economiesuisse
DOSSIER POLITICA

4 / 2020
Scuole pubbliche ben gestite per una formazione di qualità

27.08.2020

L'essenziale in breve

Le scuole pubbliche non sono imprese con scopi di lucro, ma i punti comuni a livello dei compiti direttivi sono numerosi. Dal punto di vista della gestione, le scuole possono essere ritenute delle organizzazioni di esperti, i docenti hanno bisogno di una grande libertà decisionale nell'esercizio delle loro funzioni. Le direzioni delle scuole dovrebbero dunque coltivare uno stile di gestione basato sulla cooperazione con uno spirito di squadra ma con responsabilità e competenze decisionali chiare. Ogni scuola ha bisogno di un minimo di autonomia per poter rispondere ai suoi bisogni specifici. Questa situazione complessa richiede una dissociazione coerente della direzione strategica e operativa delle scuole, che non è sfortunatamente ancora stata messa in atto sistematicamente in tutta la Svizzera. Questo dossierpolitica mostra quali lezioni tratte dal settore privato e dalla ricerca possono essere opportunamente applicate alla direzione delle scuole pubbliche svizzere.

Contatto o domande

Prof. Dott. Rudolf Minsch
Presidente supplente della Direzione, responsabile del dipartimento Politica economica generale e formazione / Capo economista
Dott. Roger Wehrli
Responsabile supplente del dipartimento Politica economica generale e istruzione
Cristina Gaggini
Membro della Direzione, Direttrice Romandia

www.dossierpolitik.ch

Posizione di economiesuisse

- Le scuole pubbliche sono delle organizzazioni di esperti. I docenti sono tutti esperti nel loro campo d'insegnamento.
- Per la conduzione di organizzazione di esperti si applicano dei principi di conduzione specifici. Gli esperti hanno però bisogno di libertà.
- Una buona gestione è essenziale per una formazione di qualità.
- Numerose direzioni scolastiche operano con strutture inappropriate. Le direzioni scolastiche hanno bisogno di maggiore autonomia, di un budget globale e di competenze decisionali chiare.
- La direzione strategica, che dev'essere garantita dalle autorità esecutive (commissione scolastica o capidicastero scuole) dev'essere chiaramente separata dalla direzione operativa delle scuole.
- Dirigere una scuola in maniera professionale è un lavoro di squadra. La direzione scolastica dovrebbe essere composta da un team che integra i docenti in uno spirito cooperativo.

1. Introduzione

Una scuola pubblica e un'impresa privata devono essere considerate come due paia di scarpe diverse – per questo motivo non si può paragonare la gestione di un'impresa alla direzione di una scuola. Questa affermazione non è una novità. Ma è davvero così?

Iniziamo con una differenza essenziale. Gli allievi e i genitori non sono dei clienti volontari di una scuola pubblica. In Svizzera, di solito occorre traslocare per mandare i figli in un'altra scuola. Soltanto una minima proporzione di genitori può o vuole pagare una scuola privata, oppure quest'ultima è troppo lontana dal luogo di residenza. La maggior parte della popolazione è obbligata a frequentare la scuola pubblica locale. I clienti delle imprese invece acquistano i prodotti o i servizi su base volontaria, nel senso che hanno la scelta tra le alternative offerte dalla concorrenza.

Concentrarsi su simili differenze non porta però a nulla. È molto più importante prendere coscienza che esiste un certo numero di punti Comuni che permettono di apprendere gli uni dagli altri, giustamente per quanto concerne le questioni di direzione e conduzione. Il principale punto Comune è che numerose imprese e scuole sono delle vere organizzazioni di esperti. I collaboratori sono degli specialisti nel loro settore. Mentre i docenti sono degli esperti dell'insegnamento, gli ingegneri, i consulenti e i medici sono gli esperti degli uffici di ingegneria, degli uffici di consulenza e degli ospedali. Questo ragionamento si applica anche a numerose ONG.

Guardiamo dunque un po' oltre alla punta del nostro naso: quali sono i parallelismi tra le scuole e le organizzazioni di esperti del settore privato e come queste strutture possono imparare le une dalle altre? Il progetto «Leaders in Exchange» risponde precisamente a queste domande. I direttori scolastici e del settore privato dovrebbero scambiarsi delle idee e imparare gli uni dagli altri.

Leaders in Exchange: cambiare prospettiva!
In che modo l'istruzione e l'economia possono essere più strettamente interconnesse per plasmare il futuro insieme? Il programma «Leaders in Exchange» riunisce direttori di imprese e di scuole in tandem per favorire degli scambi sulle tematiche della leadership e sull'ulteriore sviluppo delle proprie organizzazioni e per imparare gli uni dagli altri. Come funziona la conduzione nei due sistemi? Quali sono le rispettive sfide in quale direzione dobbiamo procedere? «È stata una delle migliori e più appassionanti esperienze che ho vissuto! Potermi fare un'idea del mondo scolastico e del difficile compito di una direzione scolastica mi ha particolarmente interessato», ha affermato Alain Gut, direttore di IBM che ha preso parte al progetto pilota. Nel 2020, il programma sarà gestito

dall'Associazione dei direttori scolastici del Canton Zurigo (VSLZH) in collaborazione con economiesuisse e l'Alta scuola pedagogica di Zurigo. Ulteriori informazioni e iscrizioni sul sito: http://vslzh.ch/kurse/angebot-leaders-in-exchange/

In questo dossierpolitica, economiesuisse formula alcune ipotesi per una buona gestione delle scuole pubbliche. Esse si basano sulle esperienze realizzate in seno alle organizzazioni di esperti del settore privato e saranno discusse ed esaminate con i direttori scolastici nell'ambito del progetto Leaders in Exchange.

Come nelle organizzazioni di esperti del settore privato, una buona leadership è importante anche nelle scuole. I collaboratori dovrebbero essere in grado di svilupparsi meglio nell'ambito del lavoro, di essere più produttivi e creativi. Per poterlo fare, hanno però bisogno di un ambiente di lavoro stimolante ed efficiente che li sostenga e nel quale si sentano a loro agio. Ciò significa che spetta alla direzione della scuola creare un contesto che permetta ai docenti di dispensare un insegnamento qualitativo in un ambiente d'apprendimento motivante per gli allievi. Infine, l'azione delle scuole dev'essere orientata verso la migliore qualità d'insegnamento possibile. Vari studi mostrano che le direzioni scolastiche hanno un'influenza indiretta e sulle competenze sviluppate dagli alunni. La leadership influenza, tra l'altro, la motivazione dei docenti e quindi la qualità dell'insegnamento.

La registrazione del tempo di lavoro dell'associazione mantello dei docenti svizzeri (LCH) mostra che una buona gestione comporta una riduzione sensibile dell'onere di lavoro del corpo docenti. [1] Si tratta di uno sviluppo notevole. Negli anni '90, è iniziato un processo di professionalizzazione che è tuttora in corso. In passato, i direttori scolastici erano membri del corpo docente che assumeva vari compiti di direzione in quanto primus inter pares. Oggi, sono spesso dei direttori appositamente formati, che erano in precedenza dei docenti. Queste nuove pratiche sembrano essersi affermate e forniscono un sostegno efficace ai docenti. Ciò non era ancora il caso nel 2009. Secondo un sondaggio di LCH, dirigere una scuola era a quel tempo percepito come un onere.
Il dossierpolitica espone per iniziare le condizioni quadro in vigore nei Cantoni e mostra quali modelli di direzione sono applicati dai Cantoni svizzero tedeschi. In seguito, nella sezione 3, sono riassunte le principali conclusioni della letteratura sui principi di leadership nelle organizzazioni di esperti. Partendo da questo, la Sezione 4 ricava raccomandazioni per una buona leadership nelle scuole dell'obbligo pubbliche.

2. Analisi della situazione attuale nei Cantoni

La scolarità obbligatoria è di competenza dei Cantoni e dei Comuni. Di conseguenza, esiste un gran numero di modelli di direzione scolastica diversi. Nella letteratura, si parla spesso di «triade di direzione» (Bonhage e Schwitter Marsiaj, 2019) composta da un'autorità scolastica (commissione scolastica, consiglio di scuola o termine analogo) in quanto esecutivo politico, dalla direzione della scuola in quanto esecutivo operativo e dall'amministrazione cantonale o comunale. La struttura di direzione delle scuole è generalmente definita in maniera relativamente precisa da condizioni quadro legali.

Ogni Cantone regolamenta autonomamente la ripartizione della direzione strategica ed operativa, poiché il quadro è generalmente stabilito dalla legge sulla scuola dell'obbligo del Cantone interessato. Di seguito viene proposta una breve panoramica descrittiva dei modelli attualmente applicati in Svizzera. Per poter dare una visione generale della direzione politico-strategica ed amministrativo-operativa, i dettagli specifici non sono menzionati.

I modelli di direzione delle scuole dei vari Cantoni possono essere divisi in tre categorie:

- Commissione scolastica: [2] direzione politico-strategica della scuola da parte di un comitato eletto dal popolo e incaricato esclusivamente dell'educazione pubblica, gestione operativa da parte della direzione scolastica.
- Municipio: direzione politico-strategica della scuola da parte del Municipio e competenze estese per la direzione della scuola.
- Delegazione: Il Comune può decidere in maniera autonoma di costituire una commissione scolastica e decidere quali competenze attribuirle.

Il primo dei modelli citati, con una commissione scolastica incaricata della direzione politico-strategica, è il più corrente. Il popolo elegge una commissione scolastica composta da membri non professionisti. La commissione scolastica è incaricata di elaborare la strategia della scuola. Essa definisce il quadro del programma scolastico e approva il programma proposto. Essa assume o licenzia il responsabile della direzione e il corpo docenti. Spesso, la commissione scolastica è responsabile della destinazione di risorse finanziarie e del controllo del loro utilizzo. Essa è l'interfaccia con il pubblico e ha quale missione di integrare la scuola nel Comune. Spesso, essa svolge anche il ruolo di istanza di ricorso. La direzione operativa delle scuole è invece garantita dai direttori scolastici assunti dalla commissione scolastica. [3] Questi ultimi sono responsabili dell'amministrazione, della gestione del personale docente e della direzione pedagogica della scuola. Essi elaborano generalmente il programma scolastico con il corpo docente e costituiscono la prima istanza di ricorso. L'attribuzione precisa delle competenze varia da un Cantone all'altro.

Con la crescente professionalizzazione delle direzioni scolastiche, il secondo modello senza commissione scolastica guadagna popolarità. Con questo modello, la maggior

parte delle competenze della commissione scolastica sono trasferite al municipale competente (capodicastero). I compiti di supervisione sono in gran parte assunti dal dipartimento cantonale dell'educazione pubblica. Una parte delle competenze assunte dalla commissione scolastica del primo modello sono allora affidate alla direzione scolastica. I Cantoni che adottano questo modello lo giustificano spesso con la difficoltà di reperire, nei Comuni piccoli, le persone competenti per entrare a far parte della commissione scolastica. In molti casi, gli amministratori scolastici professionalizzati ritengono di non essere compresi o adeguatamente guidati dalle autorità non professionali. Alcuni Cantoni, come Soletta e Basilea-Città applicano questo modello. In numerosi Cantoni sono in corso discussioni (in particolare Argovia, Basilea Campagna, Zurigo) sull'opportunità di abolire la commissione scolastica.

Il terzo ed ultimo modello è una forma ibrida dei primi due. In questo caso, il Cantone non impone nessun modello di direzione ai Comuni. Quest'ultimi possono decidere autonomamente di costituire una commissione scolastica e quali competenze attribuirle. La commissione scolastica può essere dotata di poteri decisionali definiti in modo diverso, o assumere solo una funzione consultiva. Questa forma si trova ad esempio nei Cantoni di Lucerna e Berna.

Non esiste il modello giusto o quello sbagliato. Con ciascuno dei modelli descritti, si osservano esempi buoni e meno buoni di cooperazione tra la direzione strategica e operativa. Oltre al modello e alle specificità regionali, le persone implicate svolgono un ruolo chiave. Si costata tuttavia ovunque una tendenza verso direzioni scolastiche sempre più professionali. L'esigenza di una professionalizzazione o di un'abolizione della commissione scolastica diventa così sempre più frequente. Da questo punto di vista, il paesaggio svizzero della formazione è in pieno sviluppo.

Le strutture direttive variano notevolmente da una scuola all'altra. La composizione della direzione della scuola, l'organigramma e il numero delle persone sotto responsabilità diretta variano molto. Di norma dipendono dalle dimensioni della scuola o dal numero di alunni, ma anche dai requisiti normativi fissati dalle autorità cantonali. Un sondaggio a campione in quattro grandi Cantoni svizzero tedeschi (Argovia, Basilea Città, Berna, Zurigo) mostra che il numero delle persone sotto responsabilità diretta si situa generalmente intorno alle 25-30 persone. In alcune scuole sono posti sotto la responsabilità di un direttore o di una direttrice fino a 60 docenti. Il numero delle persone sotto responsabilità diretta è quindi significativamente più alto di quello considerato ottimale nella letteratura scientifica. I Cantoni sono ben consapevoli di questo problema. Il sondaggio dimostra inoltre che i compiti di direzione costituiscono tipicamente un po' meno di un posto di lavoro a tempo pieno. Nel Canton Berna, per esempio, la direzione di un'istituzione scolastica rappresenta in media 0,74 posti a tempo pieno, distribuiti su 1,87 persone.

3. Principi di conduzione nelle organizzazioni di esperti

Prima di iniziare a riflettere su una buona gestione delle scuole pubbliche, può essere utile esaminare ciò che avviene altrove, ad esempio consultando la letteratura specializzata o paragonando la gestione delle scuole pubbliche con la gestione di organizzazioni extra-scolastiche paragonabili.

Le scuole sottolineano giustamente che, contrariamente alle imprese private, esse devono dirigere la loro organizzazione tenendo conto di un certo numero di particolarità. Dimostriamo di seguito che le organizzazioni di esperti private e pubbliche presentano anch'esse numerose similitudini con le scuole. I dati scientifici sulla gestione di organizzazioni di esperti possono dunque fornire preziose informazioni per una buona gestione delle scuole. Contrariamente alla sezione precedente, non si tratta della gestione a livello sistemico, ma a livello personale e organizzativo.

3.1. Cos'è un'organizzazione di esperti?

Secondo Rybnicek e al. (2016), le organizzazioni di esperti impiegano esperti altamente qualificati. Questi ultimi utilizzano le loro conoscenze specialistiche per risolvere i problemi di varia natura e non di routine. È ad esempio il caso nella ricerca e sviluppo, nelle società di consulenza, nell'ambito di associazioni e ONG, nelle università ed anche nelle scuole. [4] Le caratteristiche di un'organizzazione di esperti sono le seguenti:

- **Qualità e produttività:** Per l'organizzazione, le prestazioni dei suoi esperti costituiscono la risorsa principale. La qualità e la produttività dell'impresa ne dipendono ampiamente. Il lavoro degli esperti è al centro dell'organizzazione.
- **Autonomia individuale:** Gli esperti dispongono di sufficiente libertà per lavorare in maniera ottimale e per svolgere i loro compiti secondo le proprie idee. [5] Essi dovrebbero disporre di sufficiente autonomia per decidere metodi, risorse e processi. La direzione non ha nessuna influenza sugli obiettivi individuali, le priorità e il grado d'identificazione di ogni persona con l'impresa.
- **Motivazione:** Gli esperti si sentono più legati alla loro professione che alla loro organizzazione. [6] È quindi difficile motivarli per gli obiettivi dell'organizzazione. [7]
- **Competenza:** Per gli esperti l'esperienza nel loro settore prevale sulla gerarchia. [8] I quadri superiori devono avere essi stessi le competenze necessarie. [9] Questo è l'unico modo per garantire l'accettazione tra i dipendenti.
- **Conoscenze:** Le conoscenze sono la principale prestazione e l'offerta di base degli esperti. Lo scambio di conoscenze svolge dunque un ruolo essenziale per l'apprendimento individuale e organizzativo in seno ad un'organizzazione. Siccome questo scambio è in parte in contraddizione con l'autonomia individuale, è talvolta difficile da concretizzare.
- **Cambiamenti:** Gli esperti non vogliono delle regole e hanno dunque spesso un atteggiamento negativo nei confronti del cambiamento. [10] Essi vorrebbero poter

svolgere il loro lavoro come meglio credono.

Queste caratteristiche valgono in larga misura anche per le scuole, che in linea di massima sono anche organizzazioni di esperti.

3.2. La gestione delle organizzazioni di esperti

A causa delle caratteristiche di cui sopra, le organizzazioni di esperti hanno bisogno di un proprio stile di gestione e direzione. [11] Secondo Erne (2012), le sfide che si pongono nelle organizzazioni di esperti sono: [12]

- Definizione e misurazione della produttività degli esperti
- Motivazione degli esperti a raggiungere gli obiettivi dell'organizzazione attenendosi alle regolamentazioni
- Diffusione e utilizzo delle conoscenze in seno all'organizzazione

La direzione di un'impresa può essere suddivisa in una direzione strategica e una direzione operativa. La direzione strategica comprende in particolare la determinazione di obiettivi per l'organizzazione. La direzione operativa deve da parte sua vegliare affinché gli obiettivi siano raggiunti. Essa si occupa della gestione organizzativa e del personale, nonché della pianificazione nell'ambito delle attività quotidiane dell'organizzazione. Una netta separazione tra la direzione strategica e quella operativa è essenziale (Bernstein e al. 2016). [13] Le strutture, i compiti e le competenze devono in particolare essere chiaramente definite affinché i ruoli siano chiari e che nessun compito sia eseguito due volte o non sia svolto affatto.

La fiducia riveste un ruolo importante nelle organizzazioni di esperti. Dal momento che l'attività è in gran parte inosservabile e la produttività non è quindi chiaramente evidente, i manager devono dare agli esperti la libertà d'azione ed esprimere loro fiducia. Di conseguenza, anche il team building e l'apprezzamento dei dipendenti sono fondamentali. In questo modo, la coesione e lo scambio professionale possono essere rafforzati.

Nelle organizzazioni di esperti, la formazione continua riveste grande importanza. Gli esperti possono così essere promossi in funzione delle loro capacità e i quadri superiori possono sviluppare le loro competenze in materia di gestione. Si tratta di un buon mezzo per sostenere o aumentare la motivazione in tutti i settori dell'organizzazione.

Per rispondere ai bisogni degli esperti, la letteratura raccomanda uno stile di gestione trasformazionale. [14] Un simile approccio si concentra su altri aspetti in funzione delle competenze e dei bisogni dei collaboratori. Il direttore è allora un coach, un mentore o un superiore gerarchico, in funzione di ciò che è più appropriato al momento. L'obiettivo è di stimolare intellettualmente i collaboratori e di promuoverli in maniera ottimale.

La letteratura manageriale si occupa spesso del numero di persone sotto responsabilità diretta. Quanti collaboratori devono essere subordinati ad un direttore? Ancora pochi anni fa, la letteratura parlava di un rapporto di leadership ottimale molto piccolo di 1:4 a 1:7. [15] Oggi, la tendenza osservata è generalmente un aumento delle persone sotto responsabilità diretta. La questione del rapporto di

gestione ottimale non è del tutto chiara, ma ci sono diversi fattori che hanno un'influenza su di essa. Un rapporto ridotto è raccomandato, ad esempio, se i compiti sono piuttosto complessi e variegati nella struttura, se ci sono forti variazioni nel lavoro quotidiano, se il lavoro comporta rischi elevati per l'organizzazione, o se il lavoro non è molto automatizzato. Se il pubblico segue con occhio critico i risultati dell'organizzazione o se lo sviluppo professionale dei collaboratori è una priorità, è inoltre preferibile un rapporto inferiore. Strutture organizzative complesse, grandi distanze geografiche o un importante sforzo di coordinamento richiedono anche che il team gestito sia piuttosto piccolo. [16]

Letteratura specializzata sulla gestione delle scuole

Cosa dice la letteratura specializzata sulla direzione delle scuole? Essa sottolinea tra l'altro che i docenti devono beneficiare di alcune libertà e diritti di codecisione e che la direzione deve accordare la sua fiducia al corpo docenti. Si considera appropriato uno stile di gestione trasformazionale che tenga presente anche i vari bisogni dei docenti.

La relazione tra la direzione della scuola e i docenti è molto simile a quella esistente tra i superiori e gli esperti di organizzazioni di esperti. Tuttavia, le scuole costituiscono un caso particolare, nella misura in cui gli attori politici e il pubblico hanno voce in capitolo. La direzione strategica spetta alle autorità scolastiche, rispettivamente al Municipio e al dipartimento cantonale dell'educazione. Le scuole devono dunque tener conto dell'integrazione politica e della direzione condivisa. La direzione di una scuola richiede inoltre un maggiore coordinamento tra i diversi attori rispetto alla direzione tradizionale nelle organizzazioni di esperti. I compiti e le competenze dei tre settori, gestione della scuola, amministrazione della scuola e autorità scolastica, dovrebbero essere chiaramente regolamentati e suddivisi. In realtà, non è sempre così.

Il modello di gestione denominato New public management ha guadagnato importanza nell'amministrazione pubblica. Esso si basa su una chiara separazione della direzione strategica ed operativa. Secondo Dubs (2005), [17] l'approccio new public management va bene anche per le scuole. La massima autorità politico-amministrativa (ad esempio un dipartimento dell'istruzione pubblica) deve allora definire condizioni quadro chiare ed elaborare un concetto globale. Nell'ambito del new public management, dev'essere concessa ad alcune scuole una maggiore autonomia, poiché ciò può aumentare la loro efficienza.

Per le scuole, la letteratura raccomanda lo stile di gestione denominato «distributed leadership». [18] Le gerarchie sono sostituite da ruoli. A seconda del tema, la direzione è assunta da qualcun altro. Gli esperti possono così assumere funzioni di direzione corrispondenti alle loro competenze. Come per la gestione trasformazionale, i bisogni specifici dei docenti sono presi in considerazione. La direzione della scuola interagisce non solo in quanto coach o mentore, ma affida la direzione ad un esperto per determinati settori o progetti. Inoltre, la direzione della scuola viene così sgravata e può concentrarsi sulle sue competenze chiave. Questa concentrazione e ripartizione dei compiti permettono di raggiungere l'obiettivo mirato, ossia fornire il miglior insegnamento possibile.

4. Raccomandazioni

Ma cosa si intende con una «buona» direzione in una scuola pubblica? Quali raccomandazioni si possono trarre da ciò che precede per le scuole dell'obbligo pubbliche? Per rispondere a queste domande, occorre considerare le condizioni quadro specifiche delle scuole. Le scuole hanno una missione politica che devono soddisfare e hanno dei «clienti», al punto che si può utilizzare il termine di clienti quando si parla di alunni in età scolastica e dei loro genitori. Bisogna dunque chiedersi in quale misura i sistemi e i principi di conduzione delle organizzazioni di esperti del settore privato possono essere trasferiti all'organizzazione di esperti della scuola.

Inoltre, i compiti delle scuole pubbliche diventano sempre più complessi. Le esigenze poste ai docenti e alla direzione delle scuole sono sempre più elevate. La pressione sociale si rafforza. Da una parte, le esigenze in materia di contenuto della formazione aumentano e, dall'altra, le aspettative dei genitori sono sempre più elevate per quanto concerne la comunicazione della scuola. In alcuni ambienti, i genitori tentavano ad esempio con tutti i mezzi di far accedere i loro figli ai licei. In questo contesto, è essenziale una direzione scolastica professionale che sia in grado di affrontare queste sfide.

4.1. Principi

Una buona direzione è una condizione primordiale per delle buone scuole. Il rafforzamento delle strutture di direzione nelle scuole migliorerà la qualità delle scuole se porta, tra l'altro, a una riduzione del carico di lavoro contribuendo così a sostenere i docenti nella loro attività principale, vale a dire l'insegnamento. I seguenti principi dovrebbero essere applicati all'organizzazione e alla direzione della scuola:

- La reciproca fiducia costituisce la base di una buona direzione scolastica.
- La direzione strategica ed operativa dev'essere chiaramente separata.
- Ogni scuola ha bisogno di un'autonomia sufficiente: La direzione dell'istituto deve poter agire in maniera autonoma secondo linee strategiche chiare nell'ambito della sua attività operativa e disporre, tra l'altro, di competenze estese nei settori delle finanze e delle risorse umane.
- Una direzione scolastica efficiente cerca di agire in modo da alleggerire il proprio istituto. Essa deve creare condizioni quadro e possibilità di sviluppo ottimali sia per il corpo docente sia per gli allievi.
- L'ampiezza delle competenze nelle scuole non devono essere troppo ampie, in modo che sia possibile una buona gestione del personale.
- Una suddivisione della direzione è necessaria nelle scuole. In un sistema di direzione pluralista, diverse persone a vari livelli gerarchici sono coinvolti nella direzione.
- I direttori scolastici dovrebbero dirigere con uno spirito cooperativo.

4.2. Progettare un modello di gestione nelle scuole

Sulla base dei principi citati sopra, la presente sezione descrive un modello di possibile direzione nelle scuole dell'obbligo pubbliche.

4.2.1. Separare la direzione strategica dalla direzione operativa

Una separazione giudiziosa della direzione strategica e della direzione operativa è decisiva per il buon funzionamento di una scuola. La tabella 1 procede a simile separazione. Questa lista non è esaustiva e può essere estesa ad altri compiti in funzione della struttura cantonale. Per principio, le autorità politiche comunali locali dovrebbero concentrarsi sulle decisioni strategiche e dare alla direzione delle scuole pieni poteri per l'attuazione operativa.

Tabella 1: Divisione della gestione strategica [19] e operativa sull'esempio di una scuola pubblica

Gestione strategica (= Assistenza scolastica)	Gestione operativa (= Gestione della scuola)

- Strategia
- Obiettivi strategici
- Attuazione direttive cantonali/Piano di studi
- Forma di organizzazione (tra cui le classi di età/ADL)
- Budget globale
- Piano di investimenti (Richieste al comune)
- Pool di gradi di occupazione (in particolare definizione dimensione)
- Organigramma
- Elezione del direttore della scuola
- Regolamento scolastico
- Comunicazione con la popolazione
- Controlling (inclusa garanzia della qualità) / supervisione (in collaborazione con il cantone)
- Prima istanza di ricorso
	- Gestione del personale
	  - Assunzione/licenziamento
	  - Valutazione dei dipendenti
	  - Pianificazione dei gradi di occupazione (inclusi collaboratori pedagogici e sociali)
	- Utilizzo delle risorse finanziarie
	- Concetti pedagogici
	- Ripartizione dei gradi di occupazione
	- Management della qualità
	- Organizzazione e amministrazione
	- Comunicazione con gli allievi e i genitori, nonché con il personale della scuola

Non tutti i compiti di gestione possono essere assegnati in modo chiaro. Ciò vale sia per le scuole che per le organizzazioni di esperti del mondo economico. La gestione strategica dipende spesso dalle conoscenze specialistiche della gestione operativa. Ciò è particolarmente vero per i compiti che richiedono competenze pedagogiche, quali l'adozione delle direttive cantonali e del programma di studi o la definizione della forma d'organizzazione. Per questi compiti, la decisione strategica spetta alla commissione scolastica/Municipio. I contenuti sono invece proposti dalla direzione della scuola. La commissione scolastica non dispone generalmente di conoscenze pedagogiche per garantire una corretta applicazione delle direttive cantonali e mettere in atto il programma di studi. Per questo la direzione della scuola deve mettere a disposizione della commissione scolastica le sue competenze e presentare delle proposte. Tuttavia, la decisione spetta in fin dei conti alla commissione scolastica, poiché si tratta di questioni strategiche fondamentali sul modo con cui la scuola dev'essere gestita; la politica deve continuare a prevalere su queste questioni.

4.2.2. La gestione strategica

La direzione strategica garantita dai responsabili politici comunali (commissione scolastica, consiglio scolastico, Municipio) non deve cedere alla tentazione di intervenire nelle attività operative quotidiane. Al contrario, essa deve limitarsi strettamente alle questioni strategiche. Il compito principale della commissione

scolastica è quello di definire la strategia e gli obiettivi e di controllare la loro applicazione. Durante la determinazione di obiettivi, i responsabili politici comunali possono definire per la propria scuola obiettivi specifici quale complemento alle direttive cantonali e alle esigenze del programma di studi.

Affinché la direzione della scuola possa dirigere e lavorare in maniera ottimale, il principio di congruenza dev'essere rispettato. I compiti, le competenze e le responsabilità devono essere in sintonia. La direzione può assolvere i propri compiti solo se dispone anche delle necessarie competenze e responsabilità. La direzione strategica dovrebbe dunque trasferire la responsabilità operativa alla direzione della scuola. A tale scopo, la commissione scolastica deve garantire le risorse a favore della direzione della scuola, sotto forma di un budget globale, di una pianificazione degli investimenti e di un pool di docenti. Essa deve inoltre determinare la forma d'organizzazione e l'organigramma della scuola e nominare la direzione della scuola.

Se la direzione della scuola dispone di competenze più estese, queste ultime devono essere oggetto di un controllo professionale. Ciò include da una parte un controllo per la commissione scolastica, che interviene in caso di mancanze. Dall'altra parte, sono necessarie anche delle valutazioni interne ed esterne fondate (ad esempio da parte del Cantone) affinché gli abusi possano essere rapidamente costatati e sia possibile prendere per tempo delle misure correttive.

Un altro compito importante della commissione scolastica è l'integrazione locale della scuola grazie ad un frequente dialogo con la popolazione. La fiducia e la soddisfazione della popolazione nei confronti della scuola sono una condizione essenziale affinché quest'ultima possa lavorare nella calma, in maniera mirata ed efficace.

4.2.3. La gestione operativa

La direzione della scuola attua gli obiettivi strategici definiti dalla commissione scolastica. Essa dirige i docenti e rappresenta gli interessi della scuola presso i genitori e il pubblico. All'interno, essa deve da un lato convincere il corpo docente degli obiettivi strategici e, dall'altro, fare in modo che questi possano essere raggiunti. La direzione della scuola deve assumere dei compiti direttivi. Ovviamente deve prendere decisioni delicate e talvolta impopolari presso il corpo docente. La direzione della scuola composta da diverse persone è diretta da un direttore o una direttrice.

La missione principale della direzione della scuola è la ripartizione imprenditoriale delle risorse disponibili in quanto tipico compito di direzione. Di conseguenza, la direzione della scuola è responsabile della gestione del personale e delle finanze, ma anche della gestione della qualità, dell'organizzazione e dell'amministrazione, nonché della comunicazione con gli alunni e i loro genitori. Questi compiti e responsabilità di direzione devono essere in sintonia con le competenze budgetarie. La direzione della scuola dovrebbe dunque disporre di un budget globale, di cui deve definirne l'utilizzo. Questo budget include anche le spese del personale.

La gestione del personale spetta alla direzione della scuola. Essa seleziona il personale in funzione di un pool di ore d'insegnamento, valuta i collaboratori e prende inoltre tutte le altre decisioni relative al personale. In particolare, la direzione della scuola decide in maniera autonoma in merito all'utilizzo del pool di ore di insegnamento a disposizione, che è stato definito dalla direzione strategica. La direzione della scuola decide inoltre il modo migliore di attuare le misure pedagogiche speciali nel suo istituto o se sono necessarie misure derivanti dal lavoro sociale. Le scuole dovrebbero inoltre avere la possibilità di ripartire il tempo di lavoro annuale degli insegnanti in maniera autonoma nell'ambito delle normative cantonali. Le scuole dovrebbero poter definire le ore di presenza autonomamente, determinando dove e con quali compiti un docente debba assolvere il suo programma al di fuori dell'orario di classe.

La direzione di una scuola deve disporre di competenze pedagogiche, poiché è responsabile di sviluppare la scuola e di implementare il piano di studi. I suoi compiti includono anche un miglioramento e una garanzia della qualità. La direzione della scuola deve intervenire anche in caso di crisi ed essere il primo punto di contatto per i docenti in situazioni difficili. Inoltre, può essere utile per tutti i membri della direzione della scuola continuare ad insegnare, almeno qualche ora, per poter restare in contatto con quanto avviene sul campo.

4.2.4. Condotta della gestione scolastica con uno spirito cooperativo

La direzione della scuola è generalmente affidata a un team di direzione e non a una sola persona. Soltanto un comitato di direzione può garantire la stabilità richiesta per mantenere le conoscenze dopo le partenze individuali. Le discussioni critiche nell'ambito del team sono indispensabili per migliorare la qualità di una scuola, evitare un effetto di routine o ripartire adeguatamente il lavoro. Il corpo docente comprende sufficienti docenti qualificati che possono svolgere le loro funzioni in seno a una direzione scolastica gestita in modo collegiale, con un onere di insegnamento volutamente ridotto.

La direzione della scuola deve garantire la condotta dell'istituto tenendo conto dei collaboratori e delle loro competenze. Le scuole funzionano solo se lavorano con spirito di squadra. A tale scopo, è importante rafforzare la reciproca fiducia. I docenti devono inoltre rimettersi in gioco in maniera critica nell'ambito del loro team, nello spirito di un controllo sociale e dare un feedback costruttivo affinché tutto l'istituto scolastico possa svilupparsi. L'obiettivo di una gestione cooperativa dovrebbe essere che i docenti non pensino unicamente a loro stessi e alla loro classe, bensì all'insieme della scuola.

Nella letteratura (vedere sopra) si parla di «distributed leadership». Il livello della direzione è ampliato e degli insegnanti competenti assumono compiti direttivi. Devono essere creati dei dipartimenti a tale scopo e dev'essere proposto ai docenti uno sviluppo delle loro carriere. L'attrattività della professione di docente ne risulterebbe rafforzata.

Ma la direzione della scuola sarà allora molto più onerosa? Non forzatamente, poiché una ripartizione dei compiti della direzione tra più persone richiede anche una

ripartizione delle risorse interessate. Per quanto concerne i compiti della direzione, il direttore dovrebbe disporre di un pool di ore di insegnamento che potrebbe ripartire liberamente tra i docenti che fanno parte della direzione. Questo permetterebbe di garantire che la direzione della scuola disponga di competenze adeguate per attuare in maniera appropriata e adatta alla scuola stessa dei compiti direttivi complessi. Nei progetti di sviluppo scolastico, questo può portare ad una maggiore professionalizzazione fino al livello più basso. Una direzione scolastica che coinvolga i docenti in questo modo minimizza la distanza 'amministrativa' tra la direzione della scuola e il corpo docente e dunque il potenziale spreco di risorse in presenza di controversie. Anche se la direzione è cooperativa, la direzione della scuola ha un ruolo importante da svolgere. Essa è responsabile dell'insieme dell'istituto scolastico e non deve utilizzare la scusa di «distributed leadership» per non dirigere la scuola ed evitare decisioni difficili. In alcuni settori, quale la gestione finanziaria o del personale, occorrono gerarchie dotate di competenze decisionali chiare.

4.2.5. Organizzazione della scuola

Le spiegazioni di cui sopra hanno conseguenze sull'organigramma di una tipica scuola pubblica. Le gerarchie piatte sarebbero soppresse, in modo che il numero di persone sotto responsabilità diretta di tutti i dirigenti sia compreso tra 1 e 10. Il numero esatto dipende dalle singole mansioni dei superiori e dei collaboratori, dal grado di delega, dal tipo di garanzia di qualità e dal livello di fiducia. È importante, però, che il rapporto sia definito in modo tale che la direzione della scuola possa accompagnare gli insegnanti da vicino nel loro lavoro quotidiano. Essa dev'essere in grado di valutare equamente le prestazioni dei docenti – per definizione difficili da misurare – e instaurare la necessaria fiducia.

Di regola, la direzione della scuola dev'essere ripartita tra più persone. Ad esempio, la responsabilità del grado della scuola primaria dell'obbligo e del grado secondario può essere affidata ad una seconda gerarchia al di sotto del direttore dell'istituto. Soprattutto i compiti pedagogici possono essere suddivisi tra diverse persone. Occorre però che almeno un docente faccia parte della direzione della scuola.

Se la scuola dispone di un budget globale, come qui proposto, è opportuno creare una gestione amministrativa, oltre a quella pedagogica. Il direttore amministrativo deve avere esperienza di gestione e non deve necessariamente essere un insegnante, mentre il direttore pedagogico deve obbligatoriamente esserlo. La nomina di un direttore amministrativo, che assume la responsabilità finanziaria e agisce come una coscienza finanziaria, dovrebbe inoltre contribuire allo sviluppo efficace della scuola. Grazie ad un reciproco ascolto durante le riunioni della direzione della scuola e nella vita quotidiana della scuola, gli argomenti più importanti sono noti sia alla direzione pedagogica sia a quella finanziaria. Un approccio basato sulla stima permette di appianare più rapidamente le tensioni tra una pianificazione ottimale della quotidianità scolastica e le restrizioni finanziarie. Inoltre, si raccomanda che almeno un membro della direzione della scuola abbia una competenza informatica sufficiente a garantire che l'informatica sia integrata nell'insegnamento in modo significativo - dal punto di vista pedagogico, tecnico e

logistico.

Una certa dimensione minima di una scuola è necessaria per una gestione strategica e operativa professionale e coerente. Per le scuole più piccole, può quindi avere senso unire le forze a livello sovracomunale. Poiché è importante che la direzione della scuola sia ben ancorata a livello locale nei singoli istituti scolastici, in questi casi è necessario delegare più compiti e competenze a questi istituti. Rispetto ad una scuola organizzata in maniera centralizzata, l'onere di lavoro del direttore è probabilmente minore, ciò che dovrebbe favorire anche i membri della direzione locale delle scuole. Se una fusione con altre scuole non è possibile, i compiti della direzione non possono sfortunatamente essere suddivisi tra un numero maggiore di persone, come descritto in precedenza.

4.3. Professionalizzazione della direzione scolastica / rafforzamento delle competenze gestionali

Le direzioni scolastiche dovrebbero agire in modo professionale e per poterlo fare hanno bisogno di competenze gestionali. Per questo i direttori di istituti scolastici devono seguire una formazione nonché una formazione continua di qualità. Occorre, per iniziare, una solida formazione in materia di direzione scolastica che permetta ai docenti che hanno ambizioni e talenti di acquisire competenze di gestione di base. Dopo la formazione di base, questi docenti sono in grado di assumere i loro primi compiti direttivi e, ad esempio, dirigere un piccolo team. Ciò è importante, poiché la leadership dev'essere acquisita principalmente nella pratica. Tuttavia, oltre a questo apprendimento sul posto di lavoro, gli insegnanti dovrebbero essere in grado di completare un'ulteriore formazione su misura. Sono utili periodi di osservazione e valutazioni a 360 gradi, ma occorre fare attenzione a che queste misure di gestione della qualità non degenerino in un eccesso di valutazioni quantitative della performance qualitativa. I direttori dovrebbero piuttosto valutare e sviluppare i propri dipendenti in modo empatico e interessato e sulla base della fiducia. Tale valutazione e promozione continua dei dipendenti aiuta sia l'organizzazione che l'individuo a progredire.

Tuttavia, la crescente professionalizzazione della gestione scolastica comporta anche un rischio: la commissione scolastica in quanto autorità non professionale non può professionalizzarsi nella stessa misura. Di conseguenza, il divario tra la direzione della scuola e la commissione scolastica rischia di aumentare. Sarebbe dunque importante che la direzione, sia a livello strategico che operativo, sia cosciente del proprio ruolo e lo assuma di conseguenza. Inoltre, sarebbe necessario sostenere gli organi non professionali della direzione strategica – da un lato attraverso adeguati formati di formazione continua, dall'altro con il sostegno dell'amministrazione cantonale o delle scuole universitarie professionali. Solo un'assistenza scolastica sufficientemente competente apporterà un valore aggiunto alla scuola.

5. Conclusione

In questo dossierpolitica sono stati formulati alcuni principi che dovrebbero essere osservati nella gestione delle scuole pubbliche. Le raccomandazioni sono state ricavate dall'esperienza e dalla letteratura sulla gestione nelle organizzazioni di esperti. Devono essere adattati alle esigenze specifiche e diverse di ogni scuola e messi in discussione. Appare però evidente che le scuole hanno bisogno di autonomia al fine di disporre del necessario margine di manovra per dirigere un'organizzazione di esperti. Idealmente, dispongono di un credito quadro.

È assolutamente necessaria una coerente separazione tra la gestione strategica e quella operativa. Prima dell'introduzione a livello nazionale della gestione professionale della scuola, le autorità scolastiche hanno in parte assunto compiti operativi. Purtroppo, ancora oggi, questi compiti non sono stati ancora totalmente trasferiti alle direzioni scolastiche. Ad esempio, l'autorità scolastica è ancora troppo spesso responsabile della gestione del personale docente, che è un compito operativo classico. È inoltre importante che le direzioni scolastiche operino in maniera cooperativa. Questo non significa che non debbano assumere le loro responsabilità. Al contrario, anche con una gestione cooperativa, le responsabilità e le competenze decisionali delle direzioni scolastiche devono essere chiaramente definite. Una direzione cooperativa composta da più persone che assumono oneri di direzione permette di creare dei modelli di carriera per i docenti contribuendo così a rendere più attrattiva la professione di insegnante.

In conclusione, va osservato che una buona conduzione e direzione è possibile in tutti i modelli di gestione esistenti nei Cantoni svizzero tedeschi. Dal punto di vista della gestione, non esiste un modello chiaramente favorito, con o senza un'autorità scolastica.

1. Fonte: Brägger, Martina (2019): Enregistrement du temps de travail LCH 2019
2. In alcuni Cantoni, la commissione scolastica è pure denominata consiglio scolastico, commissione dell'educazione o autorità scolastica.
3. Il Canton Sciaffusa è il solo dove le direzioni scolastiche non sono ancora stabilite sull'insieme del territorio. Si stanno tuttavia attuando sforzi politici per porre rimedio a questa situazione.
4. Erne, R. (2012): Keeping experts focussed. The biggest management challenge. International Journal of Management Cases, 14(4), pp. 82-104.
5. Ibid.
6. Felfe, J. (2008): Mitarbeiterbindung (Wirtschaftspsychologie). Göttingen: Hogrefe Pellert, A. (2000): Expertenorganisationen reformieren. Dans: A. Hanft (Hrsg.), Hochschulen managen? Zur Reformierbarkeit der Hochschulen nach Managementprinzipien (pp. 39–55). Neuwied: Luchterhand.
7. Erne, R. (2012): Keeping experts focussed. The biggest management challenge. International Journal of Management Cases, 14(4), pp. 82-104.
8. Anand, K. et al. (2013): Exploring the relationship between top management's peripheral vision, their leadership orientations, and employees' organizational identification as perceived by knowledge workers. An empirical analysis. ASCI Journal of Management, 42(2), pp. 1-25.
9. Mintzberg, H. (1980): Structure in 5's: A synthesis of the research on organization design. Management Science, 26(3), pp. 322-341.
10. Lamothe et Dufour (2007): Systems of interdependency and core orchestrating themes at health care unit level. A configurational approach. Public Management Review, 9(1), pp. 67-85.
11. Anand, K. et al. (2013): Exploring the relationship between top management's peripheral vision, their leadership orientations, and employees' organizational identification as perceived by knowledge workers. An empirical analysis. ASCI Journal of Management, 42(2), pp. 1-25.
12. Erne, R. (2012): Keeping experts focussed. The biggest management challenge. International Journal of Management Cases, 14(4), pp. 82-104.
13. Bernstein, E. et al. (2016): Beyond the holacracy hype. Harvard Business Review (juillet-août), pp. 2-13.
14. Rybnicek, R. et al. (2016): Führung in Expertenorganisationen. Dans J. Felfe, R. van Dick (Hrsg.), manuel de la conduite du personnel: connaissances pratiques en psychologie des affaires pour les spécialistes et les cadres. Berlin: Springer-Verlag.
15. Davison, B. (2003): Management span of control: how wide is too wide? Journal of Business Strategy 24 (4): pp. 22-30.
16. Dörich, J. und Krautter, J. (2016): Die «richtige» Führungsspanne. Facteurs de succès pour les systèmes de production holistiques (GPS) et le processus d'amélioration continue (CIP) durable. Pratique opérationnelle et recherche sur le travail 227.
17. Dubs, R. (2005). Die Führung einer Schule, Leadership und Management. 2e édition Zurich: Verlag SKV.
18. Leithwood , K. et al. (2008): Seven strong claims about successful school leadership. Dans: Hofmann, H. et al. (Hrsg) (2016). Eine Schule leiten: Grundlagen und Praxis. Berne: hep Verlag AG.
19. Il termine 'Assistenza scolastica' viene utilizzato per l'organo comunale e politico responsabile della gestione del sistema scolastico, anche se non tutti i Cantoni utilizzano questo termine.