

# Una *leadership* di sistema per fare rete

di Angelo Paletta

Un bilancio sociale  
tradizionale  
presenta  
la rendicontazione  
del singolo  
istituto  
nei confronti  
dei diversi  
stakeholder

## **New Public Management e decentralizzazione <sup>(1)</sup>**

Il *New Public Management* (NPM) si è affermato da oltre 40 anni, diventando un marchio che ha contrassegnato le agende di riforma in molti Paesi dell'Ocse (Matteuzzi Mazzoni, Paletta, 2006). Anche se il settore della pubblica amministrazione è ricco di studi sulle riforme targate NPM, diversi studiosi (tra cui Mazzara, Sangiorgi, Siboni, 2010) notano che la ricerca empirica sull'effettiva implementazione di tali riforme è rara e il grado di istituzionalizzazione del NPM, definibile come *NPM-ness*, rimane ancora poco esaminato.

Nell'istruzione, come in altri settori della Pubblica Amministrazione, le riforme targate NPM hanno promosso la decentralizzazione dei sistemi amministrativi, attribuendo maggiore autonomia alle scuole e portando i processi decisionali sulla didattica e sulla sua organizzazione più vicini ai problemi (Paletta, 2014).

L'autonomia scolastica è tuttavia una forma di decentramento che porta i singoli istituti scolastici a rispondere alle attese degli *stakeholder* locali all'interno di schemi di relazione 'uno verso molti'. Pertanto, ciascun istituto scolastico, nella propria autonomia, disegna strategie e definisce progetti e azioni in modo relativamente isolato rispetto alle altre scuole. In effetti, se gli istituti scolastici si rivolgono ai medesimi bacini di utenza e operano all'interno dei medesimi *framework* istituzionali, tendono a competere per accaparrarsi studenti, in-

segnanti, dirigenti, finanziamenti, risorse del territorio e consenso sociale.

## **Il bilancio sociale centrato sul singolo istituto**

In questa prospettiva il bilancio sociale diventa uno strumento di *stakeholder engagement* che ha lo scopo di render conto dell'impegno della singola istituzione scolastica nel realizzare gli obiettivi di responsabilità sociale posti alla base della relazione con gli *stakeholder* (Ricci, Siboni, Nardo, 2014). Nel bilancio sociale tradizionale la singola scuola assume una prospettiva di rendicontazione che è istituto-centrica, focalizzata sul soggetto attivo della rendicontazione – il singolo istituto scolastico – il quale, dopo aver definito la propria identità istituzionale, strategica e organizzativa, e avere declinato gli impegni assunti verso gli *stakeholder*, rendiconta le attività poste in essere, i risultati conseguiti rispetto agli impegni assunti e le risorse impiegate.

*Stakeholder*, obiettivi, attività, risultati e risorse sono tutti aspetti di rendicontazione riferiti a una singola scuola, rispetto ai quali il bilancio sociale cerca di fornire una coerenza di fondo quale nucleo semantico della responsabilità sociale di un'entità giuridicamente autonoma.

## **La cooperazione con gli stakeholder**

Il bilancio sociale tradizionale riferito a una specifica autonomia scolastica non è tuttavia in grado di rendere conto dei complessi *outcome* e impatti conseguenti ai processi educativi (Paletta, Tieghi, 2007). Il livello e la riduzione del di-

1) Questo articolo è in parte tratto da A. PALETTA, *Accountability e reti formative*, Bononia University Press, Bologna, 2017.

vario dei rendimenti scolastici degli studenti, l'inclusione sociale, lo sviluppo di abilità e di competenze trasversali, l'occupabilità degli studenti oppure i risultati a distanza nei gradi di istruzione successivi sono risultati co-prodotti dalla scuola insieme a numerosi fattori concorrenti, riconducibili ultimamente allo *status* socio-economico culturale del contesto in cui opera la scuola.

I processi educativi implicano il coinvolgimento e la partecipazione attiva di numerosi *stakeholder* (gli stessi studenti e le loro famiglie, le altre scuole, le imprese, le organizzazioni *non profit*, gli enti territoriali, ecc.) i quali condividono con la scuola la responsabilità sociale per gli esiti formativi e gli apprendimenti degli studenti. In effetti, ogni singola scuola persegue pienamente la propria missione istituzionale soltanto attraverso la cooperazione con gli *stakeholder* chiave del proprio territorio.

La cooperazione con gli *stakeholder* può assumere un ampio ventaglio di forme, dal semplice coinvolgimento a forme strutturate di reti dove le scuole e altri attori istituzionali assumono parità di ruoli, condividendo responsabilità di governo.

### La rendicontazione in rete

Le reti efficaci si fanno carico del dovere di render conto della loro capacità di raggiungere risultati e di alimentare impatti esterni che le singole scuole non sarebbero in grado di perseguire. Le reti efficaci comunicano i processi di co-produzione di valore pubblico attraverso evidenze quantitative rigorose, la condivisione di informazioni, la trasparenza dei dati e delle decisioni. In Italia, oggi, è la stessa l. 107/2015 a prevederlo esplicitamente affermando che le reti di scuole devono avere cura di individuare "le forme e le modalità per la trasparenza e la pubblicità delle decisioni e dei rendiconti delle attività svolte". In effetti, la disciplina delle reti introduce una nuova forma di rendicontazione sociale – il bilancio sociale di

rete – che guarda alla rete nel suo insieme come luogo di co-produzione di valore pubblico (Paletta, Tieghi, 2007).

### La rigidità dei modelli *top-down*

La l. 107/2015, cosiddetta legge sulla "Buona Scuola", rappresenta una discontinuità rispetto all'ondata di centralizzazione che ha caratterizzato il periodo precedente: non si limita a riconoscere l'importanza della collaborazione inter-istituzionale, ma la valorizza e la incentiva, guardando in particolare a un nuovo modello di *governance* dell'istruzione incentrato sull'organizzazione a rete delle attività delle scuole.

L'aspetto di maggiore discontinuità rispetto al passato è lo spostamento di paradigma in ordine ai fattori guida del cambiamento dei sistemi educativi e della loro efficacia: mentre il processo autonomistico poneva fiducia in un approccio *bottom-up*, con l'accento sulla capacità delle scuole di guidare dal basso il cambiamento, il successivo periodo è stato caratterizzato da un'ondata di riforme *top-down* che per contro hanno assegnato un ruolo guida a sistemi centralizzati e meccanismi gerarchici come la misurazione standardizzata degli apprendimenti degli studenti, l'imposizione a tutte le scuole di sistemi di autovalutazione, miglioramento e rendicontazione della *performance*, l'introduzione di meccanismi di valutazione delle prestazioni individuali per dirigenti e insegnanti.

### La faticosità dell'approccio *bottom-up*

A livello internazionale, l'approccio *top-down* ha dimostrato i propri limiti rispetto a contesti di apprendimento che richiedono vicinanza ai problemi e comprensione delle priorità. Contesti di apprendimento sempre più caratterizzati da digitalizzazione, promozione di competenze chiave di cittadinanza, diversità culturale, rapido cambiamento richiedono il perseguimento di obiet-

I risultati della formazione sono il frutto di una pluralità di interazioni, che avvengono in un contesto sociale e culturale più ampio del singolo istituto

Un livello di governo intermedio è necessario per non penalizzare le realtà scolastiche che operano in contesti disagiati

tivi educativi sfidanti e strategie didattiche più sofisticate comparativamente alle soluzioni standard e uniformi degli approcci *top-down*. D'altra parte, la via dell'innovazione *bottom-up* emergente dalle scuole autonome, pur essendo ricca di esperienze è costellata dalle enormi difficoltà di codificazione, trasferimento e socializzazione delle pratiche professionali ad altre realtà scolastiche.

La *governance* della rete da un lato riconosce che le strategie *top-down* da sole sono inappropriate, dall'altro che le strategie *bottom-up* da sole sono incapaci di raggiungere il miglioramento dei sistemi educativi su ampia scala.

#### Il livello intermedio

In contrapposizione a entrambi questi approcci, la *governance* di rete si allaccia a un nuovo paradigma del cambiamento dei sistemi educativi che coniuga aspetti *top-down* e *bottom-up*, assegnando un ruolo guida a strutture intermedie tra lo Stato centrale e le scuole autonome.

Il concetto di "*leadership from the middle*" è emerso come caratterizzante le riforme dell'istruzione in numerosi Paesi che hanno investito sul livello 'meso' per il miglioramento dei sistemi educativi.

La posizione di 'mezzo' dipende dalla struttura istituzionale di un certo sistema educativo. In giurisdizioni con distretti o altre autorità locali, queste strutture si collocano tra lo Stato centrale e le singole scuole autonome. Laddove non esistono distretti o autorità amministrative locali, il livello 'intermedio' è rappresentato normalmente da un gruppo di scuole.

La logica sottostante è che i leader che stanno nel 'mezzo' lavorano insieme su un programma comune che crea capacità trasversali collegate alle priorità chiave dei sistemi educativi. Imparano gli uni dagli altri e in tal modo diventano partner più efficaci, non solo verso il basso nei confronti delle scuole e delle loro comunità, ma anche verso l'alto nei confronti dello Stato centrale.

#### Alla ricerca del capitale sociale

L'esercizio della *leadership* al livello intermedio tra Stato centrale e scuole autonome rappresenta un aspetto rilevante nell'analisi delle condizioni di efficacia dei nostri sistemi scolastici territoriali.

In Italia, in corrispondenza con il riconoscimento dell'autonomia scolastica sarebbe dovuto cambiare in maniera strutturale il ruolo delle burocrazie ministeriali. L'autonomia scolastica presuppone infatti la capacità di comprendere le specificità dei contesti locali e di supportare in modo congruente le singole scuole nell'implementazione di un efficace *school-based management*, anche sopperendo alla mancanza di capitale sociale sul territorio.

Nei contesti scolastici dove le famiglie e le comunità locali possiedono un elevato *status* socio-economico e culturale, vi è anche una maggiore propensione degli *stakeholder* non solo a partecipare alle attività scolastiche, ma anche a esercitare un controllo locale sulle scelte delle scuole su importanti aspetti che incidono direttamente sugli apprendimenti degli studenti (contenuti delle attività curricolari ed extracurricolari, metodologie e strumenti didattici, criteri di formazione delle classi e assegnazione degli insegnanti).

Per contro, il supporto delle famiglie e la disponibilità a ingaggiarsi di altri *stakeholder* al miglioramento scolastico sono molto più attenuati quando le scuole operano in contesti caratterizzati da basso *status* socio-economico e culturale. Soprattutto per queste realtà scolastiche sarebbe necessaria una forte attività di supporto diretto ai dirigenti e agli insegnanti, per innescare processi di miglioramento che altrimenti non accadono spontaneamente con l'attribuzione di autonomia alle scuole.

#### Un ruolo diverso per l'amministrazione scolastica

Il ruolo degli Uffici scolastici territoriali avrebbe dovuto essere molto più orien-



tato allo sviluppo del capitale professionale e delle pratiche didattiche all'interno delle scuole piuttosto che al presidio delle procedure amministrative e alla *compliance* formale. A tal fine, l'introduzione con il Sistema Nazionale di Valutazione dei nuovi meccanismi di *accountability* verticale (il ciclo di gestione della *performance*) non è affatto sufficiente, in quanto si limita ad affermare logiche di valutazione sommativa (si aspettano studenti, dirigenti e insegnanti al 'varco della *performance*'), mentre studenti, dirigenti e insegnanti dovrebbero essere innanzitutto aiutati a sviluppare le proprie capacità di miglioramento.

Pertanto, nei contesti socio-economici e culturali più fragili e bisognosi di supporto, ma anche nei contesti più dinamici e capaci di veicolare le innovazioni velocemente all'interno dei sistemi educativi, è divenuta centrale la promozione di una nuova *governance* incentrata sugli accordi di rete tra scuole.

La legge 107/2015 definisce nuove linee per l'organizzazione sistemica dei territori in 'ambiti', superando la suddivisione provinciale, che in molti casi si è dimostrata non più rispondente alle linee di sviluppo demografico e imprenditoriale.

### **Mettersi in proprio o mettersi in rete?**

La rete tra scuole viene considerata un potenziamento dell'autonomia scolastica, favorendo la capacità delle scuole autonome di scegliere e dialogare con tutti gli attori del territorio non solo per accrescere individualmente l'efficacia delle proprie azioni di intervento, ma anche per concorrere a realizzare politiche di sistema, come iniziative d'inclusione delle disabilità o di contrasto alla dispersione e all'abbandono scolastico, assicurando una maggiore omogeneità della qualità dell'offerta formativa e una più efficace pianificazione dei percorsi di crescita culturale, sociale ed economica di interi sistemi territoriali.

Le reti di scuole previste dalla l. 107/2015 (art. 1, commi 70, 71, 72, 74) sono di due tipologie:

- le reti di ambito;
- le reti di scopo.

### **Le reti di ambito**

Le reti di ambito riuniscono stabilmente tutte le scuole dell'ambito territoriale individuato da ciascun ufficio scolastico regionale. Essendo il territorio il

*Nel Sistema nazionale di valutazione prevale una logica di valutazione della performance piuttosto che di aiuto al miglioramento*

**Riferimenti bibliografici**

L. MATTEUZZI MAZZONI, A. PALETTA, *Economia e Management dell'Azienda Pubblica*, Clueb, Bologna, 2006.

L. MAZZARA, D. SANGIORGI, B. SIBONI, *Public Strategic Plans in Italian Local Governments. A sustainability development focus?*, in "Public Management Review", 12, (4), 2010.

A. PALETTA, A. TIEGHI M. (2007), *Il bilancio sociale su base territoriale. Dalla comunicazione istituzionale alla 'public governance'*, Iseidi, Torino, 2017.

P. RICCI, B. SIBONI, M.T. NARDO, *La rendicontazione di sostenibilità. Evoluzione, linee guida ed esperienze in imprese, amministrazioni pubbliche e aziende non profit*, RIREA, Roma, 2014.

A. PALETTA, *Scuole responsabili dei risultati. Accountability e bilancio sociale*, Il Mulino, Bologna, 2011.

A. PALETTA, *Public Governance and School Performance*, in "Public Management Review", 14(8), 2012.

A. PALETTA, *Improving students' learning through school autonomy: Evidence from the international civic and citizenship survey*, in "Journal of School Choice", 8(3), 2014.

Lo sviluppo  
delle reti di scopo  
e di ambito  
richiede  
una nuova forma  
di 'leadership  
from the middle'

criterio che ne definisce l'appartenenza, la rete di ambito svolge una funzione rappresentativa e di raccordo in modo stabile delle finalità comuni a tutte le scuole che vi appartengono. In effetti, la rete di ambito si trova istituzionalmente connessa con gli attori che identificano nelle esigenze di quel medesimo territorio la propria missione distintiva (come gli enti locali, le aziende sanitarie, le camere di commercio, le università, ecc.), accrescendo il suo potere negoziale anche in virtù di una visione di sviluppo più organica e armonica dell'intera rete formativa.

**Le reti di scopo**

La rete di ambito favorisce il coordinamento delle politiche educative di sistema tra scuole e con gli altri attori istituzionali del territorio soprattutto attraverso la promozione delle reti di scopo, individuate all'interno dell'ambito sulla base di un'area progettuale comune, con una conformazione che trova fondamento giuridico nell'art. 7 del d.P.R. 275/1999. Le reti di scopo possono prevedere la partecipazione anche di scuole appartenenti ad altri ambiti, trovando nello scopo comune lo strumento per realizzare importanti politiche di sistema. Ad esempio, alcuni

tipiche aree progettuali delle reti di scopo sono: l'alternanza scuola-lavoro; i laboratori per l'occupabilità; l'educazione all'imprenditorialità; l'educazione alla sostenibilità ambientale; il sistema di orientamento; il piano nazionale scuola digitale; la disabilità e l'inclusione degli alunni stranieri; la formazione del personale scolastico.

**Una leadership di sistema**

Le reti di ambito, con le loro conferenze dei servizi ex art. 14 della l. 241/1990, possono rappresentare per il nostro Paese una vera e propria fonte di *leadership from the middle* in cui i dirigenti scolastici sviluppano e attuano politiche condivise destinate ad accrescere l'efficacia e l'efficienza delle singole scuole e di interi sistemi territoriali.

Più in generale, gli accordi di rete rappresentano un'opportunità di miglioramento dei sistemi educativi territoriali, favorendo una più efficiente gestione delle risorse e una più efficace costruzione di capacità all'interno delle scuole, attrezzandole verso una maggiore apertura al territorio. Viene così incentivata una cooperazione che porta a innovazioni diffuse e sostenibili, superando atteggiamenti autoreferenziali o ipercompetitivi, esasperati dalla ricerca dell'interesse individuale nell'attrazione di studenti, docenti, dirigenti e risorse del territorio.

Gli accordi di rete implicano una *leadership* di sistema in cui i dirigenti scolastici mettono le proprie capacità anche al servizio dello sviluppo territoriale, permettendo alle scuole di ricercare sistematicamente la cooperazione interistituzionale quale naturale meccanismo di miglioramento dell'insegnamento e dell'apprendimento.

**Angelo Paletta**

Professore di Economia aziendale e Pro-rettore  
"Bilancio e responsabilità sociale" dell'Alma Mater  
Studiorum - Università di Bologna  
angelo.paletta@unibo.it