni reali, dalla quantità di lavoro che impiega, dalla sua utilità sociale) e un 'accorciamento' delle stesse strategie: il valore per gli azionisti si lega alla stessa dinamica della borsa e degli scambi, dunque a termini brevi, e non alle strategie di sviluppo della produzione materiale. Sul fronte opposto la più tradizionale critica radicale, sia pure rivisitata nelle concettualizzazioni e categorizzazioni. L'impresa è comunque il luogo costitutivo dell'appropriazione diseguale, del rapporto di produzione alienante, del conflitto sociale irriducibile. Un diverso approccio all'impresa muove dalle scuole di pensiero della complessità (Von Bertalanffy, ad esempio). L'impresa è guardata e analizzata come un subsistema interagente con il sistema politico, economico sociale e con il sistema fisico naturale. In altre parole, pur ammettendo che scopi sociali e di equilibrio complessivo non facciano parte degli statuti propri dell'impresa, rimane oggettivamente indiscutibile il fatto che proprio nell'impresa si concentrino grande parte delle risorse tecniche, professionali, scientifiche e operative che sono necessarie per affrontare e risolvere i problemi complessivi del sistema di cui l'impresa fa parte. Su tale assunto si sono via via iscritte con forza le crescenti sensibilità verso l'ambiente e verso lo "sviluppo sostenibile"² Su tale consapevolezza (la consapevolezza di una contraddizione ad alto potenziale) si fondano le prime suggestioni alla *Corporate Responsibility* ed alla *Social Accountability*. Dunque una evidente istanza etica, ma non solo: in tale elaborazione si dà alla rendicontazione sociale un fondamento teorico-economico.

¹ Si veda anche per l'ampiezza e la significatività della documentazione Gallino L., *L'impresa irresponsabile*, Giulio Einaudi, Torino, 2005

² La definizione di sviluppo sostenibile elaborata internazionalmente (ONU) contiene un implicito valore anche economico: è infatti definito come *lo sviluppo attuale che non comprometta quello delle future generazioni*.

L'istanza etica sottesa è in particolare diretta verso il management e le sue responsabilità. Dunque nella dialettica verso la proprietà (gli azionisti) e verso la struttura di governance interna all'impresa stessa. Su tale base si sono sviluppate le esperienze del Bilanci Sociale di impresa (in Italia la prima impresa che ne formulò uno fu la Merloni alla fine degli anni '70) che hanno prodotto anche degli standard internazionali di riferimento. (vedi riquadro).

Per una definizione di Bilanci Sociale nell'impresa³

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

Tale definizione ha quattro nuclei sostanziali

1. Il Bilancio Sociale è uno strumento, un "documento" concreto, che può essere redatto in diversi formati ma che vanno via via consolidandosi in "modelli" standard, alla cui definizione presiedono organismi nazionali e internazionali che sviluppano una continua attività di ricerca e anche di certificazione. L'esperienza concreta, la "pratica" dei Bilanci Sociali offre oggi diversi modelli interpretativi e di realizzazione che possono costituire il punto di riferimento per ogni tentativo di ibridazione per settori di attività finora non coinvolti
2. Il Bilancio Sociale sottende un "processo" di interscambio e di comunicazione che alimenta la stessa stesura dello "strumento" con gli interlocutori sia interni che esterni all'impresa che vengono interrogati ed ascoltati e ai quali è diretta l'informazione e la comunicazione. La definizione degli *stakeholders* e le forme di interlocuzione con essi sono **elementi fondamentali sia del processo che della struttura dello strumento, del suo format.**
3. La rendicontazione economico-finanziaria è parte fondamentale del Bilancio Sociale, ma è integrata e "riclassificata" mettendone in rilievo la ricaduta, la distribuzione, gli effetti prodotti verso gli *stakeholders*, in **termini di** sostenibilità ambientale e sociale. L'impresa si interroga, viene interrogata e risponde sulle sue responsabilità complessive economiche, sociali e ambientali.
4. Il Bilancio Sociale sottende una "filosofia" dell'impresa che declina elaborazione scientifica, propria delle scienze economiche e politiche, con implicazioni etiche. A misurarsi con tale "filosofia" è chiamato innanzi tutto il management o comunque chi porta responsabilità di direzione dell'organizzazione. Il carattere "sociale" della rendicontazione che si esprime nel Bilancio Sociale implica ovviamente che la "filosofia" che lo ispira si misuri con ipotesi che riguardano gli assetti sociali complessivi, i diritti e la partecipazione politica, la composizione sociale degli interessi, le ipotesi di sviluppo sociale ed economico futuro e dei caratteri di tale sviluppo.

La definizione e i suoi nuclei concettuali mettono in luce due elementi di fondo.

- **La definizione di stakeholders.** Si tratta di identificare la platea dei "portatori di interesse" rispetto alla attività dell'impresa, sia interni (gli azionisti, la proprietà, il "cliente interno", i lavoratori.) sia esterni (il clienti, i cittadini di un certo territorio, le autorità pubbliche, i fornitori, la Pubblica Amministrazione...). E'

³ Per la problematica complessiva si veda il sito www.bilancisociale.it

con tutta evidenza una definizione a cerchi concentrici: dal nucleo immediato di chi opera nell'impresa alle autorità pubbliche locali (per esempio per tutte le problematiche ambientali), ai clienti (per esempio per le garanzie di qualità dei prodotti). Per talune imprese la platea degli stakeholders assume contorni internazionali: sono noti i casi di multinazionali dell'abbigliamento costrette a chiudere insediamenti che in paesi in via di sviluppo utilizzavano manodopera infantile.

- **Il Bilancio Sociale è un documento, ma soprattutto un processo.** Nella sua realizzazione più compiuta diventa infatti una tappa fondamentale della programmazione dell'impresa. (vedi schema 1) Il flusso informativo che si organizza nel Bilancio Sociale, sia verso l'interno che verso l'esterno (gli stakeholders) rappresenta infatti sia uno strumento di continua verifica delle strategie e delle scelte dell'impresa, sia una garanzia economica di maggiore efficacia nel rapporto con il mercato (Vedi schema 2)⁴ I tempi stessi del controllo di progettazione si riducono.

Gli standard internazionali per la Social Accountabilituy

- **l'ISAE** (Institute of Social and Ethical Accountability) che è una Associazione internazionale impegnata nello sviluppo della responsabilità sociale e del comportamento etico nelle imprese e nelle Organizzazioni no Profit. Ha prodotto tra gli altri documenti il Copenaghen Charter che è una guida al Ilo stakeholders reporting, e L'Accountability 1000 (**AA1000**) che è uno standard di processo il **GRI** (Global Reporting Initiative) organizzato da **CERES** (Coalition for Environmentally Responsible Economies) in partnership con le Nazioni Unite e che ha prodotto "linee guida" internazionali per la redazione di reportsulle prestazioni economiche, ambientali e sociali sostenibili; il **CEPAA** (Council for Economic Priorities Accreditation Agency) che è una società internazionale di accreditamento per la certificazione etica e che ha emesso uno standard internazionale (**SA8000**) che copre sette aree di rendicantazione sociale:

⁴ Akerloff, Stigliz, Spence hanno vinto il premio Nobel per l'economia nel 2001 per i loro studi sugli effetti delle asimmetrie informative rispetto al funzionamento del mercato, dimostrando che tali asimmetrie (tra produttori e consumatori) operano in modo simile alla legge del Say. Come la *moneta cattiva scaccia quelle buona*, il *lemon* (il bidone) scaccia il prodotto di qualità in difetto di scambio informativo. Dunque appianare le asimmetrie informative diviene "conveniente" se non immediatamente per la singola impresa, sicuramente a medio termine per il "sistema" delle imprese e per il mercato stesso.

- lavoro infantile, salute e sicurezza sul lavoro, libertà di associazione e rappresentanza sindacale, discriminazioni (sessuale e razziale), pratiche disciplinari, orario di lavoro, retribuzioni minime;
- il **CSR Europe** che ha prodotto linee guida (volontarie) per la comunicazione ed il reporting della **Corporate Social Responsibility**;
- il **GBS**, per il caso italiano (Gruppo di Studio per la statuizione dei principi di redazione del Bilancio Sociale), che ha emesso, nel 2001 linee guida "Principi di redazione del Bilancio Sociale"

Il GBS ha messo a punto un "modello" di Bilancio Sociale (di seguito) per le imprese italiane.⁵

In buona sostanza lo schema consente di "mettere in chiaro" quanto, come e a chi sia distribuito il "valore prodotto" dall'attività dell'impresa, negli scambi che essa opera all'interno di se stessa e con il contesto sociale di riferimento.

Come viene distribuito il "valore" (non solo economico, dunque nell'approccio, ma sulla tripla linea di economico, sociale, ambientale) rappresenta il nocciolo del "documento" Bilancio Sociale.

Il "processo" Bilancio Sociale, è quello descritto invece nella sua "filosofia" nei punti precedenti.

⁵ Si veda Franco De Anna, op.cit.

Modello di Bilancio Sociale del GBS italiano ⁶

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

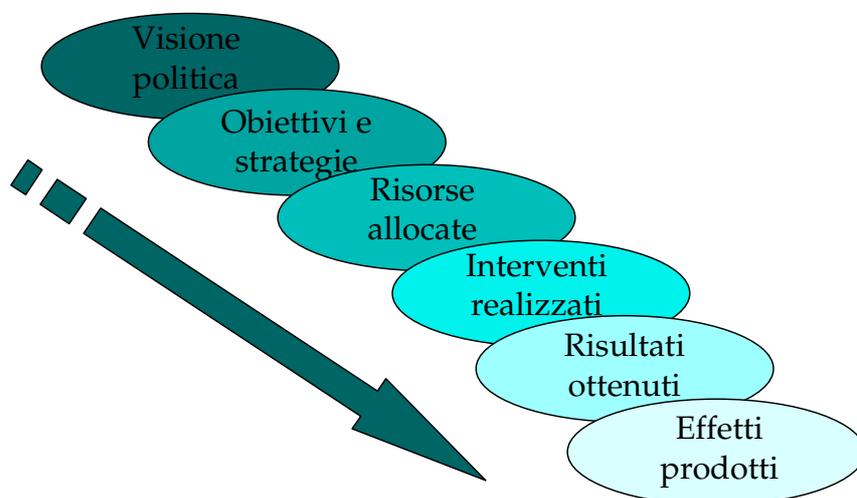
Valore Economico, sociale e ambientale

Naturalmente va messo in rilievo che l'impegno alla rendicontazione sociale per l'impresa è nel nostro Paese, assolutamente volontario, mentre in altre realtà (Francia, Germania) è in parte previsto dalla legge. In Italia è obbligatorio qualche cosa di simile (Bilancio di Missione) solo per le Fondazioni Bancarie (Legge "Ciampi"). Su tale problematica si veda il libro di Luciano Gallino citato in nota. Il nodo più impegnativo della rendicontazione sociale è la messa a punto degli indicatori di performances. Essi devono essere significativi (concentrare il massimo di informazione per lo specifico interlocutore), confrontabili nel tempo per consentire la riprogettazione e la rappresentazione dello sviluppo, completi per rappresentare effettivamente l'intera catena di produzione del valore. La sfida degli indicatori è una sfida scientifica e tecnica che accomuna comunque l'impresa ad ogni altra organizzazione che voglia documentare, controllare, comunicare i suoi risultati.

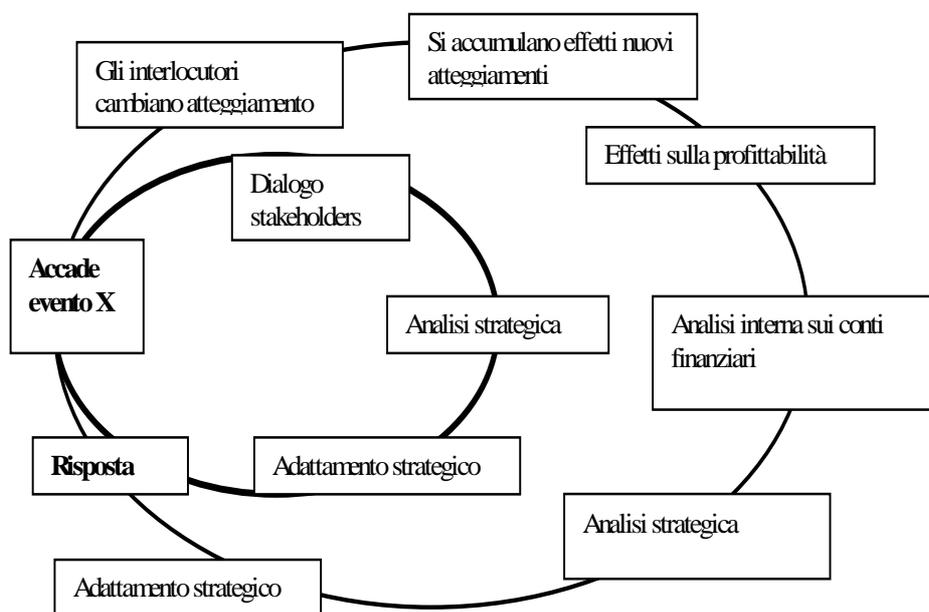
⁶ Rispetto allo schema originale è stata inserita la voce relativa ai valori ambientali (NdR)

Schema 1: rendicontazione sociale e programmazione

La logica di rendicontazione



Schema 2 il flusso informativo e in vantaggi della rendicontazione



La rendicontazione sociale negli Enti Pubblici

Dalle contraddittorie esperienze nel mondo dell'impresa la problematica della rendicontazione sociale si è più recentemente estesa agli enti pubblici.⁷ Per la verità, come si comprende, cambia sensibilmente il "campo" della questione: le suggestioni e gli strumenti della social accountability dell'impresa vanno adeguate al contesto

⁷ Per una panoramica complessiva dei "lavori in corso" si veda il sito www.cantieripa.it. Significativa l'assenza, da tali "cantieri" pubblici, dell'amministrazione scolastica.

pubblico; ma gran parte della "filosofia" mantiene una notevole validità. In linea concettuale parrebbe che le amministrazioni pubbliche debbano essere "fisiologicamente" impegnate nella rendicontazione sociale, non fosse altro che per il fatto che gli stakeholders sono in sostanza i cittadini stessi e che la produzione di servizi per questi ultimi rappresenta la mission e la stessa ragione di esistere delle amministrazioni pubbliche. La filiera logica della legittimazione conduce dal decisore politico, al decisore amministrativo, al cittadino elettore: dunque, stando ai principi, è la legittimazione elettorale e l'espressione degli interessi di cittadinanza che rappresenta la fonte della rendicontazione. Che la realtà spesso non rispecchi tale assunto non ha bisogno di molte dimostrazioni: la filiera logica della legittimazione è assai lasca, almeno nella tradizione amministrativa italiana, segnata da forti livelli di auto referenzialità della Pubblica Amministrazione.⁸ Nella seconda metà degli anni '90 sono intervenuti processi riformatori che hanno costruito un apparato normativo che si muove in direzione di restituire significato al rapporto diretto tra amministrazione e cittadini (le "bassanini" a partire dalla Legge 59/97). Nel riquadro si citano solo i provvedimenti relativi a tale questione specifica. E tuttavia, specialmente nella esperienza degli Enti Locali, al di là della applicazione della normativa, si è posta la questione di integrare gli stessi strumenti da essa previsti, ma a gestione separata, in uno strumento analitico e sintetico che sottoponesse a tutti gli stakeholders (dalle aziende fornitrici, ai cittadini utenti, alla platea dei cittadini elettori) il complesso dell'attività dell'Ente, in modo da ricostruire esplicitamente il nesso tra scelte strategiche dichiarate nel mandato politico amministrativo e realizzazioni compiute e in corso. Nell'interlocuzione mirata con gli stakeholders la stessa Amministrazione sottopone le proprie scelte a verifica, controllo, correzione. I motivi di fondo di tale impegno verso il Bilancio Sociale sono diversi: alcuni muovono proprio dalla preoccupazione di ricostruire legittimazione all'azione pubblica, decaduta nella pubblica opinione, in particolare tra la fine degli anni '80 e gli anni '90. In sintesi, porre rimedio a:

- ✓ *Deficit di trasparenza dell'azione e dei risultati* delle amministrazioni che non consente ai cittadini di valutarne le prestazioni rispetto alla missione fondamentale
- ✓ *Deficit di esplicitazione delle finalità della propria azione*, delle politiche e delle strategie, spesso occultate nella genericità dei "programmi politici" tesi semplicemente a sollecitare il consenso
- ✓ *Deficit di misurazione dei risultati*, in generale limitata più alla rilevazione contabile che non alla valutazione delle politiche realizzate e dei loro effetti sociali.
- ✓ *Deficit di comunicazione* che non consente di organizzare un flusso di informazioni fruibili e significative verso gli interlocutori sociali, sagomato secondo le diverse specificità degli interessi che rappresentano ed esprimono.
- ✓ *Deficit di governance* e di raccordo tra i diversi livelli di governo e le diverse titolarità che presiedono alla erogazione di servizi in un contesto di accentuata complessità
- ✓ *Deficit di legittimazione e di fiducia* da parte dei cittadini e delle imprese verso le amministrazioni pubbliche spesso genericamente accomunate nella categoria dell'inefficienza

⁸ Per una disamina storica si vedano ad esempio le opere di Sabino Cassese. Cassese S., *Il sistema amministrativo italiano*, il Mulino, Bologna, 1983 Cassese S. (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana*, il Mulino, Bologna, 1994

Ma anche tentare di realizzare due assunti di principio che hanno guidato il processo riformatore della pubblica amministrazione dalla fine degli anni '90. E cioè:

- La netta separazione dtra decisore politico e decisore amministrativo che comporta la responsabilità diretta e personale del dirigente amministrativo per i risultati che consegue. Mentre si personalizza la responsabilità stessa del decisore politico (si pensi alla elezione diretta dei Sindaci o dei Presidenti di Provincia, o per altro verso alla individualizzazione della figura del "governatore" della Regione.
- L'affermazione del principio di sussidiarietà che sposta l'orientamento della produzione di servizi pubblici e alla persona dal tradizionale "primato dell'offerta" (lo Stato o l'Ente sovraordinato sa quale è il bene dei cittadini e.. lo "fornisce), all'attenzione e al ruolo programmatico della "domanda sociale".

Le riforme della Pubblica Amministrazione degli anni '90

L'elenco delle innovazioni istituzionali introdotte dal legislatore lungo gli anni '90 sarebbe molto lungo. Si ricordano (oltre quelli citati sulla elezione dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia) la Riforma dell'ordinamento locale (Legge 142/90); i decreti legislativi successivi che aprivano il capitolo dell'autonomia impositiva e finanziaria degli Enti Locali (1993); la legge 241/90 sulla "trasparenza" che introduce novità essenziali sia sulla "semplificazione amministrativa" sia sulla "partecipazione al procedimento amministrativo" stesso; Il Decreto Legislativo n.29/93 "Norme di razionalizzazione dell'organizzazione delle Amministrazioni pubbliche" che, oltre che ribadire il principio della distinzione tra responsabilità politica e gestione e dunque riformare "strutturalmente" la figura del dirigente pubblico, valorizza in modo significativo le funzione di "comunicazione" che le Amministrazioni devono potenziare (Uffici Relazioni con il Pubblico obbligatori per tutte le amministrazioni). Infine la Legge 59/97 (Bassanini) e le sue derivate che, in un quadro costituzionale invariato, costituiscono un quadro di principi e di "fondamenti" per la riforma della Pubblica Amministrazione ancora oggi non realizzato pienamente. (Tra l'altro dando fondamento alla Autonomia delle Istituzioni scolastiche). A completamento di un decennio di interventi del legislatore che, per diverse vie, hanno profondamente ricostruito il sistema delle Autonomie Locali, sta (per ora) la modifica del Titolo V della Costituzione (2001); anch'esso in via di trasformazione successiva con la più recente riforma costituzionale che deve tuttavia ancora completare il suo iter. La riforma del Titolo V presenta due rilevanze fondamentali (per quanto riguarda l'argomento qui in discussione): una più o meno radicale "riscrittura" di poteri e competenze tra Stato, Regioni e Autonomie Locali, e (soprattutto, per quanto attiene al nostro argomento) l'affermazione del principio di sussidiarietà come "fondante" dell'intero ordinamento. Affermando tale principio si stabilisce in modo inequivoco che "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli ed associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà". Al di là e contro ogni tentazione di interpretare tale principio in chiave "fondamentalista", piace qui ricordare la definizione che di esso dava Delors: *la sussidiarietà consiste non solo e tanto nel fatto che lo Stato o un Ente sovraordinato lascino ai singoli o alle Comunità che ne sono in grado il compito di risolvere i loro problemi, ma anche e soprattutto che promuovano in vario modo tale capacità*. Si tratta cioè di un "principio operativo" che da un lato "promuove" l'autogoverno, dall'altro si misura concretamente con le "possibilità e capacità" operative che sono ovviamente legate a considerazioni di "economia di scala", di efficienza della spesa, di "composizione tecnica" dei servizi necessari a rispondere ai problemi di singoli e collettività. Ha cioè

in senso lato una componente "economica", accanto a quella essenziale di promuovere la centralità del cittadino e della comunità locale. Il D.lgs 80/98 e il D.lgs 286/99 contengono prescrizioni fondamentali alle Amministrazioni Pubbliche (i virgolettati sono testuali)

- ✓ "perseguire obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità," predisponendo periodiche verifiche per valutare se i programmi attuati abbiano o meno raggiunto lo scopo
- ✓ il dovere di comunicazione interna ed esterna tramite "il collegamento delle attività degli uffici"
- ✓ "la garanzia dell'imparzialità e della trasparenza dell'azione amministrativa anche attraverso l'istituzione di apposite strutture per l'informazione ai cittadini e attribuzione ad un unico ufficio per ciascun procedimento della responsabilità complessiva dello stesso"
- ✓ "l'attività di valutazione e controllo strategico" finalizzata a "verificare l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive e altri atti di indirizzo politico"
- ✓ "I servizi pubblici nazionali e locali sono erogati con modalità che promuovono il miglioramento della qualità e assicurano la tutela dei cittadini e degli utenti e la loro partecipazione nelle forme, anche associative, riconosciute dalla legge, alle inerenti procedure di valutazione e definizione degli standard qualitativi". In questa sede si sottolinea l'importanza della Carta dei Servizi alla cui redazione sono vincolate tutte le amministrazioni.

La Legge 150 /2000 rappresenta, sotto il profilo dell'informazione ai cittadini, un punto di arrivo fondamentale. In essa (Disciplina delle attività di informazione e comunicazione delle Pubbliche Amministrazioni) si definiscono i compiti dell'Ufficio stampa e dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico. Il Regolamento emanato di conseguenza definisce la mission di queste due strutture come quella di "dare una informazione trasparente ed esauriente" anche attraverso la possibilità di istituire una "struttura di coordinamento" tra i due uffici con il compito di redigere annualmente un Piano di comunicazione . "il progetto deve contenere la definizione degli obiettivi e della strategia della comunicazione integrata (azioni di comunicazione interna, esterna, on line, pubblicitaria ecc.); la descrizione delle singole azioni con l'indicazione dei tempi di realizzazione (calendarizzazione per fasi); la scelta dei mezzi di diffusione e il budget; la pianificazione delle attività di monitoraggio e valutazione dell'efficacia delle azioni (sia in itinere che ex post)".

Per gli Enti Pubblici affrontare la rendicontazione sociale e il Bilancio Sociale significa in sostanza procedere in due direzioni:

1. Integrare la documentazione e l'informazione che già istituzionalmente è dovuta e prescritta verso i cittadini, realizzando strumenti di massima significatività e completezza, che raccordino una documentazione prevista ma spesso gestita in modo disarticolato e parcellizzato.
2. Organizzare l'interlocuzione con gli stakeholders in modo mirato e differenziato secondo gli interessi rappresentati, fino allo strumento complessivo rivolto alla platea dei cittadini, e utilizzare le diverse forma di interlocuzione (dalle assemblee pubbliche ai focus groups) come momenti della propria progettazione e riprogettazione.

Le esperienze, specialmente negli Enti locali si vanno moltiplicando. Tra le prime e più significative esperienze vi è quella della Provincia di Reggio Emilia.⁹ Per una documentazione si rimanda ai diversi siti web degli Enti. Perché la rendicontazione

⁹ Franco De Anna, op.cit.

sociale nella scuola. L'ipotesi di sviluppare la problematica e le esperienze di rendicontazione sociale nella scuola si alimentano di uno schema di ragionamento non dissimile da quello relativo agli Enti Locali. Si tratta (con l'Autonomia) di Enti Pubblici a tutti gli effetti, anche se di configurazione ancora assai problematica; più di quanto le numerose esercitazioni teoriche e le esortazioni di questi anni abbiano potuto esplorare. In quanto Enti Pubblici, le scuole condividono, almeno in linea di principio tutte le norme già citate e relative ai principi di trasparenza, di comunicazione pubblica, di "vicinanza" al controllo diretto dei cittadini-utenti. Vero che per le istituzioni scolastiche autonome vi sono molte eccezioni (per esempio in termini di obbligatorietà della costituzione di organismi di controllo e valutazione interno) e norme particolari per la rendicontazione economica. Ma l'ispirazione generale del movimento di riforma delle Pubbliche Amministrazioni mantiene intatte le sue portanti concettuali e normative anche nel caso della scuola, che infatti trova sanzione esplicita nell'art.21 della Legge 59.(Bassanini). Dunque anche per la scuola dell'Autonomia si pone l'obiettivo "emergente" di razionalizzare e unificare, rendere significativa e operante la comunicazione sociale già prevista normativamente. Ed anche per la scuola si tratta di superarne la frammentarietà che oscura la valenza comunicativa, rendicontativa, e l'obiettivo generale di fare della comunicazione sociale uno strumento essenziale nel circuito di programmazione-controllo-riprogettazione delle iniziative. Gli strumenti della "comunicazione istituzionale" e pubblica sono diversi, ma operano in modo separato, con limiti comunicativi evidenti. Li si è riassunti nella tabella seguente.

Strumenti	Contenuto informativo	Destinatari	Limiti informativi
Piano dell'Offerta Formativa	Identità della scuola Valori Mission Strategie Scelte didattico pedagogiche Modello organizzativo Progettazione formativa annuale	Docenti Studenti Famiglie Organismi di gestione Pubblico	E' indicativo delle intenzioni e dei programmi ma non informa sui risultati precedenti Non contiene informazioni sulle risorse economiche ed umane E' fortemente orientato agli interlocutori interni
Regolamento interno	Norme di comportamento della "popolazione interna"	Docenti Studenti Personale	Orientato agli interlocutori interni
Programma Annuale (preventivo)	Entrate e spese classificate per: ▪ programmi e progetti (in accordo con POF) ▪ Funzioni e servizi	Organismi di gestione Amministrazione Organismi di controllo	Significativo sotto il profilo delle poste generali Non predisposto per contabilità analitica Rivolto quasi esclusivamente ad interlocutori interni
Relazione del Dirigente sul Piano di Attività annuale	Obbiettivi perseguiti e risorse di Bilancio, articolate per progetti Risultati attesi Guida alla lettura del preventivo	Organismi di gestione Organismi di controllo	Rivolto quasi esclusivamente a interlocutori interni. Raramente i risultati attesi sono corredati da indicatori di performance Spesso il nesso tra risorse e articolazione per progetti è nominale, riportando semplicemente le etichette relative del POF
Consuntivo	Entrate articolate per "natura", spese articolate per ▪ Programmi e progetti ▪ Funzioni e servizi Risultati della gestione finanziaria	Organismi di gestione Organismi di controllo Amministrazione	Rivolto quasi esclusivamente a interlocutori interni Prevalenza dell'informazione contabile Assenti "istituzionalmente" parametri gestionali di efficienza ed efficacia della spesa (se vi sono è per scelta della scuola)
Relazione del Dirigente sul consuntivo	Risultati della gestione articolati per obiettivi e progetti Guida al rendiconto contabile	Organismi di gestione Organismi di controllo Amministrazione	Rivolto quasi esclusivamente a interlocutori interni Prevalenza dell'informazione contabile Spesso assenti le valutazioni di ricaduta sulla gestione

Rispetto a tale quadro si mettono in rilievo solo alcune osservazioni

1. Dopo la fase di entusiasmo e di sperimentazione iniziale successiva alla entrata in vigore del Regolamento dell'Autonomia, si è assistito progressivamente ad una sorta di "ritualizzazione" del Piano dell'Offerta Formativa. Non ostante le suggestioni circa "la carta di identità della scuola" oggi molti POF sono in realtà una sorta di raccolta di *tutto ciò che non si può non dire* circa le missioni fondamentali della scuola, stessa (dunque tutt'altro che "distintive" delle scelte specifiche operate in termini di vision e mission).
2. La comunicazione attivata è prevalentemente "interna" investendo, al meglio, la cerchia di utenti immediati (famiglie e studenti di "quella" scuola). Raramente è uno strumento attivabile in termini di verifica e riprogettazione.
3. La "catena di senso" che lega scelte didattiche e pedagogiche con scelte di investimento e spesa di risorse è raramente rintracciabile con chiarezza. L'analisi dei dati finanziari ed economici si presta a ricostruzioni diagnostiche che rivelano una forte "variabilità" delle scelte compiute dalle scuole in termini, per esempio, di politica degli investimenti (strategie intensive e strategie estensive a bassi costi unitari), orientamenti alla "macchina organizzativa" ed al management rispetto ad orientamenti alle risorse umane, peso rilevante delle "economie di scala", capacità imprenditiva di raccolta di finanziamenti extra dotazioni pubbliche, ecc.¹⁰ Alla significatività discriminante dell'analisi economica (a parità di forme di finanziamento e di normativa, le differenziazioni corrispondono ad altrettante interpretazioni dell'autonomie ed ad altrettante interpretazioni quanto meno della responsabilità dirigenziale) non corrisponde spesso alcuna traccia nella documentazione didattica e pedagogica (i progetti e le scelte del POF).
4. Le relazioni che accompagnano gli atti contabili, oltre che essere rivolte prevalentemente ad interlocutori interni (autoreferenzialità) sono spesso scarsamente significative limitandosi a commentare i dati contabili, ma non cimentandosi con la ricostruzione di senso del rapporto tra essi e le scelte didattico-pedagogiche.

Dunque, sotto tale profilo, si pone la medesima questione posta nel caso degli Enti Locali: le metodologie della rendicontazione sociale impegnano innanzi tutto ad integrare, "connettere, "dare senso" ad una comunicazione sociale (che rappresenta un dovere normato legislativamente) altrimenti dispersa e insignificante agli effetti del rapporto con i cittadini. Inoltre allargare "l'oggetto" del "render conto" all'intera sequenza di incorporazione e distribuzione di valore operata dalla scuola, tenendo come riferimento l'intero territorio in cui opera **(e non solo i cittadini delle classi di età interessate o le famiglie)** e offrendosi come uno dei soggetti dell'intera programmazione territoriale dei servizi. Ma sottostante a tale ragione ve ne sono di più radicali. Perché mai fare tale fatica ed esercitare tale impegno di riconnessione tra strumenti normativi segmentati? La risposta a tale domanda ne ripropone un'altra ben più radicale. A chi "rende conto" la scuola? O meglio e con maggiore dialettica: quale è il baricentro della rendicontazione della scuola autonoma? Qui è evidente che la domanda interroga direttamente le diverse concezioni della stessa autonomia.

¹⁰ Per una analisi sul campo si veda De Anna F., "I conti dell'Autonomia: sintesi degli indicatori di Marche, Umbria, Liguria e Puglia" in RAS- *Rassegna dell'autonomia Scolastica* n. 10, Ottobre 2004.

Per una analisi macro De Anna F., "Cortei dei Conti e Autonomia: vischiosità delle erogazioni e ruolo dei residui passivi" in RAS- *Rassegna dell'Autonomia Scolastica*, n. 12, Dicembre 2004

Se ci si limita a considerarla come aspetto "funzionale" o "strumentale" del sistema scolastico (come è in fondo nelle "bassanini", a "Costituzione invariata"), governato dal Ministero, è evidente che il problema è descrivibile come una sorta di miglioramento e completamento della comunicazione istituzionale "prevista" e già "normata". Il baricentro del "render conto" è tutto sommato, in tale visione, il Ministero stesso (del resto è il "finanziatore" principale). Su tale linea si muovono diverse iniziative che ancora devono trovare tra loro unità e coordinamento: si tratta dei (per ora diversi) progetti di monitoraggio e di controllo sia della spesa che della progettazione; le suggestioni del "controllo di gestione" che provengono dalle intenzioni del dipartimento del Ministero stesso (en passant si suggerisce di sostituire alla etichetta "controllo di gestione" che si riferisce a modelli codificati probabilmente non del tutto applicabili alla scuola, la più modesta e realistica etichetta del "controllo della gestione"). Iniziative doverose e necessarie, che si auspica trovino espressione in uno strumento univoco, "olistico" e non segmentato, puntiforme, come li abbiamo conosciuti finora (monitoraggi parziali, non interconnessi, difficoltà di integrazione a livello dello stesso funzionamento del Sistema Informativo...). Ma è indubbio che tale prospettiva segni un sostanziale consolidamento del baricentro del "render conto" verso la stessa Amministrazione. Salvo poi interrogarsi a chi e a cosa essa stessa debba "render conto" quando si pensi alla rilevanza del circuito dei residui nella rete di finanziamenti dal centro alla periferia che dimostra una "produttività" del finanziamento stesso che parte dal MIUR mai superiore al 70%. Quanto a dire che per fare avere 1000 Euro ad una scuola, l'Amministrazione deve spenderne 1300. Per tacere dei mesi nei quali le scuole sono costrette ad operare su "ipotesi" di finanziamento che si realizzano (al ribasso) ben oltre i tempi di spesa e di impegno del POF costringendo a riaggiustare la progettazione e a confidare nell'avanzo di amministrazione. Conta qui riaffermare che, anche migliorando la strumentazione del monitoraggio e dei controlli, anzi, proprio per ciò, si andrebbe affermando un "baricentro rendicontativo" incentrato sul MIUR stesso. Ma l'Autonomia, costituzionalizzata, è invece probabilmente altra cosa. Supera le dimensioni "funzionale" e "strumentale". Se con legge ordinaria si può, paradossalmente, chiudere o trasformare radicalmente il MIUR, ma non intaccare l'autonomia scolastica, ciò significa che quest'ultima, costituzionalizzata, acquisisce connotati qualitativi diversi. Senza entrare nel merito di disquisizioni dottrinarie di Diritto Amministrativo e di classificazione dei caratteri e della natura di Enti Pubblici quali sono le istituzioni scolastiche autonome, si potrebbe affermare che, in una prospettiva di definizione costituzionale come è stata effettuata nella riforma del Titolo V (ma come viene confermata anche dalla recente riforma della devolution, in attesa di conferma referendaria), *l'Autonomia scolastica è declinazione del principio di sussidiarietà in campo di diritto all'istruzione e all'apprendimento dei cittadini*. Riporto la definizione di sussidiarietà quale è stata proposta da Delors e che ha trovato declinazione nella stessa produzione normativa ed orientativa dell'Unione Europea. Diceva Delors: *la sussidiarietà consiste non solo e tanto nel fatto che lo Stato o un Ente sovraordinato lascino ai singoli o alle Comunità che ne sono in grado il compito di risolvere i loro problemi, ma anche e soprattutto che promuovano in vario modo tale capacità*. Se l'Autonomia delle istituzioni scolastiche, costituzionalizzata nel medesimo contesto nel quale si ridefiniscono le titolarità plurime nella produzione di servizi pubblici ai cittadini, significa che essa è declinazione e traccia del principio di sussidiarietà in tema di diritto all'istruzione e all'apprendimento, sono del tutto evidenti almeno tre conseguenze di principio.

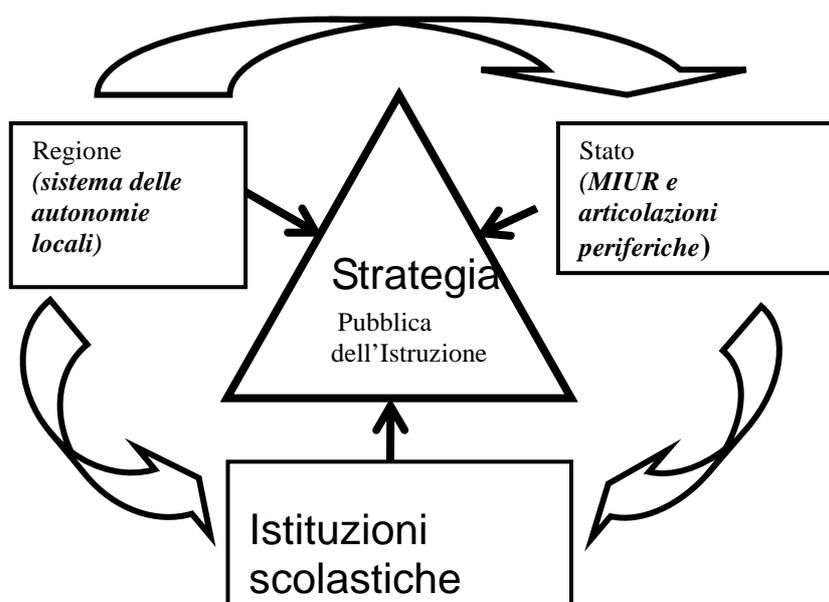
1. Le Istituzioni scolastiche entrano in quanto Enti Pubblici, nel sistema di *governance* che presiede alla erogazione del servizio pubblico (Stato, regioni e autonomie

territoriali, scuole autonome), come titolari anzi con-titolari di una strategia pubblica.

2. Il baricentro del "render conto" si sposta conseguentemente, dall'Ente sovraordinato (il MIUR) ai cittadini stessi: meno genericamente, al territorio presidiato da altri poteri (le autonomie locali) e da altri soggetti che non sono gli immediati fruitori del servizio (il "consumatore collettivo", la cittadinanza e non solo le famiglie e gli studenti, le imprese, l'associazionismo ecc...ecc..). Insomma si "rende conto" ad una platea larga di interlocutori e stakeholders.
3. Si pone immediatamente un problema di "potenza" dell'interlocuzione delle istituzioni scolastiche autonome. Il principio di sussidiarietà non ha carattere "mistico". È anzi un principio "ordinatore" della prassi. Manifesta una "intenzione" come quella del *"promuovere la capacità di fare fronte ai propri problemi e risolverli"* la cui operatività è fortemente condizionata dalle "economie di scala". Specie nei servizi ad alta composizione tecnica (come lo sono la scuola e per altri versi la sanità). Dunque necessita di una particolare attenzione ai problemi "dimensionali" (unità scolastiche piccole e deboli sono schiacciate nel sistema di *governance* a titolarità plurima) in grado di determinare "massa critica" di risorse capaci di supportare un autentico protagonismo (si pensi alla conclamata autonomia *di ricerca e sviluppo* che richiede certamente risorse più consistenti di quelle oggi distribuite dal finanziatore pubblico alle scuole). Si veda lo schema seguente.

Tutto ciò per affermare che le suggestioni della rendicontazione sociale nella scuola sono utili a riaprire una più matura interpretazione dell'autonomia stessa, capace di imprimere un nuovo slancio ad un processo che, dopo gli entusiasmi dell'inizio degli anni 2000 rischia di rifluire nella ritualizzazione e nel basso profilo degli "arrangiamenti". Ed è questa in fondo, la ragione profonda della proposta.

Schema 3 Il modello di *governance* del sistema di istruzione



L'equilibrio del sistema di *governance*, oggettivamente sbilanciato dalla "debolezza" dell'interlocutore costituito dalle istituzioni scolastiche autonome, può essere dinamicamente ripristinato e sviluppato a tre condizioni.

1. Il rapporto pieno dell'autonomia scolastica con i cittadini di riferimento (al di là delle classi di età: i cittadini, non gli studenti o i genitori...), che rappresenta la ragione di fondo della Rendicontazione Sociale estesa al mondo della scuola.
2. Revisione (attesa da oltre 30 anni) del sistema di *governance* interno alla scuola stessa (Sistema degli Organi Collegiali *versus* ruolo del Dirigente Scolastico), e reperimento di forme di rappresentanza dell'Autonomia scolastica in quanto tale. Su questo versante sono già avanzate proposte che recuperano il modello della CRUI (la Conferenza dei Rettori Universitari) o una rappresentanza simile a quella dell'ANCI (Associazione dei Comuni).
3. Infine, e si tratta di una proposta nella proposta, sviluppare Bilanci Sociali di Area (o se si vuole recuperare una tradizionale dizione, dei POF Territoriali), che riorganizzino nel meglio l'interlocuzione con il sistema delle autonomie locali sovraordinate (grandi Comuni, Province e Regioni).

Uno "schema" di Bilancio sociale per la scuola, riformulato tenendo conto delle proposte del GBS italiano è quello seguente

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

Si rimanda alla pubblicazione citata ¹¹ per lo sviluppo analitico dello schema stesso. E' evidente immediatamente un elemento che merita particolare attenzione e che costituisce la vera e propria dimensione di ricerca che acquisisce l'applicazione delle metodologie e degli strumenti della *social accountability* alla scuola: la colonna relativa agli indicatori di performances. La loro individuazione è cruciale sia per rendere la comunicazione sociale effettivamente significativa, sia per dare ad essa il ruolo previsto in termini di "snodo" dei processi di progettazione e riprogettazione (il vero scopo del "render conto"). In un settore come la scuola in cui volentieri si definiscono delle "*performances ideas*" ma con difficoltà dei "*performances indicators*", si tratta di una vera e propria sfida culturale. E tuttavia un terreno tutt'altro che vergine. Sono ormai numerose le iniziative ed i progetti che si misurano con tale necessità (definire degli indicatori di prestazione). Si citano solo i progetti INES, i modelli CIPP, il modello EFQM, e in generale tutti i progetti di attività autovalutative o di certificazione della qualità. Fino agli indicatori del progetto OCSE PISA riferiti ai

¹¹ De Anna F., *Autonomia scolastica e rendicontazione sociale: dal POF al Bilancio Sociale*, Franco Angeli, Milano, 2005

livelli di apprendimento e prestazione degli studenti. Tutti contemplanò, con diversa rilevanza, il compito di definire "indicatori di risultato" o indicatori di processo.¹² Qui allora sta una ultima ragione che giustifica la suggestione di allargare alla scuola le esperienze di rendicontazione sociale. Vi è la possibilità di mettere a frutto esperienze significative già fatte o già in atto. Riallineando alcune metodologie, più spesso traggurdate alla "produttività interna" alla scuola stessa, in direzione invece della rendicontazione esterna, in dimensione sociale. Una ragione in più dunque per proporre la sfida. Il Bilancio Sociale, il tragitto dal POF alla *social accountability* può significare il costituirsi di un "contenitore di senso" di molti progetti già sviluppati, utilizzandone concretamente alcune parti e alcune metodologie, ma rifinalizzandole ad una dimensione di senso diversa e complessiva. Sullo sfondo sta naturalmente un elemento di discussione e confronto più direttamente politico, sui caratteri dell'azione e della programmazione dell'operatore pubblico nella produzione di servizi sociali ed alla persona, o addirittura nella programmazione dello sviluppo complessivo. Il confronto cioè tra un "orientamento all'offerta", per il quale la dimensione istituzionale ed amministrativa dell'offerta rappresenta l'interpretazione del benessere collettivo che si fa "potere" e sagoma "istituzionalmente" la risposta ai bisogni sociali stessi. Per contro un "orientamento alla domanda" che dalla sua composizione, dall'intervento consapevole sulla sua qualificazione (compresa dunque l'iniziativa politico-culturale che promuove priorità assunte consapevolmente) e dunque dalle caratteristiche del "consumatore collettivo" trae ispirazione per la stessa programmazione dello sviluppo. Due orientamenti che si sono, nella storia, più o meno esplicitamente confrontati, spesso in alternative non del tutto giudiciose. Ma si tratta di un confronto culturale e politico, pur sotteso a queste note, che ne travalica il significato tecnico e la portata di proposta operativa realisticamente possibile.

Un esempio di indicatori economici

Gli indicatori di performance possono essere quantitativi e qualitativi, essere frutto di rilevazioni specifiche (per esempio quelle dirette agli interlocutori) o "oggettivi" come quelli relativi al contesto operativo di riferimento. Rimandando per un panoramica complessiva ai riferimenti citati in precedenza, qui di seguito si dà un piccolo esempio di indicatori relativi all'economia di un Istituto Scolastico.

Nella loro "oggettività" e apparente tecnicità sono una buona fonte di osservazioni anche sugli stili di direzione, le coerenze strategiche, ma anche delle contraddizioni che spesso caratterizzano gli strumenti istituzionali di comunicazione sociale che, sconnessi tra loro rendono opaca la stessa comunicazione. Sono stati utilizzati sul campo (vedi articoli citati) dapprima in modo artigianale; ma di seguito hanno alimentato un progetto di monitoraggio economico dell'autonomia messo a punto dalla collaborazione tra l'USR e l'IRRE Marche. La documentazione più estesa è reperibile sul sito dell'IRRE Marche (www.irre.marche.it)

La tabella 1 riporta i dati riassuntivi di tale rilevazione per la Regione Marche, ma che non si discostano nella sostanza da quelli di altre regioni

¹² La bibliografia di riferimento su tali argomenti è assai vasta.

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

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

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

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

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

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

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

Per quest'ultimo si veda il sito dell'IRRE Toscana: www.irre.toscana.it

.Riguardano i dati relativi al Bilancio 2003.

Tab.1 Alcuni indicatori dei conti economici delle scuole delle Marche

indici	media	dev. standard
incidenza avanzo amministrazione	0,46	0,11
incidenza finanziamento statale	0,38	0,11
incidenza finanziamento Enti Locali	0,04	0,03
incidenza finanziamento privati	0,09	0,8
incidenza finanziamenti vincolati	0,83	0,14
incidenza spese amministrative	0,10	0,09
incidenza spese gestione didattica	0,07	0,06
incidenza spese personale	0,43	0,13
incidenza spese investimento	0,07	0,04
incidenza spese per progetti	0,34	0,14
incidenza fondo da programmare	0,05	0,04
spesa media per alunno (€)	1844,72	854,47
spesa media per progetto (€)	8704,30	7779,91
spesa media progetto per alunno (€)	207,90	130,56
progetti per scuola (numero)	22,76	14,44

Ciò che balza immediatamente all'attenzione è la estrema variabilità dei dati, così alta da togliere significato alla stessa elaborazione statistica descrittiva. Per alcuni indicatori non è possibile considerare l'insieme delle scuole esaminate come una "popolazione". Ciò significa in realtà che a parità di normativa, a parità di regole contabili, a parità di meccanismi di finanziamento, prevalentemente fondati su parametri oggettivi come la popolazione scolastica, gli insegnanti ecc, e solo in parte corretti da finanziamenti finalizzati ad alcuni progetti, l'interpretazione dell'autonomia effettivamente "agita" si disloca su versanti notevolmente e significativamente diversi. Si prenda per esempio il gruppo di indicatori che si riferiscono direttamente al lavoro di progettazione (quello documentato nel POF). La variabilità del numero di progetti

che concorrono a definire il Piano dell'Offerta Formativa dimostra "stili" assai diversi di interpretazione dell'autonomia. Agli estremi scuole "bulimiche" (si arriva ad un massimo di 73 progetti) che reiterano la progettazione innovativa, e scuole "anoressiche" che limitano fortemente l'arricchimento dell'Offerta (al minimo scuole con 3 progetti). A parte gli estremi, che rivelano evidenti anomalie (ma anche, probabilmente, diverse interpretazioni del regolamento contabile: l'aggregato dei progetti nel Bilancio consente una gestione più flessibile...spesso vi vengono iscritte poste che non si riferiscono a progetti), non siamo in grado di indicare il modello "giusto" (dunque l'analisi non ha né intenzioni né portata "giudicante"). Una scuola che opera in contesto socio economico di deprivazione è probabilmente assennatamente impegnata in poche ed essenziali attività che concentrano le risorse. Una scuola che opera in contesto affluente, può invece legittimamente ritenere più utile moltiplicare l'offerta ed il suo ventaglio, per concorrere con altre "agenzie". Di conseguenza avremo stili di investimento intensivo ad alto costo unitario, e stili estensivi a bassi costi unitari e a larghe opzioni. Il problema dunque non è tanto la "legittimità" dei modelli. Ma il POF porta traccia di ciò? Dà ragione delle scelte operate? Spesso i POF sono "ritualizzati", nel senso che contengono "tutto ciò che non può non esserci" in termini di elencazioni di principi *all purpose*: dall'impegno verso l'articolo 3 della Costituzione (potrebbe mai darsi in contrario?) alle affermazioni pedagogiche che tengono insieme le preoccupazioni dell'integrazione e del recupero *di tutti* con quelle del perseguimento dell'eccellenza. Oppure affermazioni all'impegno per lo sviluppo della creatività degli alunni e contemporaneamente al rispetto rigoroso degli ordinamenti. Nulla di male evidentemente: ma sfugge il fatto che la sottolineatura dell'uno o dell'altro aspetto disegnano strategie diverse di impegno delle risorse. Priorità necessariamente diverse. Se si persegue l'eccellenza per esempio non ci si può parallelamente schierare per il recupero e l'integrazione dello svantaggio: occorrerebbe affermare l'impegno a perseguire programmi eccellenti di recupero e integrazione. Oppure perseguire l'elevamento medio delle prestazioni di apprendimento è cosa assai diversa (sotto il profilo delle risorse ma anche delle impostazioni pedagogiche e didattiche) che perseguire l'eccellenza. Sono scelte che vanno esplicitate in "catena di senso" con la destinazione economica e dunque con il "valore prodotto". Altrimenti la comunicazione diviene poco significativa: ai cittadini non si *rende conto* della coerenza tra strategie e mission particolari della scuola (il POF cosiddetto "carta di identità) e concreto impegno delle risorse. Si guardi ai dati relativi alle provviste di finanziamenti diverse da quelle dei fondi ministeriali. Anche in tale caso la variabilità testimonia modi diversi di intendere l'autonomia ed il rapporto con il sistema di *governance* territoriale. Se si pensa che i dati si riferiscono ad una regione piccola, molto equilibrata, ricca, senza grandi aggregati metropolitani, si comprende che siamo in presenza non di comportamenti diversi degli interlocutori sociali, ma di un diverso grado di *imprenditività* delle scuole e in particolare dei loro Dirigenti. Spesso la scelta di non cercare ed ottenere finanziamenti da privati è di natura ideale-ideologica. Anche in tale caso l'analisi non è giudicante: semplicemente si sottolinea la necessità che essa vada confrontata con i cittadini per i quali la scuola produce il "servizio formazione". Ancora e infine si osservi il dato degli avanzi di amministrazione: mediamente oltre il 40% delle entrate. Vi sono molte ragioni che spiegano il dato e che fanno coesistere avanzi di amministrazione rilevanti, declino dei trasferimenti finanziari alle scuole e ciclo dei residui passivi nella rete di finanziamenti dell'Amministrazione (si veda il rapporto della Corte dei Conti commentato dall'autore nell'articolo citato). Molti Dirigenti scolastici si vedono "costretti" spesso dalle circostanze (declino e ritardo degli finanziamenti) ad un uso dell'avanzo di amministrazione più simile alla gestione di impresa (l'avanzo, nell'impresa è il risultato economico "positivo", che la mette in grado di remunerare i suoi interessi e sviluppare

la politica di investimento) che non a quella di un Ente Pubblico (tradizionalmente il significato dell'avanzo di amministrazione è per gli Enti pubblici segno di "cattiva gestione"). Nel senso che si fa conto sull'avanzo per tamponare i ritardi nei finanziamenti o per consentire un accumulo di risorse sufficiente a mettere in campo progetti più ambiziosi o semplicemente più costosi. Tra le molte ragioni che possono spiegare tale situazione, non va però dimenticato che tra il ciclo dei residui nella rete di finanziamento (il 30% come testimonia la Corte dei Conti) e l'oltre il 40% di avanzo di amministrazione nelle singole scuole, il confronto sulla "spesa pubblica" dedicata all'istruzione è irrimediabilmente "opacizzato". Ad ogni Legge finanziaria l'opinione pubblica si confronta su opzioni che non hanno riferimento alla realtà. In corso d'anno le risorse spese realmente per la scuola sono la metà di quelle che si offrono al dibattito politico, togliendo a quest'ultimo gran parte del suo significato. Il problema dunque. Al di là del giudizio che può animare il dibattito è quello di "dare conto" delle scelte operate mettendo i cittadini in condizioni informative di poter scegliere e decidere. Del resto la "democrazia del bilancio", dalla Magna Charta in poi, è a fondamento della democrazia tout court. Di seguito uno schema di massima di indicatori economici che possono sollecitare l'insieme degli impegni che costituiscono la costruzione di un Bilancio Sociale nella scuola.

Ipotesi di indicatori di tipologia di gestione

Indicatori per il management

Incidenza avanzo di amministrazione

Incidenza fondo da programmare

Incidenza spese amministrative

Incidenza spese per la gestione didattica

Incidenza spese per il personale

Sub indicatori

Orientamento alla "macchina amministrativa"

Orientamento al prodotto

Orientamento all'efficienza

Orientamento alla flessibilità

Indicatori relativi al contesto

Incidenza finanziamento statale

Incidenza finanziamento Enti Locali

Incidenza finanziamento privati

Incidenza finanziamenti vincolati

Sub indicatori

Orientamento all'imprenditorialità

Orientamento al contesto strategico

Orientamento al consenso sociale

Orientamento alla flessibilità

Indicatori relativi all'investimento

Incidenza spese per progetti

Incidenza spese per investimento

Sub indicatori

Orientamento al prodotto e al risultato

Orientamento all'innovazione

Indicatori del valore pubblico

- Spesa per alunno
- Spesa per progetto/alunno
- Numero di progetti
- Incidenza spese progetti per genitori
- Incidenza spese progetti per studenti
- Incidenza spese per educazione adulti
- Incidenza spese per progetti realizzati per Enti Locali
- Incidenza spese per progetti europei

Sub indicatori

- Intensità dell'investimento
- Tipologia di progettazione

Il titolo stesso del riquadro sottolinea la questione fondamentale: l'impegno alla rendicontazione sociale rappresenta una istanza assolutamente specifica alle responsabilità del Dirigente Scolastico, caratterizzandone lo "stile di gestione e di direzione", e la forma concreta con cui interpreta la sua responsabilità di un Ente Pubblico destinato a fornire un "servizio finale" che si iscrive direttamente in un diritto di cittadinanza.