

A. I. S. Re.  
Associazione Italiana di Scienze Regionali  
XXXIV Conferenza scientifica annuale  
Palermo, 2-3 settembre 2013  
**Crescita economica e reti regionali:**  
*nuove industrie e sostenibilità*

**Network scolastico e sviluppo sostenibile**  
**Franzoni S. (\*) e Gennari F. (\*\*)**

**Abstract**

*La promozione di nuovi modelli di sviluppo delle conoscenze e di produzione dei servizi educativi, in accordo con le strategie di Europa 2020, rappresenta il presupposto per lo sviluppo economico dell'intero sistema Paese, nel rispetto dei principi di inclusione e sostenibilità. La scarsità di risorse destinate al sistema educativo e la complessità dei bisogni di apprendimento suggeriscono forme di cooperazione interistituzionale fra la scuola ed i propri stakeholder, realizzabili mediante reti di relazioni. Il nuovo ruolo ricoperto dalla scuola all'interno di network di attori, relazioni e risorse, enfatizza l'importanza di performance coerenti con le logiche aziendali di efficacia, di efficienza e di economicità; nonché lo sviluppo di competenze economico-aziendali in capo alla dirigenza scolastica, necessarie per riformare le scuole, adattare alle sfide della globalizzazione, migliorarne la qualità educativa, metterle in relazione positiva con l'ambiente.*

Keywords: network, sostenibilità, responsabilità, scuola.

**1. Il sistema scolastico e lo sviluppo sostenibile**

L'Unione europea ha dedicato ampia attenzione alla riforma dei sistemi scolastici, nell'intenzione di garantire a tutti gli individui la possibilità di accesso e le opportunità di sviluppo delle proprie potenzialità e competenze. L'obiettivo prioritario perseguito dall'Unione concerne il trasferimento di capacità di risolvere problemi, di essere protagonisti attivi dell'emergente economia della conoscenza e di rafforzare la solidarietà sociale.

Europa 2020 è finalizzata ad aiutare l'Europa a riprendersi dalla crisi e a uscirne rafforzata, a livello sia nazionale che internazionale, sostenendo la competitività, la produttività, la crescita economica e la coesione sociale. Il secondo decennio del secolo dovrebbe vedere l'Europa impegnata in un progetto per l'economia sociale, sulla base di obiettivi prioritari strettamente interconnessi alla crescita sostenibile, attraverso la promozione di un'economia rispettosa dell'ambiente, efficiente e competitiva.

---

(\*) Professore Associato di Economia Aziendale presso il Dipartimento di Economia e Management, Università degli Studi di Brescia. Autore dei paragrafi 1. e 2.

(\*\*) Ricercatore di Economia Aziendale presso il Dipartimento di Economia e Management, Università degli Studi di Brescia. Autore dei paragrafi 3. e 4.

Il sistema educativo europeo è oggi chiamato a promuovere nuovi modelli di sviluppo delle conoscenze, e in particolare a definire nuove competenze nel contesto sociale e professionale. La missione dell'intero sistema scolastico europeo, della singola nazione afferente l'Europa e di ciascuna scuola operante nei diversi Paesi è riconducibile a: sviluppare conoscenze, abilità, attitudini per la realizzazione e lo sviluppo personale, la cittadinanza attiva, l'inclusione sociale e l'occupazione.

L'obiettivo principale della scuola, e di tutta la rete di attori che gravita nel sistema scolastico, è volto allo sviluppo delle conoscenze di base, dei saperi universali, ancorati al saper leggere, scrivere, ecc. Il fondamento delle scuole è organizzato con riferimento allo studente e non trascura lo status culturale e socio-economico del medesimo. Risorse umane ben formate e competenti sono indispensabili per favorire lo sviluppo di un'economia fondata sulla conoscenza e promuovere l'innovazione in proposito necessaria.

La scuola dovrebbe inoltre incidere nel processo educativo complessivo dello studente, infondendo aspirazioni e convincimenti che lo rendano persona eticamente corretta e orientata allo sviluppo sostenibile. Si tratta della promozione delle cosiddette competenze trasversali, quali il senso di responsabilità, l'autonomia, la creatività esprimibile in diversi contesti, le capacità organizzative e relazionali. Infine, l'accrescimento del capitale umano individuale rappresenta un vantaggio per le società locali, nazionali e internazionale e dunque, per l'intera collettività, opportunamente completato dalle conoscenze/abilità/competenze numeriche e letterarie trasferite durante il percorso formativo. In proposito, assume specifico rilievo «la combinazione di conoscenze, abilità e attitudini appropriate al contesto» rappresentate dalle “otto competenze chiave per l'apprendimento permanente”: comunicazione nella madrelingua; comunicazione nelle lingue straniere; competenza matematica e competenze di base in scienza e tecnologia; competenza digitale; imparare a imparare; competenze sociali e civiche; spirito d'iniziativa e imprenditorialità; consapevolezza ed espressione culturale (Raccomandazione europea 2006/962/CE).

*Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006*

**Competenze base**

**1. Comunicazione nella madrelingua:** è la capacità di esprimere e interpretare concetti, pensieri, sentimenti, fatti e opinioni in forma sia orale sia scritta (comprensione orale, espressione orale, comprensione scritta ed espressione scritta) e di interagire adeguatamente e in modo creativo sul piano linguistico in un'intera gamma di contesti culturali e sociali, quali istruzione e formazione, lavoro, vita domestica e tempo libero.

**2. Comunicazione in lingue straniere:** condivide essenzialmente le principali abilità richieste per la comunicazione nella madrelingua: essa si basa sulla capacità di comprendere, esprimere e interpretare concetti, pensieri, sentimenti, fatti e opinioni in forma sia orale sia scritta – comprensione orale, espressione orale, comprensione scritta ed espressione scritta – in una gamma appropriata di contesti sociali e culturali – istruzione e formazione, lavoro, casa, tempo libero – a seconda dei desideri o delle esigenze individuali.

**3. Competenza matematica e competenze di base in campo scientifico e tecnologico:** la competenza matematica è l'abilità di sviluppare e applicare il pensiero matematico per risolvere una serie di problemi in situazioni quotidiane. La competenza in campo scientifico si riferisce alla capacità e alla disponibilità a usare l'insieme delle conoscenze e delle metodologie possedute per spiegare il mondo che ci circonda sapendo identificare le problematiche e traendo le conclusioni che siano basate su fatti comprovati. La competenza in campo tecnologico è considerata l'applicazione di tale conoscenza e metodologia per dare risposta ai desideri o bisogni avvertiti dagli esseri umani. La competenza in campo scientifico e tecnologico comporta la comprensione dei cambiamenti determinati dall'attività umana e la consapevolezza della responsabilità di ciascun cittadino.

**4. Competenza digitale:** consiste nel saper utilizzare con dimestichezza e spirito critico le tecnologie della società dell'informazione per il lavoro, il tempo libero e la comunicazione. Essa è supportata da abilità di base nelle tecnologie dell'informazione e della comunicazione: l'uso del computer per reperire, valutare, conservare, produrre, presentare e scambiare informazioni nonché per comunicare e partecipare a reti collaborative tramite Internet.

**Competenze base**

**5. Imparare a imparare:** è l'abilità di perseverare nell'apprendimento, di organizzare il proprio apprendimento anche mediante una gestione efficace del tempo e delle informazioni, sia a livello individuale che in gruppo. Questa competenza comprende la consapevolezza del proprio processo di apprendimento e dei propri bisogni, l'identificazione delle opportunità disponibili e la capacità di sormontare gli ostacoli per apprendere in modo efficace. Questa competenza comporta l'acquisizione, l'elaborazione e l'assimilazione di nuove conoscenze e abilità come anche la ricerca e l'uso delle opportunità di orientamento. Il fatto di imparare a imparare fa sì che i discenti prendano le mosse da quanto hanno appreso in precedenza e dalle loro esperienze di vita per usare e applicare conoscenze e abilità in tutta una serie di contesti: a casa, sul lavoro, nell'istruzione e nella formazione. La motivazione e la fiducia sono elementi essenziali perché una persona possa acquisire tale competenza.

**6. Competenze sociali e civiche:** includono competenze personali, interpersonali e interculturali e riguardano tutte le forme di comportamento che consentono alle persone di partecipare in modo efficace e costruttivo alla vita sociale e lavorativa, in particolare alla vita in società sempre più diversificate, come anche a risolvere i conflitti ove ciò sia necessario. La competenza civica dota le persone degli strumenti per partecipare appieno alla vita civile grazie alla conoscenza dei concetti e delle strutture socio-politici e all'impegno a una partecipazione attiva e democratica.

**7. Senso di iniziativa e di imprenditorialità:** concernono la capacità di una persona di tradurre le idee in azione. In ciò rientrano la creatività, l'innovazione e l'assunzione di rischi, come anche la capacità di pianificare e di gestire progetti per raggiungere obiettivi. È una competenza che aiuta gli individui, non solo nella loro vita quotidiana, nella sfera domestica e nella società, ma anche nel posto di lavoro, ad avere consapevolezza del contesto in cui operano e a poter cogliere le opportunità che si offrono ed è un punto di partenza per le abilità e le conoscenze più specifiche di cui hanno bisogno coloro che avviano o contribuiscono ad un'attività sociale o commerciale. Essa dovrebbe includere la consapevolezza dei valori etici e promuovere il buon governo.

**8. Consapevolezza ed espressione culturali:** consapevolezza dell'importanza dell'espressione creativa di idee, esperienze ed emozioni in un'ampia varietà di mezzi di comunicazione, compresi la musica, le arti dello spettacolo, la letteratura e le arti visive. Essa riguarda una conoscenza di base delle principali opere culturali, comprese quelle della cultura popolare contemporanea. È essenziale cogliere la diversità culturale e linguistica in Europa e in altre parti del mondo, la necessità di preservarla e l'importanza dei fattori estetici nella vita quotidiana. L'espressione culturale è essenziale nello sviluppo delle abilità creative, che possono essere trasferite in molti contesti professionali. Una solida comprensione della propria cultura e un senso di identità possono costituire la base di un atteggiamento aperto verso la diversità dell'espressione culturale e del rispetto della stessa.

È di rilevante importanza poter includere la scuola tra i partner sensibili e affidabili, al pari di altre istituzioni del territorio, nel formare il capitale umano nella dimensione dello sviluppo sostenibile di una comunità locale.

Indubbiamente, la scuola resta l'unità centrale del sistema educativo. La relativa attività si correla però ad una rete (Sliwka 2003; Brondoni, 2006; Patrick e Provan 2009, Klijn et al. 2010) complessa di relazioni di tipo: verticale, all'interno del sistema pubblico di riferimento (Ministero e Uffici scolastici regionali e territoriali, Regioni, Enti locali, ecc.); orizzontale, con riferimento a tutti gli attori di una comunità (organizzazioni non profit, imprese, università, ecc.), direttamente o indirettamente, interessati alla qualità dei risultati scolastici rispetto alle proprie attese.

Si pone all'attenzione la necessità di esaminare come la scuola può cercare le interconnessioni e le sinergie necessarie per favorire lo sviluppo di un network e la diffusione della conoscenza in armonia con le dinamiche dell'ambiente socio-economico in cui la medesima è inserita. In particolare, per favorire uno sviluppo integrato dei servizi e per dare risposte ai bisogni educativi/formativi di una comunità locale caratterizzata da scarsità di risorse, la scuola necessita di sforzi di cooperazione interistituzionale tra i diversi attori coinvolti: famiglie, società civile, comunità locali, università, enti pubblici, imprese ed organizzazioni non profit.

## 2. Le condizioni di successo del network scolastico

La scuola è caratterizzata da panorama articolato, tanto per la complessità e diversità dei bisogni appartenenti ad un dato territorio, quanto per gli attori (famiglie, società civile, comunità locali, università, enti pubblici, imprese ed aziende non profit) che rivestono un ruolo ben definito – sia in termini di contributo offerto, sia di attese e di fabbisogni formativi.

Siffatta situazione, congiuntamente alla progressiva affermazione del ruolo cruciale della scuola per lo sviluppo economico di un territorio, ha posto all'attenzione la necessità di esaminare come la scuola può cercare le interconnessioni e le sinergie necessarie per favorire lo sviluppo di un network e la diffusione della conoscenza in armonia con le dinamiche dell'ambiente socio-economico in cui la medesima è inserita.

L'assunzione di un sistema scolastico diretto a valorizzare la rete delle relazioni con i diversi attori rilevanti (sistema a rete), nell'attuale contesto, pare rappresentare la modalità maggiormente idonea a salvaguardare l'autonomia e, al tempo stesso, capace di creare sinergie (Sliwka 2003; Caldwell B. 2009). È necessario, tuttavia, chiarire le

condizioni da garantire affinché la rete funzioni in modo efficace. A questo proposito occorre:

- identificare i soggetti che fanno parte della rete – delimitazione dei “confini” della rete;
- specificare i ruoli, le funzioni e le responsabilità di ognuno rispetto agli obiettivi concordati (per evitare sovrapposizioni o vuoti);
- definire le regole di funzionamento della rete e le modalità di partecipazione;
- adottare gli strumenti che favoriscono la collaborazione e la comunicazione;
- identificare i bisogni educativi di una comunità, orientata all'apprendimento permanente: lo sviluppo delle conoscenze di base (comunicare nella lingua madre e nelle lingue straniere, matematica, tecnologia); l'assunzione di atteggiamenti che rendono lo studente una persona responsabile; la creazione di nuove professionalità per il mercato del lavoro; la prevenzione verso l'uso di droghe, la cura della salute, il rispetto dell'ambiente e in generale l'acquisizione da parte dello studente dei valori di cittadinanza attiva (competenze trasversali);
- definire i sistemi di controllo che consentano di misurare il grado di raggiungimento degli obiettivi e di valutare l'efficacia complessiva del sistema.

Lo sviluppo di un percorso di confronto tra scuole, tra scuole e famiglie, tra scuole ed enti locali, organizzazioni non profit, imprese, società civile, è pertanto una condizione essenziale per giungere alla definizione di un sistema integrato dei servizi tale da garantire:

- il presidio unificato del sistema educativo;
- la definizione di strutture scolastiche con a capo dirigenti capaci e competenti;
- il coinvolgimento degli stakeholder rilevanti nella co-progettazione eco-produzione dei servizi educativi (Oecd, 2011, Unesco, 2008);
- l'accountability a tutti gli stakeholder della rete.

Da una recente indagine sulla relazione tra scuola e territorio che ha coinvolto cinque paesi dell'Unione Europea (Italia, Grecia, Svezia, Paesi Bassi e Romania) e cinque categorie di stakeholder (dirigenti scolastici, insegnanti, studenti, genitori, altri stakeholder – imprese, enti locali, associazioni culturali –) emerge da un lato, l'attuale debolezza nelle relazioni tra scuola e suoi stakeholder e dall'altro lato, la necessità e l'importanza di instaurare relazioni positive tra gli attori di un territorio in tema di politiche educative/formative. La ricerca evidenzia talune diversità nelle risposte con riferimento alle diverse classi di stakeholder intervistate. Siffatto comportamento può avere numerose spiegazioni, in primo luogo riconducibili al diverso grado di coinvolgimento di ogni specifica classe nel processo decisionale, nello sviluppo dell'attività e nella percezione delle relazioni bisogni/attività/risultati. Si evince, che l'integrazione tra scuola e territorio dipende innanzitutto, da: il contesto territoriale e la cultura che lo stesso esprime; il grado (primarie, secondarie, ecc.) e le tipologie di scuole coinvolte (istituti tecnici/professionali o licei); l'impegno personale del dirigente scolastico.

Sul livello di cambiamento richiesto, nella prospettiva dell'integrazione e cooperazione locale, gli stakeholder interpellati forniscono risposte che variano a seconda della loro categoria e del Paese di appartenenza. Tuttavia, le opinioni ricorrenti sono relative a:

- migliorare la comunicazione dalla scuola al territorio e viceversa. In questo modo la comunità accrescerebbe la consapevolezza del ruolo che la scuola ha sul territorio, mentre la scuola potrebbe essere più proattiva verso le crescenti esigenze territoriali, valorizzando al meglio le risorse del territorio;
- aprire le porte della scuola, cioè rendere disponibili alcuni servizi (mense, biblioteche, palestre, ecc) anche alla comunità locale;
- migliorare gli strumenti per la gestione decentrata, rimuovendo i vincoli burocratici e dando valore ai processi orientati all'integrazione tra scuola, comunità locale e stakeholder.

Fonte: Salvioni D.M., Gandini G., Franzoni S., Gennari F. (2012), School Governance. An International Comparison, EIASM 7TH International Conference on Accounting, Auditing & Management in Public Sector Reforms, Milan, September 4-6.

Nel sistema scolastico, gli elementi di base che caratterizzano la configurazione del network sono:

1. i “nodi” della rete, cioè i soggetti: scuola (rappresentata nella figura del dirigente scolastico), studenti, genitori, insegnanti, personale amministrativo, organi collegiali della scuola, enti locali, imprese, ospedali, organizzazioni non profit, ecc., che costituiscono la rete stessa e che le consentono di “vivere” autonomamente e di comunicare con altri sistemi per lo scambio di valori e informazioni.

Gli attori possono essere classificati in:

- attori interni, cioè coloro che con le proprie decisioni ed azioni esercitano direttamente e con continuità la responsabilità nell’ambito della scuola, contribuendo a definirne le linee di sviluppo e le modalità di raggiungimento dei risultati (output e outcome). Sono gli organi di governo della scuola, il personale docente, il personale tecnico e amministrativo, ecc.;
- attori esterni, cioè coloro che sono prettamente i beneficiari dell’attività sviluppata dalla scuola. La collettività in genere, portatrice di interessi diffusi nei confronti della scuola.
- co-maker, cioè attori che, per effetto del tipo di relazione istituita con la scuola, tendono ad evidenziare specifici fenomeni di condivisione, totale o parziale, del rischio economico e dell’efficacia sociale (Brondoni, 1988). I co-maker sono: il Ministero dell’Università e i suoi Uffici periferici, la Regione, gli Enti locali, gli studenti, le famiglie, le imprese, gli enti non profit, ecc.

La scuola, in considerazione del ruolo di formazione del capitale umano, evidenzia una particolare ampiezza della classe dei co-maker che tendono a costituire il network di riferimento, posto che la qualità dei risultati scolastici condiziona lo sviluppo dell’intero sistema economico e sociale.

2. le “connessioni”, cioè i legami che permettono la trasmissione e la diffusione all’interno della rete degli elementi informativi sviluppati da ciascun nodo. Al fine di mantenere il sistema delle connessioni, occorre sviluppare un costante flusso comunicazionale tra i nodi della rete. Ciò è indispensabile per la diffusione di informazioni omogenee e condivise e per consentire il realizzarsi di un’effettiva integrazione tra gli attori del network. Tale sistema di connessioni si realizza attraverso adeguati supporti telematici ed efficaci procedure. Si tratta in sostanza di capire “perché” e “come” la scuola si relaziona con ciascun attore individuato per ogni area delle otto competenze chiave.

Successivamente, in base all’importanza di ogni attore si definisce l’intensità della relazione e si cercano le modalità che consentano di rafforzare, se strategica, tale relazione.

3. I “codici”, le “regole” e le “modalità” attraverso cui si definisce il funzionamento della rete. Si tratta sia della dimensione comportamentale (linguaggio, codici, valori, ecc.) che della dimensione procedurale. Infatti, è solo attraverso un linguaggio comune che diventa possibile codificare il sapere di ciascun nodo e diffonderlo attraverso le connessioni della rete. È, inoltre, importante che i nodi della rete condividano le modalità operative, i valori e le regole di interazione. Ciò anche per instaurare e sviluppare tra i soggetti della rete (famiglie, società civile, imprese, terzo settore, ecc.) efficaci processi di co-produzione dei servizi. In questa fase, si tratta di individuare le modalità per condividere le regole e i saperi e per rafforzare le connessioni tra i nodi, ad esempio, mediante: riunioni, tavole rotonde, focus group, sistemi informativi digitalizzati, web, ecc. Successivamente, è necessario individuare le informazioni da condividere (la missione, gli obiettivi, i risultati, ecc.), la

frequenza e il canale di trasmissione più idoneo per ogni tipologia di informazione selezionata. Da ultimo, si tratta di definire in che modo regolare i comportamenti degli attori della rete mediante meccanismi informali o approcci formali: codici di comportamento e carta dei valori, accordi informali, accordi quadro, accordi di progetto, convenzioni, contratti di rete, ecc.

La valorizzazione del sistema a rete agevola la scuola nel perseguimento di un sistema di offerta di interventi e servizi efficace e gestito secondo criteri di efficienza e di economicità, al fine di garantire un equo e trasparente utilizzo delle risorse. Infatti, l'applicazione di modelli a rete e la loro gestione, potrebbe consentire alla singola organizzazione (che fa parte della rete) di godere di rilevanti benefici in termini di razionalizzazione nell'utilizzo delle proprie risorse, a seguito dello sfruttamento di economie di scala e di economie di apprendimento, funzionali al perseguimento del principio di economicità. Inoltre, la cooperazione, in contesti ad alta presenza di co-maker, evidenzia la volontà strategica delle organizzazioni di assicurarsi un futuro duraturo e sostenibile. Pertanto, capacità e attitudini volte allo sviluppo e alla promozione di positive relazioni con stakeholder con cui si condividono vantaggi, e/o svantaggi, connessi alla qualità dei risultati, acquisiscono rilevanza strategica e sostanziale per lo sviluppo economico-sociale.

La scuola deve dunque creare e favorire lo sviluppo delle condizioni necessarie affinché la cultura del territorio, nella sua complessità, evolva e si arricchisca, in armonia con le dinamiche dell'ambiente socio-economico in cui la comunità territoriale è inserita.

In tale ambito, il network, attraverso una proficua interazione tra i soggetti presenti, migliora la focalizzazione sulle variabili rilevanti e sui fattori critici di successo che si correlano dunque alle capacità di gestire efficacemente: le relazioni con tutti gli stakeholder, da cui derivano gli indicatori e i target relativi alla soddisfazione dei bisogni di apprendimento (il successo sociale); l'ottenimento di condizioni ottimali di impiego delle risorse economiche disponibili, da cui discendono i target e gli indicatori quantitativo-monetari (successo economico); il confronto con gli altri operatori del sistema educativo e la qualificazione della propria immagine nell'ambiente, da cui derivano i target e gli indicatori competitivi (successo competitivo).

In questo modo, la scuola, non resterà un semplice erogatore di servizi ma potrà recuperare i valori propri come l'orientamento e l'attitudine a stimolare la capacità di risposta alle attese espresse dalla società civile.

### **3. Responsabilità e performance della scuola**

La consapevolezza del ruolo assunto dalla scuola all'interno di network finalizzati alla soddisfazione dei fabbisogni educativi, secondo il principio di sviluppo efficace ed efficiente del territorio e dell'intera comunità, rimarca la necessaria considerazione delle strutture e dei processi di governo delle scuole stesse.

Alla scuola è, infatti, richiesto un forte cambiamento culturale e nelle logiche di organizzazione e di gestione delle proprie risorse, con la messa in discussione e l'adeguamento di responsabilità, sistemi e prassi operative. Si può affermare che tale evoluzione rappresenti il presupposto per il perseguimento di un equilibrio socio-economico duraturo.

La capacità di rispondere adeguatamente alle attese educative e sociali riposte nella scuola trova senz'altro giovamento dalla creazione di network caratterizzati dalla catalizzazione degli sforzi dei diversi attori su obiettivi comuni e prioritari,

opportunamente declinati in relazione ai contributi particolari. La scuola, cioè, dovrebbe stimolare l'attivazione di processi di orientamento dei comportamenti, sia a livello intra-organizzativo sia a livello inter-organizzativo (network), rispetto a macro obiettivi essenziali e prevalenti, mediante l'attivazione di flussi informativi opportunamente elaborati e condivisi.

La capacità della scuola di identificare le attese degli attori (studenti in primis) che verso la stessa convergono rappresenta il primo step per l'offerta di servizi educativi che siano, al tempo stesso, coerenti con i fabbisogni manifestati e destinatari privilegiati delle risorse disponibili (Faubert, 2012).

L'individuazione, e quindi la soddisfazione delle attese formative secondo efficacia ed efficienza, contribuisce considerevolmente allo sviluppo economico dell'intero territorio (Oecd, 2010), considerato che i costi sociali ed economici di servizi non adeguati implicano, nell'immediato, un abbandono precoce della scuola e, nel medio-lungo termine, situazioni di: criminalità crescente; minore coesione sociale; scarso senso civico; elevato tasso di disoccupazione; minori entrate fiscali (Dowrick and Crespo, 2007; Psacharopoulos, 2007).

Nel 2010 i Paesi appartenenti all'Oecd hanno mediamente speso il 6,3% del loro Pil per l'istruzione (il 6,5% considerando anche gli investimenti privati). La spesa (considerando tutti i gradi di istruzione) ha superato il 6% del Pil in quasi la metà dei Paesi considerati ed ha raggiunto circa il 7% in sette nazioni: Danimarca (7.9%), Islanda (7.7%), Israele (7.4%), Korea (7.6%), Nuova Zelanda (7.3%), Norvegia (7.6%) Stati Uniti (7.3%). Viceversa, cinque Paesi hanno speso meno del 5% del loro Pil nel sistema educativo: Repubblica Ceca (4.7%), Ungheria (4.6%), Italia (4.7%), Federazione degli Stati Russi (4.9%) Slovacchia (4.6%).

Fonte: OECD (2013), *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, OECD Publishing.

La scarsità di risorse, accentuata dall'attuale crisi economica, enfatizza la tendenza all'evoluzione verso forme di gestione scolastica fortemente improntate alle logiche economico aziendali nell'intenzione di ricongiungere, in modo armonico, finalità sociali, orientamenti gestionali rispettosi del principio di efficienza, risultati ottimizzanti.

L'adozione di un'impostazione manageriale attiva, da realizzarsi sempre in modo coerente rispetto ai vincoli normativi esistenti ed alle esigenze di posizionamento della scuola nel territorio, mira precipuamente a garantire il temperamento coordinato della prioritaria dimensione sociale con la dimensione economica, connessa all'utilizzo di risorse per la produzione dei servizi educativi.

La scuola, infatti, persegue finalità istituzionali connesse al soddisfacimento adeguato di un bisogno collettivo (istruzione) mediante l'utilizzo di risorse e secondo definite regole di comportamento, incentrate sulle condizioni di: efficacia (capacità di soddisfacimento delle esigenze manifestate dagli stakeholder con servizi di qualità adeguata); efficienza (ottimizzazione nell'allocazione delle risorse); economicità (svolgimento dell'attività in modo da garantire la durabilità e l'autonomia dell'istituto scolastico). Efficacia, efficienza ed economicità costituiscono essenziali condizioni di funzionamento dell'istituto e sono fra loro strettamente interconnesse, laddove un'eccessiva enfasi solo su taluno dei succitati presupposti può implicare situazioni sub-ottimizzanti e conseguenze di non breve momento sull'intero sistema.

Ne deriva la necessità di temperare adeguatamente ed equamente la dimensione sociale, legata alla scelta del servizio educativo offerto, con quella economica, connessa alla produzione dello stesso.

Nello specifico, la connotazione sociale si correla alle esigenze prevalenti di

soddisfazione di bisogni tipicamente sociali e collettivi e rappresenta un attributo istituzionale delle scuole a cui devono necessariamente ispirarsi tutti i comportamenti intra-organizzativi ed in relazione al quale devono essere valutati i risultati ottenuti.

Allo stesso tempo, l'aspetto economico garantisce l'attivazione di un ciclo virtuoso in cui l'utilizzo efficace ed efficiente delle risorse scarse per la soddisfazione delle attese formative si qualifica alla base della sopravvivenza duratura della scuola. La ricerca dell'equilibrio economico, cioè, rappresenta un criterio di direzione dell'istituto che, a fronte del reperimento e dell'utilizzo di risorse, deve conseguire risultati che giustifichino un reintegro delle risorse necessarie a proseguire l'attività.

Diviene, quindi, imperativo coniugare la responsabilità sociale della scuola all'economicità, recuperando dalla soddisfazione dei bisogni della collettività il consenso necessario ad attivare un circolo virtuoso di raccolta delle risorse, impiego delle medesime e risultati ottenuti.

Quanto affermato presuppone un'evoluzione dell'approccio gestionale della scuola, a cui si abbinano profonde modificazioni, in particolar modo in quei Paesi in cui l'istruzione si configura come un servizio erogato di norma dalla pubblica amministrazione. Tali modifiche dovrebbero favorire:

- l'identificazione, sulla base delle attese manifestate dagli attori della rete ed in funzione dei servizi forniti, dei fattori critici in grado di influenzare significativamente le condizioni di economicità dell'istituto;
- la razionalizzazione dell'attività di produzione del servizio, mediante la definizione di ambiti decisionali, responsabilità, modalità di integrazione fra i diversi organi decisori all'interno della rete;
- l'implementazione di meccanismi di supporto gestionale coerenti con il grado di complessità dell'istituto scolastico ed atti a supportare le fasi di: identificazione delle attese, reperimento ed allocazione delle risorse funzionali alla produzione dei servizi atti a soddisfare le attese medesime, valutazione dei risultati ottenuti;
- processi di cambiamento culturale e di formazione finalizzati alla condivisione di obiettivi comuni nel network ed alla consapevolezza, da parte di ciascun attore coinvolto, di una partecipazione attiva nella loro realizzazione.

Ad evidenza, il livello di aziendalizzazione degli istituti scolastici dipende dal grado di percezione dell'equilibrio fra aspetto sociale ed aspetto economico, ma anche dalle caratteristiche di complessità organizzativa e strategica degli istituti medesimi, a loro volta vincolate dalla normativa esistente (sistema educativo Paese) e dai requisiti ritenuti necessari per lo sviluppo di una gestione efficace e di qualità.

Con riguardo alle logiche alla base dei differenti sistemi educativi nazionali, l'esigenza di ottimizzare l'efficienza della spesa pubblica sta progressivamente inducendo a politiche di decentralizzazione atte ad influenzare, nel medio termine, sia gli assetti organizzativi sia la numerosità e la combinazione dei servizi offerti.

Più dell'85% della spesa per l'educazione da parte dei 27 paesi dell'Unione Europea deriva da risorse pubbliche ed i budget previsti possono ragionevolmente essere considerati un indicatore delle politiche di spesa per l'istruzione. Nel 2012, il più evidente decremento nei budget si è manifestato a Cipro, dove ha toccato il 15%. In Grecia, Lettonia, Lituania e Gran Bretagna la riduzione ha toccato circa il 10% nel 2012 rispetto all'anno precedente. Italia, Portogallo e Croazia hanno diminuito i loro budget del 5%. E la riduzione delle spese previste per l'educazione sembra essere una costante in molti Paesi anche per il prossimo futuro. Con riguardo alle priorità delle politiche nazionali, mentre molti Paesi citano l'investimento in istruzione, non mancano significativi riferimenti ad un utilizzo più efficiente delle risorse e ad un miglioramento dei processi amministrativi.

Source: European Commission/EACEA/Eurydice, 2013. *Funding of Education in Europe 2000-2012: The Impact of the Economic Crisis. Eurydice Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union



Il concetto di decentralizzazione, in generale, si correla alla delega verticale della capacità decisionale connessa ai ruoli all'interno di un sistema organizzativo (Mintzberg, 1979; Brown, 1990; Rondinelli, Nellis and Cheema, 1984, Manor 1999, Ribot 2002).

La decentralizzazione nel sistema educativo si configura come fenomeno particolarmente complesso per effetto delle differenze che caratterizzano il sistema normativo di Paese, i ruoli formalmente coinvolti, ma anche i meccanismi di partecipazione alla delega (Slater 1993, Kemmerer 1994, Lundgren 2001, Daun 2011). In questo contesto si è sviluppato gradualmente nel tempo il concetto di School Business Management (SBM), definito come la condivisione del potere decisionale fra i diversi attori coinvolti nel sistema educativo (Marburger, 1985). Gli Autori hanno interpretato diversamente tale concetto, leggendolo come condivisione nelle scelte di allocazione di risorse vincolate di provenienza pubblica (Caldwell and Spinks, 1988) o come effettivo trasferimento di potere decisionale e connesse responsabilità alla scuola ed ai suoi stakeholder (Malen, Ogawa and Kranz, 1990, Murphy 1997).

I Paesi europei differiscono con riguardo all'organizzazione della produzione, all'omogeneità culturale della popolazione, alle credenze religiose ed al sistema pubblico. Tali diversità spiegano le peculiarità dei rispettivi sistemi educativi, nonostante evidenti tendenze alla convergenza per effetto della globalizzazione (Daun, 2002, 2003).

Da una ricerca comparativa condotta nel 2010-2012 (School Governance to Build a Learning Community, [www.sgolc.eu](http://www.sgolc.eu)) su alcuni Paesi dell'Europa del nord (Olanda e Svezia), dell'est (Romania) e dell'Europa mediterranea (Italia e Grecia) è emerso che lo Stato riveste ovunque un ruolo di primo piano come: soggetto atto a definire le linee generali che guidano le politiche educative degli altri livelli della pubblica amministrazione; responsabile del finanziamento dell'intero sistema educativo; valutatore esterno della qualità del servizio fornito dalle scuole. Tutti i paesi oggetto di indagine si caratterizzano per fenomeni più o meno spinti di decentralizzazione ma un'effettiva autonomia decisionale da parte delle scuole sembra realizzarsi solo in Olanda (dove gli istituti scolastici godono di libertà sia nella definizione dei curricula, seppur in linea con le indicazioni ministeriali, sia nel reclutamento delle risorse umane) ed in Svezia (dove le scuole possono scegliere i propri insegnanti e sono finanziate significativamente dal territorio in cui sono ubicate). La Romania, l'Italia e la Grecia, invece, si caratterizzano per un'autonomia scolastica più formale (riconosciuta dalla normativa in vigore) che sostanziale, essendo quest'ultima limitata ad aspetti parziali afferenti la didattica e l'organizzazione del servizio. Ne deriva che, mentre i Paesi nordici hanno da tempo intrapreso la strada della managerializzazione del sistema scolastico, gli altri Paesi indagati, causa vincoli normativi e culturali, devono ancora intraprendere il percorso verso una piena appropriazione delle logiche aziendalistiche con particolare riguardo alla definizione di obiettivi prioritari ed al connesso reperimento ed allocazione delle risorse finanziarie ed umane finalizzate al loro raggiungimento.

Fonte: Salvioni D.M., Gandini G., Franzoni S., Gennari F. (2012), *School Governance. An International Comparison*, EIASM 7TH International Conference on Accounting, Auditing & Management in Public Sector Reforms, Milan, September 4-6.

Le politiche improntate a logiche di decentramento e devoluzione del potere decisionale implicano la rivalutazione delle relazioni fra la scuola ed i propri stakeholder sul territorio i quali, pur con il primato dello studente che resta il punto focale dell'intero processo educativo, si ampliano notevolmente in una concezione evoluta di soddisfazione dei fabbisogni educativi. Ne deriva un'attenta valutazione anche dell'adequazione della complessità degli istituti scolastici e dei connessi fabbisogni di governo.

Il grado di complessità organizzativa dipende dai ruoli e dalle responsabilità assegnate, da cui derivano comportamenti in termini di decisioni ed azioni. In questo ambito, la tendenza ad una aziendalizzazione più spinta degli istituti scolastici si basa, innanzitutto, sulla ridefinizione del ruolo del dirigente scolastico il quale, nelle relazioni con gli stakeholder, rappresenta gli organi di vertice dell'istituto che egli presiede.

Il nuovo ruolo della scuola all'interno di network di attori, relazioni e risorse, finalizzati allo sviluppo sociale ed economico del territorio comporta una struttura di governance

adeguata, in grado cioè di individuare gli obiettivi prioritari e catalizzare gli sforzi verso il raggiungimento dei medesimi.

Nei Paesi europei dove la decentralizzazione si è sostanziata nella gestione effettiva delle risorse umane e finanziarie da parte delle scuole (nel rispetto di una reale autonomia scolastica) la condivisione degli obiettivi prioritari e la partecipazione dei diversi stakeholder secondo i propri ruoli e responsabilità si manifesta attivamente. Viceversa, in quei Paesi dove l'autonomia scolastica è solo formale e fortemente vincolata, la partecipazione degli stakeholders ai processi decisionali è scarsa: il potere decisionale è concentrato presso il dirigente scolastico, espressione formale della devoluzione dell'autorità nel più ampio sistema della pubblica amministrazione. Ovunque, tuttavia, sono gli stessi stakeholder (insegnanti, studenti e loro famiglie, rappresentanze del mondo imprenditoriale e di associazioni) a chiedere a gran voce un ruolo più incisivo e di maggior coinvolgimento nelle decisioni afferenti il processo educativo, consapevoli che il medesimo non può esaurirsi nei ristretti ambiti degli istituti scolastici.

Fonte: Salvioni D.M., Gandini G., Franzoni S., Gennari F. (2012), *School Governance. An International Comparison*, EIASM 7TH International Conference on Accounting, Auditing & Management in Public Sector Reforms, Milan, September 4-6.

La presenza di figure di leader, caratterizzate da competenze pedagogiche e manageriali, rappresenta una condizione imprescindibile per l'equilibrata realizzazione della dimensione socio-economica dei servizi educativi. Il ripensamento, in molti Paesi europei, del ruolo della dirigenza scolastica rappresenta, in particolar modo, la chiave per affrontare serenamente le sfide della globalizzazione, adeguando sia la complessità organizzativa sia la complessità strategica degli istituti alle condizioni prioritarie di sviluppo sostenibile. Nello specifico, la complessità strategica, essendo riconducibile alla numerosità dei servizi educativi offerti rispetto ai bisogni espressi dagli attori esterni, configura le caratteristiche della rete delle relazioni con i medesimi.

D'altra parte sono gli stessi stakeholder a manifestare l'esigenza di ruoli meglio definiti, di una maggiore partecipazione e di leader scolastici in grado di guidare una molteplicità di soggetti verso obiettivi condivisi, sulla base della consapevolezza di sistemi educativi percepiti come ormai obsoleti nella loro organizzazione e/o nella loro offerta.

Dalla ricerca *School Governance to Build a Learning Community*, nonostante la diversità dei sistemi educativi dei Paesi europei oggetto di analisi, è emerso un comune orientamento con riguardo alle competenze che gli attuali leader scolastici dovrebbero possedere per offrire servizi di qualità, ossia coerenti con i fabbisogni educativi di volta in volta manifestati dal territorio, ottimizzando, al contempo, le risorse a propria disposizione. Nello specifico, gli stakeholder intervistati (attuali dirigenti scolastici, studenti, insegnanti, famiglie e soggetti rappresentanti di altre categorie quali associazioni, imprese, ecc.) auspicano la formazione di figure dirigenziali dotate di competenze afferenti i seguenti ambiti:

- leadership: esperienza pregressa in organizzazioni complesse, visibilità, auto-valutazione, prontezza nelle decisioni, imparzialità, prestigio, tendenza alla meritocrazia, onestà, intelligenza emotiva, arguzia, pazienza, affidabilità, stabilità, capacità di ispirare, carisma, curiosità, capacità di team building;
- managerialità: stimolo alla partecipazione, competenze sulle reti, capacità di delega, capacità di valutazione e di rendicontazione, conoscenza delle norme e dei processi organizzativi, conoscenze di gestione finanziaria e di gestione delle risorse umane;
- pedagogia: competenze pedagogiche, capacità di innovare, conoscenza dei curricula e dei programmi.

Fonte: Franzoni S., Gennari F. (2012), *School Leaders' Competencies to Build Learning Communities*, 4<sup>th</sup> Annual International Conference on Education and New Learning Technologies, Barcelona, July 2-4.

#### 4. Conclusioni

L'evoluzione dei fabbisogni educativi rimarca la necessità di valorizzare le relazioni con gli stakeholder che, a vario titolo e nel rispetto dei propri ruoli, sono coinvolti nella soddisfazione dei fabbisogni stessi. La qualità dei servizi educativi è, infatti, il risultato di un processo trasversale, che coinvolge una molteplicità di soggetti e che manifesta il proprio impatto in un periodo di tempo medio-lungo, essendo strettamente

connessa allo sviluppo economico di un Paese e, quindi, al miglioramento delle condizioni di benessere dell'intera comunità.

Il ruolo centrale che la scuola riveste, non solo nella società ma anche nell'economia di un Paese, enfatizza la considerazione congiunta degli aspetti di socialità e di economicità quali dimensioni fondamentali per l'individuazione e la produzione dei servizi educativi. L'integrazione fra le dimensioni succitate sottolinea la necessità di una maggiore attenzione alle connotazioni economiche dei fenomeni sociali che ricoprono comunque un'importanza fondamentale nel perseguimento della funzione istituzionale della scuola. Per consentire la conoscenza e la consapevole partecipazione al conseguimento di obiettivi prioritari ed a valenza collettiva, nel rispetto però di un'ottica di convenienza e di equilibrio economico, occorrono criteri di motivazione, di condivisione e di valutazione delle decisioni e delle azioni.

La piena consapevolezza del concetto di scuola come istituto che svolge attività economica si accompagna, cioè, all'affermazione di una governance orientata all'economicità, al corretto impiego delle limitate risorse disponibili, anche mediante il costruttivo confronto tra i diversi attori che partecipano attivamente al processo educativo all'interno del più ampio sistema scolastico. Un utilizzo più equo ed efficiente delle risorse sta, di fatto, alla base della valorizzazione delle relazioni con gli stakeholder e della connessa attivazione di network fortemente orientati alla realizzazione di obiettivi prioritari.

## **Bibliografia**

Bovaird T., Löffler E. (2002), "Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking of 'good local governance'". *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 68, No 1, pp. 560-590.

Brondoni S.M. (1988), "Le strutture della comunicazione in Italia", in Guatri L. (a cura di), *Trattato di economia delle aziende industriali*, Tomo primo, Egea, Milano.

Brondoni S.M. (2002), Mercato globale, risorse immateriali e spazio competitivo d'impresa, *Symphony Emerging Issue in Management*, n. 1.

Brondoni S.M., a cura di, (2006), *Cultura di network, performance e dinamiche competitive*, Giappichelli, Torino.

Brown D.J. (1990), *Decentralization and School-Based Management*, Falmer Press, Bristol

Caldwell B. (2009), *The power of Networks to Transform Education: an International Perspective*, Specialist Schools and Academies Trust.

Daun, H& Mundy, K. (2011) *Educational Governance and Participation: Focus on Developing Countries*, Report 120, Institute of International Education, Stockholm University.

Dowrick, P. and N. Crespo (2007), *School failure*, in Handbook of Adolescent Behavioral Problems, Behavioral Science, Springer

European Commission/EACEA/Eurydice, 2013. *Funding of Education in Europe 2000-2012: The Impact of the Economic Crisis*. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union

Faubert, B., (2012), *In-school policies and practices for overcoming school failure: A Literature Review*, OECD Education Working Paper, OECD, Paris.

Franzoni S., Gandini G. (2010), "A governance model for managing social and educational service", paper presented at 32<sup>nd</sup> EGPA Annual Conference, 8-10 September, Toulouse, France.

- Franzoni S., Gennari F. (2012), *School Leaders' Competencies to Build Learning Communities*, 4th Annual International Conference on Education and New learning Technologies, Barcelona, July 2-4.
- Hood C. (1991), "A Public Management For All Seasons?", *Public Administration*, Vol. 69, No. 6, pp. 16-45.
- Hopkins D. (2005), *Every school a great school*, London: Open University Press.
- Joyce B.R., Calhoun E., Hopkins D. (1999), *The new structure of school improvement: Inquiring schools and achieving students*, Open University Press.
- Kemmerer, F. (1994). Decentralization of Schooling in Developing Nations. In T. Husén & N. Postlethwaite (eds). *International Encyclopedia of Education*, (pp. 1412-1416). Oxford: Pergamon Press
- Kilpatrick S., Barrett M., Jones, T. (2005), Defining Learning Communities, working paper, Faculty of Education, University of Tasmania, Australia.
- Kitzinger J. (1995), *Qualitative research: Introducing focus groups*, BMJ.
- Klijn E.H., Steijn A.J., Edelenbos, J. (2010), "The impact of network management strategies on the outcomes in governance net-works", *Public Administration*, Vol. 88, No. 4, 92-pp. 123.
- Kooiman J., Van Vliet, M. (1993), "Governance and public management", in Eljassen K.A., Kooiman J., *Managing public organisations: lessons from contemporary European experience*, Sage Publication, London, pp. 240-267.
- Lundgren, U. (2001). *Governing the Education Sector. International Trends, Main Themes and Approaches*. In Institute for Educational Policy: Governance for Quality of Education. Conferences Proceedings. Budapest: The Open Society Institute & World Bank.
- Macbeath J., Mortimore P. (2001), *Improving school effectiveness*, Open University.
- Malen B, Ogawa R., Kranz J. (1990), What do we know about Site-based Management: a case Study of the Literature – A call for Research, in Clune and White *Choice and Control in American Education: the Practice of Choice, Decentralization and School Restructuring*, Falmer Press, London
- Manor J. (1999), *The Political Economy of Democratic Decentralization*, Washington D.C.: World Bank
- Marburger, C.L. (1985) *One School at a Time*, Columbia, MI), National Committee for Citizens in Education
- Mintzberg H. (1979), *The structuring of organizations: A synthesis of the research*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- Mortimore P. (1998), *The road to improvement: Reflections on school effectiveness*, Taylor & Francis
- Murphy, J. (1997). Restructuring Through School-Based Management. In Townsend (ed). *Restructuring and Quality: Issues for Tomorrow's Schools*, London: Routledge pp35-60
- OECD (2010), *Overcoming School Failure: Policies that Work*, OECD Publishing
- OECD (2011), *Public Governance Reviews. Together for Better Public Services. Partnering with citizens and civil society*, Oecd Publishing, Paris.
- OECD (2012), *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD Publishing.
- OECD (2013), *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, OECD Publishing.
- Osborne S.P. (2010), *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge, London.
- Osborne, S.P. (1998), *Voluntary Organisations and Innovation in Public Services*, Routledge, London.

- Patrick K., Provan K.G. (2009), "Towards an exogenous theory of public network performance", *Public Administration*, Vol. 87, No. 3, pp. 440–456.
- Provan K.G., Milward, M. (2001), "Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational net-works", *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 4, pp. 79-96.
- Psacharopoulos, G. (2007), *The Costs of School Failure, A Feasibility Study*, Analytical Report prepared for the European Commission.
- Recommendation of the European Parliament and of the council of 18 December 2006 on key competences for lifelong learning (2006/962/EC).
- Rhodes R.A.W. (1996), "The new governance: Governing without government", *Political Studies*, Vol. 44, No. 4, pp. 652–667.
- Ribot J. (2002), *Democratic Decentralization of Natural Resources. Institutionalizing Popular Participation*, World Resource Institute, Washington
- Rondinelli D., Nellis J.R, Cheema S. (1984), *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*, Washington, D.C.: World Bank.
- Salvioni D.M., Gandini G., Franzoni S., Gennari F. (2012), *School Governance. An International Comparison*, EIASM 7TH International Conference on Accounting, Auditing & Management in Public Sector Reforms, Milan, September 4-6.
- Salvioni S., Gandini G., Franzoni S., Gennari F. (2012), "School Governance: the roles of key actors", *US-China Review B*, 2(10), pp. 881-897.
- Sammons P. (1998), *School effectiveness: Coming of age in the 21st century*, Taylor & Francis.
- Scheerens J., Bosker R. (1997), *The foundations of educational effectiveness*, New York: Elsevier.
- Slater, R.O. (1993). On centralization, decentralization and school restructuring: A sociological perspective. In H. Beare and W.L. Boyd (eds.). *Restructuring Schools. An International Perspective on the Movement to Transform the Control and Performance of School*, (pp. 174-183). London: The Falmer.
- Sliwka A. (2003), *Networking for Educational Innovation: A Comparative Analysis*, Published in Networks of Innovation, OECD/CERI, Paris.
- Teddlie C., Reynolds D. (2000), *The international handbook of school effectiveness research*, London: Routledge.
- Unesco (2008), *A Framework for Action on Education Governance*, Recommendations of the Conference on Governance in Education: Transparency, Accountability and Effectiveness, Paris.