

**SISTEMI DI PROGRAMMAZIONE E CONTROLLO A SUPPORTO DELLA GESTIONE DELLA  
SCUOLA**  
di Angelo Paletta

**Sommario**

<b>1 - Premessa .....</b>	<b>2</b>
<b>2 - I sistemi di pianificazione e controllo .....</b>	<b>3</b>
2.1 - Pianificazione strategica.....	3
2.2 - Controllo direzionale .....	4
2.3 - Controllo operativo.....	4
<b>3 - I più comuni fraintendimenti intorno al ruolo del controllo di gestione nella scuola .....</b>	<b>5</b>
3.1 - Primo equivoco .....	6
3.2 - Secondo equivoco .....	7
3.3 - Terzo equivoco .....	7
3.4 - Quarto equivoco .....	8
<b>4 - Scopi e funzioni del controllo di gestione nella scuola dell'autonomia</b>	<b>8</b>
<b>5 - Il sistema di misurazione della performance.....</b>	<b>10</b>
<b>6 - Le variabili chiave della performance.....</b>	<b>12</b>
<b>7 - Outcome, impatti e benessere.....</b>	<b>13</b>
<b>8 – Conclusioni.....</b>	<b>15</b>
<b>9 - Bibliografia commentata.....</b>	<b>16</b>

## 1- Premessa

Il concetto di controllo è ambiguo. Se proviamo ad elencare i suoi significati si rimane colpiti dalla pervasività dei controlli nella vita delle organizzazioni. Esistono controlli esterni ed interni, controlli preventivi, concomitanti e consuntivi, controlli ispettivi, controlli strategici, direzionali ed operativi, controlli economici e finanziari, controlli formali ed informali, sociali, di gruppo e individuali (autocontrollo).

L'estrema varietà di significati e l'utilizzo non tecnico del termine, hanno contribuito a creare un certo disorientamento. In particolare nella scuola, un alone di mistero sembra avvolgere il significato e l'effettiva utilità del controllo di gestione.

In queste brevi note ci prefiggiamo lo scopo di fare un po' di luce intorno al significato, alle funzioni, alle potenzialità, ma anche ai limiti, del controllo di gestione nelle istituzioni scolastiche.

Anzitutto dobbiamo collocare il controllo di gestione nel più ampio sistema dei controlli interni, in modo da tracciare i confini intorno a ciò che è o non è controllo di gestione.

In secondo luogo, gli studi sul controllo di gestione sono stati essenzialmente condotti con riferimento all'impresa, ed è con riferimento all'impresa che è stata messa a punto la maggior parte degli strumenti di controllo. Di conseguenza, molti schemi di analisi e metodologie di misurazione che stanno a fondamento del controllo di gestione, presuppongono che l'azienda abbia finalità di profitto.

In che modo le specificità istituzionali ed organizzative della scuola sono destinate ad influenzare gli scopi, i metodi e l'oggetto stesso del controllo di gestione?

I principi dell'economia aziendale, messi a punto in oltre un secolo di studi e ricerche, da un lato forniscono categorie sufficientemente generali per poter dimostrare che alcuni aspetti del controllo di gestione sono gli stessi a prescindere dall'esistenza o meno di finalità di reddito. Per altro verso, quando si passa dal piano dei principi alle applicazioni concrete, emergono differenze rilevanti e di queste occorre dare conto.

Per cercare di impostare una riflessione compiuta su questi temi è opportuno inquadrare il discorso in un contesto storico, ripercorrendo per grandi linee le tappe evolutive del controllo di gestione nella dottrina e nelle pratiche manageriali.

## **2 - I sistemi di pianificazione e controllo**

Sono trascorsi più di quaranta anni dalla pubblicazione di *Planning and control systems*<sup>1</sup>, il libro destinato ad avere grande influenza sugli studi e le pratiche di pianificazione e controllo di imprese, aziende pubbliche e aziende non profit. Il contesto organizzativo di riferimento è quello dell'azienda di grande dimensione organizzata gerarchicamente in tre principali piani - vertice, alta e media direzione, base operativa - cui corrispondono specifiche problematiche d'informazione e decisione e conseguenti «sistemi specializzati» di pianificazione e controllo: la pianificazione strategica, il controllo direzionale, il controllo operativo.

**Pianificazione strategica.** - La pianificazione strategica è un sistema manageriale a supporto dell'organo di governo e dell'alta direzione, per assolvere funzioni di indirizzo e controllo strategico, soprattutto nell'aspetto di validazione ex ante di un certo disegno di sviluppo sotto profili di convenienza economica, opportunità sociale e fattibilità organizzativa.

L'approccio di pianificazione strategica compare nei suoi tratti essenziali già nel 1962 dai contributi degli studiosi di strategia della scuola di Harvard. Le idee di fondo sono riconducibili ai punti seguenti:

- la strategia consiste in un sistema di decisioni coerenti che impattano sul funzionamento dell'intera organizzazione e che sono destinate a produrre effetti duraturi nel tempo. La strategia forma e dà senso all'identità istituzionale perché traduce le ragioni esistenziali e gli scopi organizzativi in obiettivi e piani di azione più vicini al lavoro quotidiano delle persone;

- la formazione della strategia è frutto di un processo decisionale intenzionale e consapevole il cui attore principale è l'alta direzione;

- la strategia deve essere pienamente sviluppata nel processo di progettazione e deve essere resa esplicita per favorire l'implementazione, anche se la sua formulazione dovrebbe rimanere per quanto possibile semplice ed informale.

In parallelo sono state sviluppate complesse procedure di pianificazione strategica. Soprattutto nell'esperienza delle imprese nord americane, britanniche e del nord dell'Europa, è andata sempre più caratterizzandosi come processo formale. Oggi, con una definizione generalmente accettata, la pianificazione strategica è un insieme di metodi, strumenti e procedure, messi a punto da specialisti in staff all'alta direzione, attraverso i quali il vertice affronta sistematicamente e razionalmente temi di ampio respiro e ad ampio spettro che coinvolgono l'identità istituzionale ed il rapporto dell'azienda con l'ambiente esterno: il cosa fare (in quali business operare, quali programmi e attività svolgere), dove fare (in quali mercati ed a favore di chi) e perché fare (con quale finalismo economico, etico, sociale).

La trasformazione della pianificazione strategica in una complessa procedura organizzativa non deve fare dimenticare l'essenza di questa funzione manageriale che richiede un certo grado di creatività e flessibilità per affrontare decisioni non strutturate di cambiamento. Poiché minacce ed opportunità non si presentano in modo ordinato e prevedibile, la pianificazione strategica non può svolgersi secondo

---

<sup>1</sup> Anthony R.N. (1965), *Planning and Control Systems: A Framework for Analysis*, Harvard Business School, Boston.

modelli troppo definiti e ricorrenti, ma deve essere capace di incorporare il procedere irregolare e non sistematico tipico degli ambienti incerti e turbolenti.

**Controllo direzionale.** - Nell'impostazione classica, il controllo direzionale è un ulteriore, distinto, sistema manageriale, che viene "dopo" la pianificazione strategica, assume cioè come dati gli obiettivi di fondo della gestione. E' a questo sub sistema manageriale che nella dottrina e nella prassi aziendale ci si riferisce normalmente, quando si parla di controllo di gestione.

Il controllo direzionale si occupa dell'implementazione delle strategie e del perseguimento delle finalità aziendali definite in sede di pianificazione. A differenza di questa, il controllo direzionale e' un processo maggiormente regolare e sistematico proprio perché deve aiutare ad affrontare scelte che pur richiedendo un elevato contenuto di professionalità, sono assunte nella continuità della gestione ed entro i confini delimitati dalle scelte strategiche.

Il controllo direzionale e' un sistema manageriale che supporta la direzione generale ed i responsabili di funzioni specialistiche (acquisti, ricerca e sviluppo, attività operative), nel delicato processo di traduzione delle strategie in azioni e risultati, con il supporto di professionisti (controller) che si occupano di progettare e far funzionare correttamente il sistema di controllo direzionale.

Il concetto di controllo e' dunque inteso nel significato di guida, supporto per i responsabili della gestione, ai diversi livelli organizzativi, chiamati ad assumere scelte discrezionali sulle risorse, sulle attività da svolgere, sull'organizzazione del lavoro, sulla stessa configurazione dei controlli operativi, per tradurre correttamente nelle scelte di ogni girone gli obiettivi strategici.

Il controllo direzionale riconosce l'autonomia delle persone e le aiuta a gestire obiettivi e risultati, nella convinzione che questo permette di raggiungere performance superiori a quelle prospettabili nel caso in cui fossero rigidamente prescritte le azioni da compiere e le persone si dovessero attenere scrupolosamente alle procedure.

**Controllo operativo.** - A differenza del contesto di discrezionalità in cui opera il sistema di controllo direzionale, il controllo operativo è un controllo sulle procedure, vale a dire sulla conformità dei comportamenti, sul modo in cui bisogna agire per raggiungere certi risultati piuttosto che sui risultati in sé. La differenza è sostanziale ed avvicina il controllo operativo ad un controllo di tipo burocratico che si esplica su specifiche operazioni della gestione e su puntuali compiti organizzativi (verifica di un contratto, controllo di un ordine di acquisto, controllo di registrazioni contabili, verifica del corretto completamento di una scheda di valutazione didattica, ecc.). Si tratta di un controllo presente in tutte le attività operative di una scuola, didattiche ed amministrative, attuato prevalentemente in modo indiretto, vale a dire con la definizione delle procedure e dei relativi strumenti di riscontro. Procedure e riscontri possono essere svolti manualmente dal personale, oppure grazie all'elevata possibilità di standardizzazione, attraverso supporti informatici. In effetti, con lo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, quest'area dei sistemi di controllo aziendale tende a dilatarsi caratterizzandosi sempre più come controllo impersonale, realizzato in modo automatico o semiautomatico.

### 3 - I più comuni fraintendimenti intorno al ruolo del controllo di gestione nella scuola

Il sistema dei controlli - strategici, direzionali ed operativi - inaugurato dalla scuola di Harvard ha esercitato anche una certa influenza nel disegno dei controlli interni della pubblica amministrazione italiana. Il D.lg. 286/99 che sostituisce integralmente la precedente disciplina dei controlli interni di cui all'art. 20 del D.lg. 29/93, introduce, sotto il profilo organizzativo, il modello per sistemi specializzati, ponendo una stretta correlazione tra tipologie di controllo e organi competenti.

Quello indicato dalle norme è soltanto un percorso di sviluppo del sistema di controllo di gestione.

	<b>Tipologie di controlli interni</b>			
	<i>Controllo di regolarità amministrativo-contabile</i>	<i>Controllo di gestione</i>	<i>Valutazione della dirigenza</i>	<i>Valutazione e controllo strategico</i>
<b>Finalità</b>	Garanzia della legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa	Verifica dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa	Valutazione delle prestazioni del personale con funzioni dirigenziali	Valutazione della congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti
<b>Oggetto</b>	Atti amministrativi, registrazioni contabili	Servizi, programmi e progetti, centri di responsabilità, attività e processi, segmenti di domanda	Raggiungimento degli obiettivi, competenze manageriali, sviluppo organizzativo	Politiche pubbliche, strategie intersettoriali, outcome/impatti
<b>Soggetto</b>	Ufficio di ragioneria interno, servizi ispettivi, organi di revisione	Controller posto in posizione di staff ai dirigenti	Organi che rispondono direttamente agli organi di indirizzo politico e amministrativo	Organi che rispondono direttamente agli organi di indirizzo politico e politico-amministrativo
<b>Metodi e strumenti</b>	Principi di revisione aziendale, procedure amministrative di verifica della conformità	Struttura organizzativa del controllo, contabilità direzionale, procedure, stili di leadership	Strumenti di analisi delle competenze, budget, indicatori di prestazione, interviste	Strumenti di <i>policy analysis</i> , valutazione dei programmi, indicatori di performance

La realizzazione del sistema è lasciata alla discrezionalità progettuale ed operativa delle singole aziende ed amministrazioni pubbliche, con capacità di manovra crescente via via che si passa dalle amministrazioni statali agli altri enti del settore pubblico.

Al sistema dei controlli interni, disegnato per le pubbliche amministrazioni, si possono avanzare le stesse critiche rivolte all'approccio classico. Tali critiche sono riconducibili essenzialmente agli eccessi della specializzazione, vale a dire alla rigidità e scarsa integrazione operativa tra sistemi concepiti per rispondere a scopi differenti.

Nella realtà, tali limiti sono apparsi insostenibili per le organizzazioni di medio piccola dimensione, ma anche per quelle più grandi nel momento in cui la crescita di dinamismo e turbolenza ambientale ha premiato la flessibilità dell'adattamento.

In contesti di maggiore complessità, è apparso meglio rispondente alle realtà manageriali un'accezione unitaria e multidimensionale del controllo di gestione<sup>2</sup>. Il controllo direzionale assume valenza strategica per realizzare un più stretto collegamento tra i processi di pianificazione e di implementazione delle strategie aziendali. Questa visione olistica guarda con maggiore continuità ed integrazione ai sistemi di controllo e respinge la concezione dei «sistemi specializzati». Gli attuali sviluppi devono essere letti proprio in questa direzione. Nuovi sistemi manageriali, quali la *balanced scorecard*, sono stati sviluppati per aiutare i leader a creare allineamento organizzativo intorno alla visione di sviluppo dell'azienda, a traslare la strategia in termini operativi, rendendo le assunzioni della strategia un costante punto di riferimento per il lavoro quotidiano di tutto il personale<sup>3</sup>.

Una serie di fattori tra cui i limiti dell'approccio classico della scuola di Harvard, la stessa disciplina dei controlli interni nella pubblica amministrazione italiana, non ultima l'idea di ispezione e verifica che si accompagna nella nostra cultura amministrativa al concetto di controllo, hanno contribuito a creare nel mondo della scuola malintesi sulle finalità e l'effettiva utilità del controllo di gestione<sup>4</sup>.

In questo materiale didattico vengono chiariti gli scopi del controllo di gestione in modo da precisare ciò che è e ciò che può fare a supporto dell'autovalutazione e dei processi di innovazione e sviluppo della scuola dell'autonomia. Iniziamo proprio dagli equivoci perché sono talvolta macroscopici e molto diffusi.

### **Primo equivoco**

Il termine "controllo" evoca l'idea di ispezione, verifica, riduzione dell'autonomia professionale dei docenti. Per contro, l'assunzione di fondo del controllo di gestione è che la discrezionalità di scelta è una risorsa chiave per accrescere la motivazione delle persone ed attivare meccanismi di apprendimento organizzativo. Attraverso il monitoraggio condiviso dei risultati, gli individui ampliano le specifiche professionalità tecnico-pedagogiche, assumono consapevolezza intorno alle strategie che la scuola sta perseguendo e sulle implicazioni anche economico-finanziarie delle scelte progettuali dell'offerta formativa. Ciò permette loro di uscire dall'angusta visione del gestire per "compiti" o dal concepire la scuola per "compartimenti stagno", per

---

<sup>2</sup> Mussari R. (2001) (a cura di) *Manuale Operativo per il Controllo di Gestione*, Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione pubblica, Collana Cantieri, Rubattino, Soveria Mannelli.

<sup>3</sup> Kaplan R. S., Norton D. P. (2004), *Mappe strategiche. Come convertire i beni immateriali in risultati tangibili*, Isedi, Torino.

<sup>4</sup> Paletta, A. Vidoni, D. (2006) (a cura di), *Scuola e creazione di valore pubblico. Problemi di governance, accountability e management*, Armando, Roma.

concentrarsi invece su interi processi interfunzionali ed interdisciplinari, allungando lo sguardo alle questioni vitali per la mission della scuola e che richiedono iniziativa, impegno, disponibilità all'ascolto ed al confronto. Non e' scorretto dire che il controllo di gestione piuttosto che limitare le professionalità le esalta, facendo in modo che gli interessi individuali possano trovare effettiva realizzazione nel perseguimento del "bene comune": lo sviluppo duraturo e socialmente responsabile della scuola dell'autonomia.

### ***Secondo equivoco***

Il controllo di gestione e' spesso confuso con la contabilità. Soprattutto nella pubblica amministrazione il controllo di gestione è sovente associato all'introduzione della contabilità economico patrimoniale. In questo modo si confonde una parte con il tutto e prende corpo l'idea che il cambiamento organizzativo e' confinato agli uffici amministrativi, come se si trattasse di un problema che tocca esclusivamente il direttore dei servizi amministrativi ed il suo staff. Introdurre il controllo di gestione nella scuola e' anche un problema contabile e più in generale di sistemi di misurazione, ma non si riduce a questo perché il bagaglio degli strumenti di misurazione (contabile ed extracontabile) deve essere progettato avendo molto chiaro che cosa misurare, chi e' responsabile degli obiettivi della gestione, individualmente o collegialmente, in che modo dosare gli strumenti per favorire la partecipazione, la condivisione e la motivazione delle persone, all'interno ed all'esterno dell'istituzione scolastica, quali ausili tecnologici utilizzare per produrre, elaborare e comunicare le informazioni sulla gestione. Il controllo di gestione investe questioni di allocazione delle risorse e per questo e' governato dai principi dell'economia, ma esso influenza i comportamenti dei membri dell'organizzazione ed in tal senso e' governato dai principi della psicologia sociale. Il controllo di gestione non puo' fare a meno di una leadership educativa illuminata capace di trovare nel quotidiano la giusta sintesi tra economia, organizzazione e pedagogia.

### ***Terzo equivoco***

Il controllo di gestione e' visto in modo riduttivo come sistema di controllo dell'efficienza e di supporto per la gestione delle "risorse finanziarie e strumentali".

Il concetto di efficienza nell'istruzione solleva legittime paure perché troppo spesso l'efficienza è perseguita in modo fuorviante. Già nel 1962, Callahan <sup>5</sup> riconosce che l'efficienza è importante, ma è stata perseguita soltanto per ridurre i costi. L'autore continua affermando che "efficienza ed economia devono essere considerati alla luce della qualità dell'istruzione":

*"We have more money than any of the other affluent countries in the world, and yet we have poor performance. It's not a question of getting more money; it's a question of doing things differently and spending money on things that work rather than on things that don't work."*

---

<sup>5</sup> Callahan, R. (1962) *Education and the Cult of Efficiency*. University of Chicago Press, Chicago.



L'efficienza economica valuta i risultati ottenuti in funzione delle risorse disponibili e trova fondamento soprattutto nella capacità di scandagliare differenti alternative d'uso delle risorse e di scegliere quelle in grado di produrre risultati di maggiore qualità ed equità. Le risorse sono sempre scarse e la scuola, come ogni altra organizzazione, si dimostra efficiente se da esse riesce ad ottenere il massimo rendimento. Questo punto coglie il ruolo centrale del controllo economico all'interno della scuola, ma esso è completamente disatteso sia dagli attuali documenti di contabilità finanziaria pubblica, che non permettono di dare visibilità al problema dei costi dell'istruzione (compresi gli *oneri figurativi* di utilizzo di risorse che non transitano per il bilancio della scuola) sia per una visione veramente restrittiva dell'efficienza, intesa in senso tecnico-produttivo come riduzione degli sprechi. Lungo questa direzione occorre ripensare gli indicatori di controllo per rendere possibile la lettura della performance pesando e bilanciando gli aspetti di efficienza, qualità ed equità in un quadro integrato del funzionamento della scuola.

### ***Quarto equivoco***

Quello della corretta definizione degli indicatori di performance è un altro degli aspetti maggiormente critici e fraintesi. Ad esempio, il fatto che nel Pof siano varati una serie di progetti senza che sia chiaro l'aggancio alle strategie della scuola, genera nella pratica la definizione di "indicatori di progetto", ma non un sistema di misurazione della performance. Inoltre, la rilevazione da parte della scuola delle opinioni e della soddisfazione di studenti, famiglie, personale, imprese, ecc., non fornisce indicatori chiave della performance nella misura in cui a tali percezioni non sono affiancate misurazioni "obiettive" basate su dati quantitativi dei processi didattici e amministrativi. Per individuare le variabili critiche di performance, gli organi di direzione della scuola devono avere ben chiaro quali sono le strategie perseguite e analizzare i fattori da cui dipende l'attuazione efficace delle medesime strategie.

## ***4 - Scopi e funzioni del controllo di gestione nella scuola dell'autonomia***

Lo stato attuale del controllo di gestione nella scuola pone in rilievo punti di debolezza che, prima di tutto, segnalano un deficit di tipo metodologico e di cultura organizzativa sul significato e l'utilità del controllo come sistema manageriale.

E' necessario in via preliminare un chiarimento sugli scopi del controllo di gestione in modo da precisare ciò che è e ciò che può fare a supporto dell'autovalutazione e dei processi di sviluppo organizzativo. A tale proposito, possiamo distinguere cinque principali finalità:

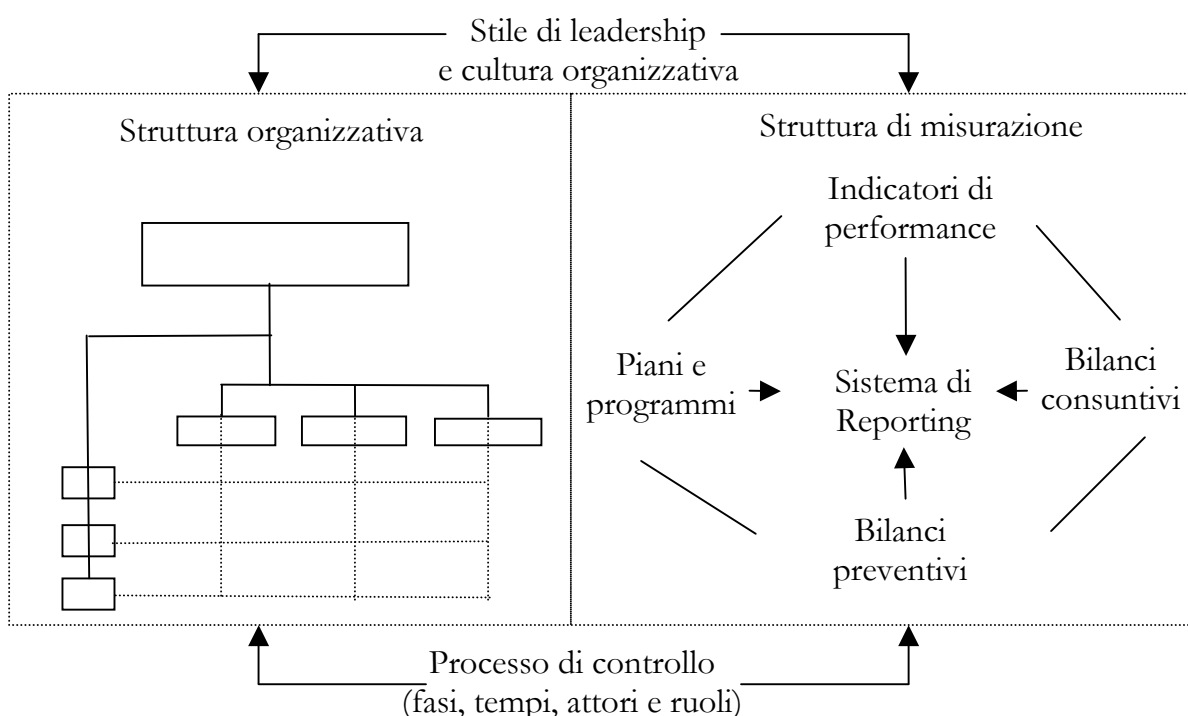
1. supporto ai processi formali di analisi e revisione strategica per valutare la tenuta della visione di sviluppo della scuola ed il suo posizionamento istituzionale rispetto allo specifico contesto sociale, economico e competitivo (**controllo strategico**),
2. coniugare il policentrismo decisionale interno con l'esigenza di allineamento organizzativo intorno a missione, visione di sviluppo, valori, priorità strategiche (**allineamento organizzativo**),
3. collegare performance, strategia, progettualità del POF e programmazione finanziaria, in vista della più efficiente ed efficace allocazione delle risorse umane, materiali e finanziarie della scuola (budgeting per programmi-progetti)
4. supportare i processi di networking (monitoraggio, informazione,



comunicazione, decisione) all'interno delle reti interorganizzative ed interistituzionali di creazione di valore pubblico di cui fa parte la scuola (**network management**),

5. favorire i processi di rendicontazione sociale della scuola dell'autonomia (**bilancio sociale**).

Il controllo di gestione è un sistema, un complesso di componenti in stretta correlazione reciproca, ciascuno dei quali, visto a se stante, risulta incompleto e frammentario. I componenti sono distinti secondo la natura statica o dinamica, ovvero secondo che si riferiscono all'architettura strutturale oppure alle variabili organizzative, sociali e personali che attivano e rendono concretamente operante la medesima architettura.



Gli elementi strutturali riguardano anzitutto la **struttura organizzativa** perché è su di essa che si incentra la definizione di obiettivi operativi, l'affidamento delle risorse, la misurazione dei risultati e la valutazione delle prestazioni. In generale, la struttura può comprendere tutti gli *oggetti* (centri di responsabilità, attività e processi, programmi e progetti, servizi, tipologie di utenti, ecc.) il cui monitoraggio fornisce elementi di giudizio e di orientamento intorno alle modalità ed al grado di realizzazione degli obiettivi strategici.

In secondo luogo, la struttura comprende l'insieme di metodologie di misurazione impiegate per monitorare gli oggetti del controllo, ma più in generale la **struttura di misurazione** è una struttura di documentazione, informazione e comunicazione organizzativa. Nell'impostazione classica le metodologie di misurazione sono principalmente di natura contabile e identificano la cosiddetta contabilità direzionale: budget e bilanci preventivi, bilanci consuntivi con analisi economiche e finanziarie generali, contabilità analitica con rilevazione di costi, proventi e risultati analitici. Ma le misurazioni contabili rappresentano soltanto una parte della struttura informativa necessaria al controllo di gestione. Anche nelle imprese la contabilità direzionale ha

subito un notevole arricchimento di grandezze extra contabili orientate a cogliere le variabili critiche di performance su cui le organizzazioni costruiscono e rivedono sistematicamente le proprie strategie (controllo strategico).

La componente dinamica del controllo di gestione riguarda anzitutto le fasi o attività in cui è articolato il **processo di controllo**, la precisazione dei tempi durante i quali le diverse attività devono essere condotte, gli attori interni ed esterni che devono essere coinvolti nelle diverse fasi, la formalizzazione di che cosa ci si aspetta dai vari soggetti come contributo al processo di controllo di gestione (raccolgere informazioni, definire obiettivi, realizzare attività, ecc.). Le fasi tipiche del processo di controllo di gestione, visto in termini ampi come meccanismo di gestione strategica, sono riconducibili ai seguenti momenti:

- individuazione degli obiettivi strategici e degli indicatori chiave di performance;
- definizione dei target obiettivo e sviluppo del piano delle attività, delle iniziative e dei progetti;
- elaborazione del budget attraverso la quantificazione in termini monetari del piano delle attività;
- svolgimento di attività, realizzazione dei progetti e misurazione;
- reporting e valutazione.

Il processo di controllo si realizza in modo ricorrente ed è continuamente alimentato dal *confronto ragionato tra obiettivi e risultati conseguiti*. Dall'analisi degli scostamenti più significativi è possibile risalire alle cause e ottenere indicazioni sulle azioni correttive da approntare oppure sulla necessità di revisione degli obiettivi se gli scostamenti sono imputabili al cambiamento delle ipotesi iniziali su cui erano stati definiti gli obiettivi strategici.

Il **reporting**, assume un ruolo centrale sia come strumento informativo sia come attività del processo di controllo. Con tale termine si designa il processo di comunicazione aziendale dell'informazione prodotta dalle procedure di controllo di gestione. Occorre prestare attenzione al fatto che il reporting non è semplicemente un veicolo di trasmissione di dati: è un'attività con elevati contenuti di professionalità che deve mantenere saldi alcuni requisiti di base quali l'attendibilità, selettività, tempestività, flessibilità e fruibilità dell'informazione. Lo scopo preminente del reporting è trasformare un insieme di dati e informazioni, spesso numeroso ed indistinto, in conoscenze utili per la gestione. In questi termini, i documenti di report possono rappresentare formidabili strumenti di *knowledge management* (gestione della conoscenza organizzativa) attraverso i quali vengono socializzate le informazioni e si costruisce il senso della realtà percorrendo un processo di apprendimento e di miglioramento continuo della scuola.

## **5 - Il sistema di misurazione della performance**

Un recente monitoraggio sul progetto Sivadis condotto dall'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema di Istruzione fornisce elementi empirici sulla solidità dei sistemi di misurazione della performance.

L'analisi è stata rivolta ad un campione di 176 «fascicoli di autovalutazione individuale» nei quali i dirigenti scolastici hanno indicato un framework valutativo costituito da contesto, obiettivi, azioni e indicatori. Il monitoraggio mette in luce un certo miglioramento rispetto al primo anno di sperimentazione, ma permangono alcuni aspetti critici:

1. gli obiettivi sono definiti in modo generico e/o pluriconcettuale, semanticamente ambiguo. Ad esempio, gli obiettivi: "organizzazione del personale

scolastico”, “promozione della qualità dei processi formativi”, che sono indicati rispettivamente dal 65% e dal 44% dei dirigenti scolastici, sono troppo generici per poter costituire concretamente una guida strategica per le varie componenti della scuola;

2. gli “indicatori con fonte non identificabile” continuano a rappresentare una percentuale molto alta (36%) del totale. Tali indicatori sono quelli per i quali non è possibile comprendere il significato ed il metodo di misurazione dei parametri sottostanti un certo obiettivo. Sono tenuti distinti dagli “indicatori semplici” (47%), i quali fanno riferimento a fonti di informazione presenti nei documenti della scuola (POF, verbali, registri, contratti, bilancio, ecc.) e dagli “indicatori complessi” (17%), i quali fanno esplicito riferimento ad informazioni non raccolte attraverso strumenti di rilevazione ordinaria (questionari di percezione e di soddisfazione, prove strutturate di verifica di apprendimenti, ecc.).

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

Il problema della definizione di indicatori in campo educativo ha radici molto lontane nel tempo, ma l’utilizzo di indicatori a supporto della gestione scolastica è più recente<sup>6</sup>. Un indicatore dell’istruzione è una misura statistica, rilevata a intervalli regolari per registrare nel corso del tempo la prestazione di un sistema. Shavelson e altri<sup>7</sup> precisano che non tutte le statistiche sull’istruzione sono indicatori. Lo sono se in grado di darci conoscenze significative intorno al funzionamento di un intero sistema attraverso la lettura di segnali da alcune particolari caratteristiche dello stesso. Ad esempio, il numero degli studenti iscritti in una scuola è un fatto importante, ma non ci dice quanto bene sta funzionando quella scuola.

Un altro concetto centrale nella discussione sugli indicatori è che si tratta di un sistema (*indicator systems*). Un singolo indicatore o un insieme di indicatori, raramente possono fornire utili informazioni intorno ad un fenomeno così complesso come l’educazione e la sua qualità. Un sistema non è una semplice raccolta di indicatori, ma misura distinti elementi e fornisce informazioni su come i singoli elementi interagiscono per produrre determinate condizioni di funzionamento del sistema. La conoscenza fornita da un sistema di misurazione è maggiore della somma delle informazioni fornite dai singoli indicatori.

Nella letteratura specialistica esiste ampia convergenza nel sostenere che un sistema di indicatori educativi fa riferimento ad una teoria o a un modello descrittivo e potenzialmente esplicativo del funzionamento della scuola. Questi contributi riconoscono la centralità delle mappe strategiche sottostanti il sistema di misurazione della performance. Sono queste, infatti, che danno rilevanza e significatività al sistema degli indicatori perché permettono di creare un legame con la strategia e gli obiettivi strategici. Gli indicatori di performance, senza un aggancio agli obiettivi, non permettono di capire a fondo, in sede di analisi dei risultati, se ed in quale misura i risultati raggiunti sono il frutto di consapevoli scelte gestionali. Un certo livello di performance non è positivo o negativo in senso assoluto: dipende dagli indirizzi della gestione, dalle mete che si vogliono raggiungere. Ad esempio, sapere che la scuola ha svolto un certo numero di ore di formazione, ad un certo numero di insegnanti,

<sup>6</sup> Teddlie C. and Reynolds D. (2001), *The international Handbook of School Effectiveness Research*, Routledge-Falmer, London.

<sup>7</sup> Shavelson R.J. and others (1991), *What Are Educational Indicators and Indicator Systems?*, ERIC Clearinghouse on Tests Measurement and Evaluation, Washington DC.

vuol dire poco se non siamo capaci di risalire alla strategia educativa ed al tipo di formazione di cui aveva bisogno il personale.

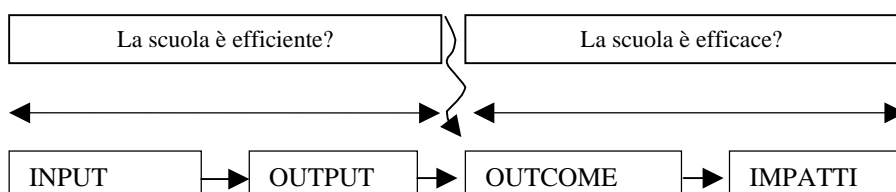
Le implicazioni di una concezione sistemica sul ruolo degli indicatori sono evidenti: per ciascuno degli obiettivi strategici, la scuola è chiamata ad individuare la metrica più opportuna per catturare il significato ed il contenuto dei medesimi obiettivi. Ciò avviene per mezzo dell'elaborazione di un sistema di misurazione che include sia parametri quantitativi sia questionari, con un grado di approfondimento che dipende da vari aspetti tra cui le precedenti esperienze della scuola, la robustezza degli attuali sistemi informativi e i costi della misurazione.

## 6 - Le variabili chiave della performance

Il sistema di misurazione della performance crea un bilanciamento tra differenti tipologie di misurazioni<sup>8</sup>: misurazioni di percezione e misurazioni basate su fatti; misurazioni anticipate e ritardate; misurazioni degli input, degli output, di *outcome* e impatti; misurazioni di qualità, tempestività, costo, di tipo monetario e di tipo non monetario.

Le variabili di percezione sono quelle desumibili da questionari e colloqui nell'ambito di indagini di customer satisfaction. Sono variabili influenzate da fattori soggettivi legati spesso agli umori contingenti degli intervistati. Inoltre, gli indicatori di questo tipo (ad esempio, la soddisfazione degli insegnanti) sono misure "ritardate" - *lag indicator* - ovvero rilevano gli effetti (cioè quello che è stato fatto nel passato), mentre sono carenti di capacità di "predire" la performance del futuro. Avremo anche bisogno di misure capaci di anticipare - *lead indicator* - quale sarà la soddisfazione degli insegnanti, ricorrendo, ad esempio, a misure obiettive come il tasso di assenteismo. Se la soddisfazione degli insegnanti viene rilevata, poniamo, una volta all'anno, venire a conoscenza che gli insegnanti sono insoddisfatti potrebbe essere troppo tardi e di poca utilità per pianificare la futura gestione del personale. Per contro, sapere in corso d'anno che l'assenteismo sta aumentando permette di intervenire con maggiore tempestività.

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



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

<sup>8</sup> Paletta A. (2006) "Il bilancio sociale della scuola", in Angelo Paletta e Marco Tieghi (a cura di), *Il bilancio sociale su base territoriale. Dalla comunicazione istituzionale alla public governance*, Isedi, Torino.

sono rappresentate da:

- *indicatori di composizione degli input*, ad esempio relativi a rapporti tra studenti e insegnanti, tra docenti e personale amministrativo, spese per studente;
- *indicatori di produttività degli input*, relativi a rapporti tra risorse disponibili e risorse utilizzate: ore disponibili di laboratorio/ore di utilizzo, giorni di assenteismo del personale, grado di sfruttamento di biblioteche, mense ecc.;
- *indicatori di processo* mettono in relazione le diverse modalità di realizzazione delle attività didattiche ed amministrative all'interno della scuola, come ad esempio le ore di laboratorio sul numero totale di ore di didattica; le ore di compresenza destinate ad un particolare progetto sul totale delle ore di compresenza;
- *indicatori di efficienza in senso stretto*: mettono in relazione le risorse con i processi e sono misurati da rapporti tra input e output dei processi. Ad esempio, spese impegnate per il recupero/numero di studenti coinvolti in attività di recupero. A differenza degli indicatori di produttività, non si prende in esame il rendimento di una specifica risorsa, ma il rendimento complessivo delle risorse impiegate nella realizzazione di un processo. Questi indicatori sintetizzano le condizioni di funzionamento della scuola, ma dovendo analizzare l'azione congiunta di differenti tipologie di risorse, si presenta il problema di rendere omogeneo il modo in cui viene misurato l'impiego delle medesime risorse. Il metro monetario, e più precisamente la grandezza costo di produzione dei servizi, è l'indicatore in grado di sintetizzare le condizioni di efficienza dei processi educativi ed amministrativi.

## **7 - Outcome, impatti e benessere**

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

Gli outcome si riferiscono alla variazione prodotta nello stato di bisogno dello studente misurata attraverso i rendimenti scolastici (media dei voti, risultati di test di apprendimento, ecc.).

Normalmente queste misure di outcome sono quelle accolte dai sistemi di accountability a cui sono sottoposte le scuole da parte di agenzie e dipartimenti governativi.

Nei sistemi di accountability la performance della scuola è intesa essenzialmente come conoscenze degli studenti nelle discipline di base (matematica, scienze, letteratura, lingue). Il riconoscimento degli effetti distorsivi di misure semplicistiche di «outcome cognitivo» ha portato all'utilizzo di metodi, sempre più sofisticati, di misurazione. Numerose ricerche di *school effectiveness* hanno messo in luce l'importanza del valore aggiunto educativo prodotto dalla singola scuola, inteso come un'approssimazione del contributo che la scuola apporta al patrimonio iniziale di conoscenze, abilità e competenze dello studente<sup>9</sup>. Maggiore è il valore aggiunto

---

<sup>9</sup> In Inghilterra i fattori presi in esame nel modello di calcolo per stabilire il valore aggiunto comprendono: i precedenti rendimenti scolastici, il sesso, l'etnia, l'età, lo status di "*special educational needs*" (SEN), la lingua madre, la mobilità, se un bambino è stato o meno in cura, se si tratta di bambini con status di "*free school meals*", tenuto anche conto di un rating

educativo di una scuola, maggiore è la probabilità che quella scuola si dimostrerà capace di valorizzare al meglio le potenzialità degli individui che la frequentano.

Ma a questi sviluppi si può avanzare l'obiezione di essere pur sempre sviluppi all'interno di un paradigma di misurazione e valutazione della performance della scuola che è parziale e riduttivo rispetto alla complessità del bene istruzione e delle funzioni sociali della scuola.

Gli attuali sviluppi nei sistemi di misurazione della performance scolastica prevedono due principali direttrici di approfondimento:

- l'analisi dell'impatto prodotto dalla scuola rispetto alla società nel suo insieme;
- l'inclusione di indicatori predittivi del benessere a scuola, sia degli alunni sia del personale.

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

La ricerca educativa ha prodotto numerosi studi su tassonomie di indicatori distingue tra indicatori di tipo cognitivo (rendimenti scolastici) e indicatori affettivi e comportamentali. Recentemente Fitz-Gibbon <sup>10</sup> ha approfondito questi concetti all'interno di una teoria del benessere a scuola. In particolare, l'autore sottolinea l'importanza dei questionari rivolti agli studenti sulla qualità percepita dei servizi scolastici, gli interessi "accesi" da una particolare disciplina, se gli studenti si sentono sicuri a scuola, quali sono le loro aspirazioni per il futuro, le loro relazioni con gli insegnanti, ed aspetti analoghi.

Gli indicatori di benessere sono certamente tra gli indicatori più difficili da costruire. Questa difficoltà dipende dalla multidimensionalità del benessere e dalla sua ambiguità concettuale. Benessere è un concetto che rimanda ai diversi aspetti che concorrono nel determinare buone condizioni di vita come lo stato di salute, la qualità dell'ambiente di vita, la sicurezza, la condizione socio economica, l'accessibilità ai servizi. Ma il concetto di benessere comprende anche "sentimenti" inerenti la percezione della propria salute, la soddisfazione personale, l'autonomia, l'autostima, il senso di fiducia e di appartenenza. Dalle ricerche sul benessere in ambito psicologico e sociale emerge che il benessere è il prodotto dell'interazione tra il soggetto ed il suo contesto. In questa ottica il benessere consiste nella qualità delle relazioni sociali dell'individuo nell'ambito della propria comunità e società in termini di comprensione, integrazione, realizzazione e accettazione sociale. Evidentemente, queste concezioni portano a vedere la scuola come uno dei luoghi fondamentali della vita sociale, dentro il quale gli studenti ed il personale interagiscono per il benessere individuale e sociale.

Possono le scuole misurare il benessere degli studenti e del personale in modo credibile e affidabile? Come possono avere indicazioni sul fatto che la scuola può influenzare la sfera dell'affettività (le attitudini, le aspirazioni) e i comportamenti dei suoi membri? E quindi quale tipo di interventi possono mettere in atto?

La ricerca empirica ha dimostrato che le scuole possono individuare e gestire utilmente alcune variabili chiave di performance sul benessere a scuola (Paletta,

---

desunto da *Income Deprivation Affecting Children Index* (IDACI). Per maggiori approfondimenti: [www.standards.dfes.gov.uk/performance](http://www.standards.dfes.gov.uk/performance).

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



Vidoni 2006).

Per quanto concerne gli studenti, a parte i questionari costruiti per rilevare direttamente alcuni aspetti di affettività e comportamentali (percezioni su alienazione, bullismo, senso di sicurezza, discriminazione razziale, rapporti con gli altri studenti e con gli insegnanti), particolarmente rilevanti sono anche le variabili anticipative (*lag indicator*) rappresentate dalle più generali indagini di **customer satisfaction**, dal grado di interazione dello studente con il contesto scolastico (frequenza, ritardi, partecipazione) e, infine, dalle variabili che attengono alla disciplina ed alla serenità degli ambienti di studio e lavoro (provvedimenti disciplinari per violazioni di regole e procedure; adozione e grado di diffusione del codice etico; reclami relativi a comportamenti del personale).

Per il personale, valgono in parte alcune delle variabili definite per gli studenti, ma altre variabili sono specifiche come la continuità didattica, l'assenteismo, la collegialità dei processi decisionali, l'**empowerment** attraverso la delega di funzioni, lo sviluppo professionale, il lavoro di gruppo. Tutti questi aspetti forniscono indicazioni sull'ambiente di lavoro, sul benessere e la motivazione del personale.

## **8 - Conclusioni**

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

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

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

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

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



strategie in cui la mission si traduce nei diversi luoghi e momenti della vita della scuola.

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

## **9 - Bibliografia commentata**

**Anthony Robert N., Young David W. (1992) Controllo di gestione per gli enti pubblici e le organizzazioni non profit, McGraw-Hill libri Italia, Milano.**

il libro rappresenta un fondamentale punto di riferimento teorico per inquadrare il significato e le funzioni del controllo di gestione. Proseguendo sulla impostazione tradizionale, il libro concettualizza i sistemi di pianificazione e controllo in tre «sistemi specializzati»: la pianificazione strategica, il controllo direzionale, il controllo operativo.

**Callahan, R. (1962) *Education and the Cult of Efficiency*. University of Chicago Press, Chicago.**

Un classico per gli studi di economia dell'istruzione nel quale si discutono i limiti di un approccio efficientista, ma anche le potenzialità per lo sviluppo della qualità dei sistemi educativi, conseguenti all'introduzione di categorie di analisi di natura economica e manageriale.

**Mussari R. (2001) (a cura di) *Manuale Operativo per il Controllo di Gestione*, Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione pubblica, Collana Cantieri, Rubattino, Soveria Mannelli.**

Il manuale, pubblicato nella collana Cantieri del dipartimento per la Funzione Pubblica, fonde sapientemente aspetti teorici e casi empirici, dimostrandosi uno strumento di base per avvicinarsi alle problematiche organizzative e contabili del controllo di gestione.

**Kaplan R. S., Norton D. P. (2004), *Mappe strategiche. Come convertire i beni immateriali in risultati tangibili*, I sedi, Torino.**

Il libro presenta il concetto di mappa strategica e le caratteristiche basilari dei sistemi di misurazione della performance. Il libro è ricco di casi aziendali con applicazioni anche al settore educativo, relativamente al distretto scolastico Fulton County Schools.

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

Il libro raccoglie gli atti di un convegno internazionale fornendo una visione sistemica dei problemi di governance, accountability e management della scuola. L'idea di fondo è fornire strumenti per gestire le variabili di contesto ed organizzative che incidono sugli apprendimenti degli studenti.

**Paletta A. (2006) "Il bilancio sociale della scuola", in Angelo Paletta e Marco Tieghi (a cura di), *Il bilancio sociale su base territoriale. Dalla comunicazione istituzionale alla public governance*, I sedi, Torino.**

Il contributo sviluppa il tema della misurazione della performance ai fini della comunicazione istituzionale della scuola. Particolare riguardo viene dal Pof come strumento di rendicontazione sociale, agli attuali limiti informativi ed ai possibili sviluppi.