

Giovedì 19 ottobre 2006 - ore 16.30
Aula Seminari del Dipartimento
di Studi del Lavoro e del Welfare
Facoltà di Scienze Politiche

Università degli Studi di Milano
Centro interdipartimentale di ricerca ICONA
Innovazione e Cambiamento Organizzativo
nella Pubblica Amministrazione

IL CAMBIAMENTO ORGANIZZATIVO NELLA SCUOLA

Il caso dell'autonomia scolastica in provincia di Trento

Ferruccio Biolcati Rinaldi
Università degli Studi di Milano
Dipartimento di Studi Sociali e Politici

Un po' di storia attraverso leggi e regolamenti

- **Legge n. 59 del 1997:** riforma e decentramento della pubblica amministrazione
 - *Articolo 21* sull'autonomia delle istituzioni scolastiche
 - **Regolamenti** emanati nel corso del 1998
 - **Legge provinciale n. 29 del 1990:** le scuole della provincia iniziano a godere di strumenti che consentono l'esercizio di una autonomia organizzativa, amministrativa e finanziaria
 - **Legge provinciale n. 10 del 1998:** misure collegate all'assestamento del bilancio
 - *Articoli 83 e 85* sull'autonomia delle istituzioni scolastiche
 - **Regolamenti** emanati nel corso del 1999
-

I punti più significativi

- ❑ Attribuzione della **personalità giuridica** e della piena autonomia alle scuole
 - ❑ Attribuzione della **qualifica dirigenziale** ai capi d'istituto
 - ❑ Definizione del **progetto di istituto**: le scuole possono presentare alle famiglie la propria offerta formativa che potrà diversificarsi per alcuni aspetti
 - ❑ **Valutazione** e auto-valutazione delle attività realizzate dai singoli istituti
 - ❑ Esercizio dell'**autonomia** didattica, organizzativa e finanziaria nonché di ricerca e di sviluppo
-

Quale autonomia?

- ❑ **Didattica**: finalizzata al perseguimento degli obiettivi, indirizzi e standard educativi e formativi del sistema scolastico, nel rispetto della libertà di insegnamento e di apprendimento.
 - ❑ **Organizzativa**: capacità delle scuole di organizzarsi secondo criteri di efficienza, efficacia, flessibilità, integrazione delle risorse, diversificazione dei servizi erogati.
 - ❑ **Di ricerca, sperimentazione e sviluppo**: strumento per qualificare l'offerta formativa. Prevede la promozione di reti di scuole, consente l'ampliamento dell'offerta formativa, da indicazioni sulla valutazione e l'auto-valutazione.
-

L'autonomia didattica

- Adattamento del calendario scolastico
 - Flessibilità dell'orario e diversa articolazione della durata dell'ora di lezione
 - Articolazione flessibile del gruppo classe, anche nel rispetto dei principi dell'integrazione scolastica e del sostegno di situazioni di disagio
 - Attivazione di insegnamenti integrativi facoltativi
 - Iniziative di orientamento e di continuità scolastica
 - Compensazione tra le discipline
-

Il dimensionamento delle scuole

- La **finalità** è il conferimento della personalità giuridica e dell'autonomia in condizioni organizzative e didattiche tali da consentire il migliore esercizio del diritto all'istruzione; in particolare, nell'offrire una offerta scolastica formativa articolata sul territorio, in grado di soddisfare le esigenze della comunità locale.
 - Ambito territoriale:** un'area nella quale sono localizzate strutture e servizi scolastici e relativo bacino di utenza in grado di sostenere efficacemente una o più istituzioni scolastiche autonome.
 - Parametro per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche: **tra i 400 e i 900 alunni**. Deroghe ai parametri minimi (minoranze linguistiche, isolamento territoriale) e massimi (alta densità demografica).
 - Modalità di unificazione fra le diverse sedi scolastiche
 - **In senso verticale:**
 - Istituti comprensivi di scuola elementare e media
 - Istituti comprensivi di ogni ordine e grado
 - **In senso orizzontale:**
 - Istituti secondari di secondo grado comprensivi di diversi ordini, tipologie e indirizzi di scuola
-

Il disegno della ricerca

- ❑ Periodo di raccolta dei dati: **primavera 2005**
 - ❑ **Dirigenti**: questionario auto-somministrato, universo
 - ❑ **Insegnanti**: questionario auto-somministrato, campionamento stratificato per tipologia e localizzazione della scuola, ponderazione
 - ❑ **Genitori**: intervista telefonica (Cati), campionamento sistematico
 - ❑ *Focus group* e interviste in profondità
 - ❑ **Confronto diacronico** con indagine simile del 2001
-

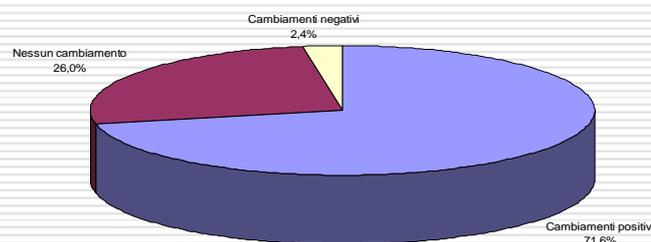
I campioni

	Universo	Campione previsto	Campione effettivo	Copertura (%)
Dirigenti	80	78	67	85,9
Insegnanti	6.926	960	889	92,6
Genitori	-	1.000	1.000	100,0

Verso un'autonomia matura: gli aspetti positivi

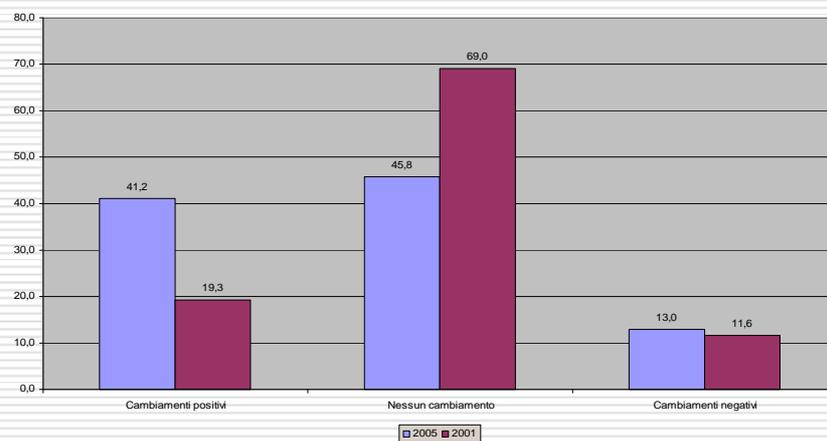
- La valutazione generale dei cambiamenti prodotti dall'autonomia
 - La maggiore flessibilità nel venire incontro ai bisogni di alunni e studenti
 - Il progetto di istituto
 - Il dimensionamento dell'istituzione scolastica
 - I rapporti col territorio e la collaborazione con enti terzi
-

Dirigenti: cambiamenti prodotti dall'Autonomia (valore medio) (p. 32)

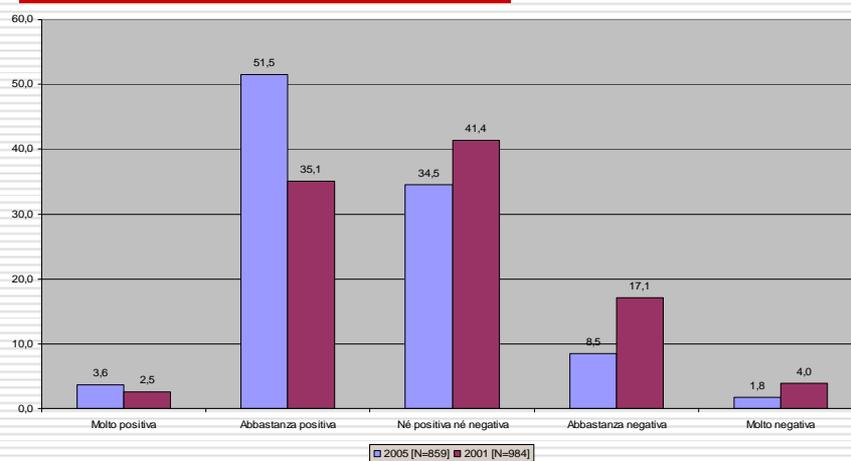


Nota: nell'indagine del 2001 i dirigenti che non avevano rilevato nessun cambiamento erano stati il 37%.

Insegnanti: cambiamenti prodotti dall'Autonomia (valore medio %) (p. 37)



Insegnanti: valutazione complessiva dell'impatto dell'autonomia sul sistema educativo provinciale (%) (p. 41)



Dirigenti: cambiamenti prodotti dall'autonomia (%) (p. 34)

	Cambiamenti positivi	Nessun cambiamento	Cambiamenti negativi
<i>a) Ambito didattico</i>			
Attivazione di insegnamenti integrativi facoltativi	89,5	8,8	1,8
Compensazione tra le discipline e le attività (15% o 30% del protocollo MIUR-PAT)	85,1	10,6	4,3
Organizzazione di attività di recupero e sostegno	82,8	17,2	0,0
<i>b) Ambito organizzativo</i>			
Costituzione di reti con altre scuole	85,0	15,0	0,0
Convenzioni con soggetti istituzionali terzi	84,6	13,8	1,5
Potere decisionale del dirigente scolastico	80,0	18,5	1,5
Organizzazione dei servizi amministrativi	57,8	28,1	14,1
Adattamento del calendario scolastico	54,0	42,9	3,2
<i>c) Altri ambiti</i>			
Risorse finanziarie disponibili	84,6	13,8	1,5
Organizzazione di attività di aggiornamento	76,9	20,0	3,1
Modalità di gestione del personale non docente	40,0	58,5	1,5

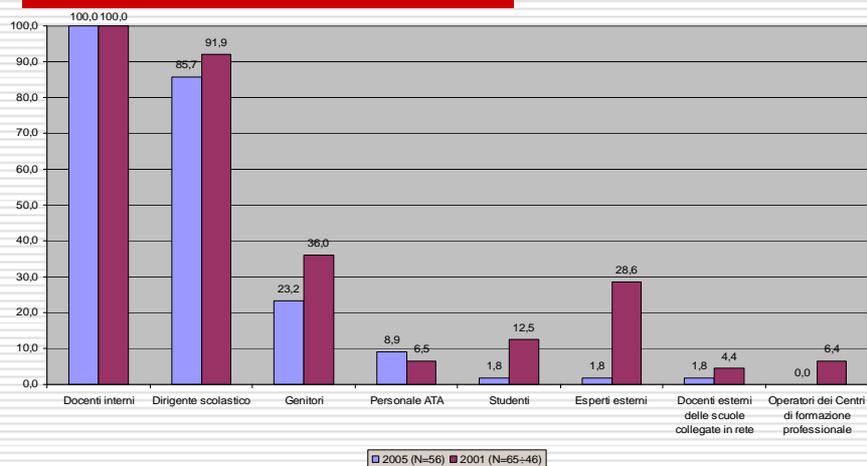
Insegnanti: cambiamenti prodotti dall'autonomia (%) (p. 38)

	Camb. positivo	Nessun camb.	Camb. Negativo
<i>a) Ambito didattico</i>			
Attivazione di insegnamenti integrativi facoltativi	60,9	23,1	16,0
Organizzazione di attività di recupero e sostegno	56,4	36,7	6,9
Iniziative di orientamento scolastico e professionale	49,7	47,0	3,3
Modalità di elaborazione del Progetto di Istituto	48,7	45,8	5,6
Compensazione tra le discipline e le attività (15% o 30% del protocollo MIUR-PAT)	40,6	35,8	23,6
Sistemi di valutazione	26,0	64,3	9,7
<i>b) Ambito organizzativo</i>			
Adattamento del calendario scolastico	55,9	34,2	10,0
Convenzioni con soggetti istituzionali terzi	53,0	43,5	3,5
Potere decisionale del dirigente scolastico	34,1	37,0	28,9
<i>c) Altri ambiti</i>			
Organizzazione di attività di aggiornamento	47,2	38,3	14,4
Risorse finanziarie disponibili	46,5	23,7	29,8
Modalità di gestione del personale docente	27,9	45,2	26,9

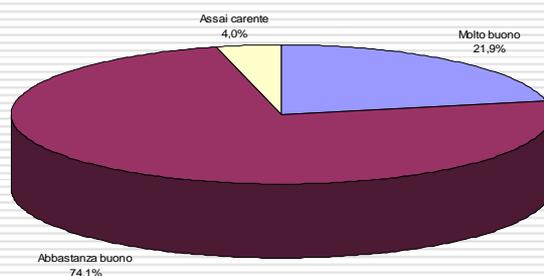
Genitori: cambiamenti prodotti dall'autonomia (%) (p. 44)

	Cambiamenti positivi	Nessun cambiamento	Cambiamenti negativi
<i>a) Ambito didattico</i>			
Organizzazione di attività di recupero e sostegno	36,6	56,9	6,5
Attivazione di insegnamenti integrativi facoltativi	36,2	57,6	6,2
Iniziative di orientamento scolastico e professionale	30,5	64,5	5,0
<i>b) Ambito organizzativo</i>			
Responsabilità e potere decisionale del dirigente scolastico	29,0	65,1	5,9
<i>c) Altri ambiti</i>			
Risorse finanziarie disponibili	21,7	68,9	9,4

Dirigenti: membri della commissione/ gruppo di progetto (%) (p. 67)

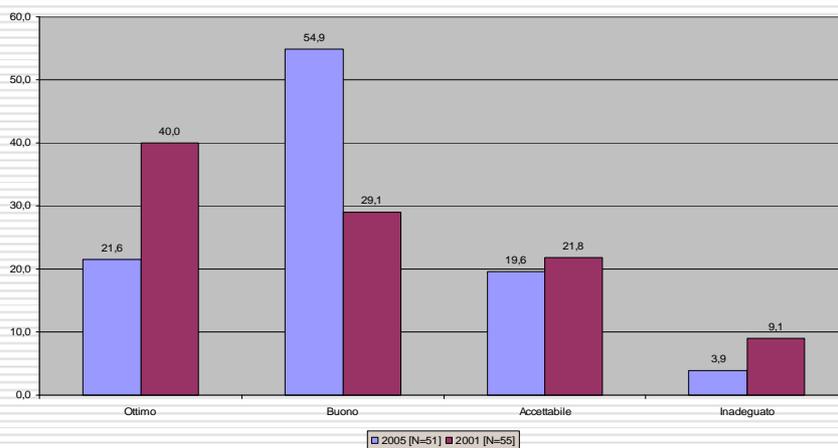


Genitori: valutazione del progetto di istituto (p. 72)



Nota: domanda posta solo a coloro che hanno letto il progetto di istituto (N=452).

Dirigenti: valutazione del dimensionamento dell'istituzione scolastica (se effettuato) (%) (p. 74)



Genitori: la valutazione dell'integrazione e dell'accorpamento (%) (p. 77)

	Integrazione fra diversi livelli di istruzione		Accorpamento di diversi ordini scolastici	
Positiva (molto/abbastanza)	60,2	82,0	44,6	78,5
Negativa (molto/abbastanza)	13,2	18,0	12,2	21,5
Non informato	26,6	-	43,2	-
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
[N]	[1000]	[734]	[1000]	[568]

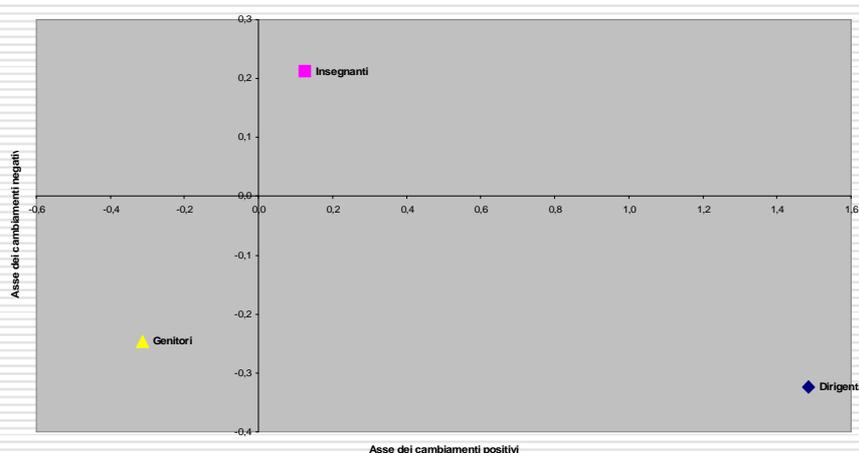
I rapporti col territorio e la collaborazione con enti terzi (p. 110)

- Il sistema scolastico trentino si contraddistingue per un **ragguardevole attivismo nei rapporti col territorio**: questo rappresenta un punto forte dell'autonomia.
- Tale dato è confermato da questa indagine: **tutti i dirigenti intervistati dichiarano di realizzare delle collaborazioni con enti e associazioni presenti sul territorio** anche se con diversa intensità (il 77,3% regolarmente mentre il 22,7% sporadicamente).
- Dal canto loro, **i genitori giudicano molto (16,2%) o abbastanza positivamente (72,7%) l'apertura della scuola verso il territorio**; solo un 11,1% la ritiene poco positiva o addirittura negativa.

Una prima criticità: dirigenti e insegnanti nell'attuazione dell'autonomia scolastica

- Le valutazioni di dirigenti e di insegnanti dei cambiamenti prodotti dall'autonomia e delle opportunità da questa offerte sono sistematicamente diverse.
- I rapporti tra dirigenti e insegnanti permangono parzialmente critici.
- Quali possibili spiegazioni?
 - È aumentato il potere di *leadership* dei dirigenti senza che si sia sviluppato un corrispondente processo di *empowerment* degli insegnanti
 - Dirigenti: l'ottimismo della volontà
 - Insegnanti: l'autonomia calata dall'alto
 - Carenza di informazione e formazione

I cambiamenti prodotti dall'autonomia scolastica: risultati dell'analisi delle corrispondenze multiple (p. 48)



Una lettura trasversale: regolarità e discordanze (p. 53)

- Nella valutazione sia dei dirigenti sia degli insegnanti sono gli **istituti superiori** quelli che hanno maggiormente beneficiato della riforma dell'autonomia scolastica, mentre più freddi sono i giudizi di dirigenti e insegnanti degli **istituti comprensivi**.
 - Queste opinioni sono difformi da quelle espresse dai genitori – **i genitori degli studenti delle scuole superiori sono i più tiepidi** – ma questo si lega all'età dei genitori e alla loro minore partecipazione al sistema scolastico.
 - Quando **partecipazione al sistema scolastico e conoscenza dell'autonomia** sono state rilevate, ossia nel caso degli insegnanti e dei genitori, queste vanno di pari passo con la positività delle valutazioni.
 - Infine, i dirigenti e gli insegnanti delle scuole che hanno sede in **comuni piccoli** sono più caldi verso l'autonomia rispetto ai loro colleghi degli istituti di **Trento e Rovereto** (nel caso dei **comuni medi** i giudizi sono invece dissonanti).
-

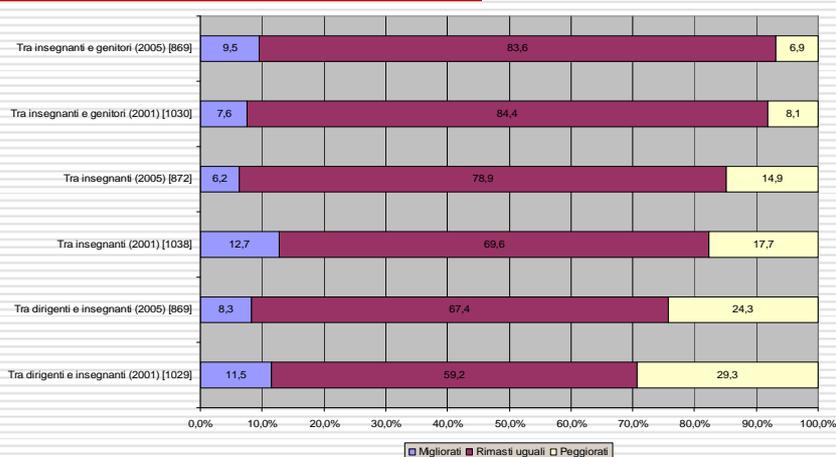
Le opinioni sull'autonomia: opportunità VS. continuità (p. 57)

- Batteria di domande; *Homals*
 - Autonomia come **opportunità VS.** autonomia come **continuità**
 - Si è ottenuto **un indice che va da 0 a 100**
 - dove ottengono **punteggi elevati** coloro che
 - concordano che l'autonomia sia un'opportunità per rendere flessibile la gestione della scuola e incontrare i bisogni degli allievi,
 - faccia crescere la professionalità dei docenti e
 - rappresenti un'opportunità di grande innovazione nella scuola;
 - ottengono invece **punteggi bassi** coloro che
 - credono che i limiti dell'autonomia siano maggiori dei suoi vantaggi,
 - che l'autonomia sia solo un nome ma in realtà sia cambiato ben poco,
 - che faccia perdere tempo,
 - che non rappresenti nulla di nuovo per le nostre scuole (chi voleva aveva introdotto molte innovazioni anche prima della legge),
 - che sia calata dall'alto e
 - che in aula non sia cambiato nulla.
-

Le opinioni sull'autonomia: opportunità VS. continuità (p. 61)

- Il primo dato che emerge è la conferma dello scarto tra dirigenti, che raggiungono un punteggio medio di **76**, e insegnanti (**59**).
- Sono molti più vicini al polo dell'autonomia come opportunità i **dirigenti** degli istituti di istruzione superiore (79), degli istituti che hanno sede in comuni piccoli (77), con dieci anni o meno di servizio (77) e soprattutto – per questi infatti lo scarto con la categoria alternativa è particolarmente ampio – i dirigenti degli istituti medi e piccoli (79).
- Per quanto riguarda invece gli **insegnanti**, interpretano l'autonomia come opportunità in misura maggiore coloro che lavorano presso gli istituti pluri/comprendivi (60), la cui scuola ha sede in comuni piccoli (61), che hanno iniziato a insegnare più recentemente (1991-2005) (62), che hanno una conoscenza approfondita dell'autonomia scolastica (62) e sono disponibili a impegnarsi (60) se non già impegnati nel sistema scolastico (64).

Insegnanti: i rapporti tra le componenti scolastiche (p. 95)

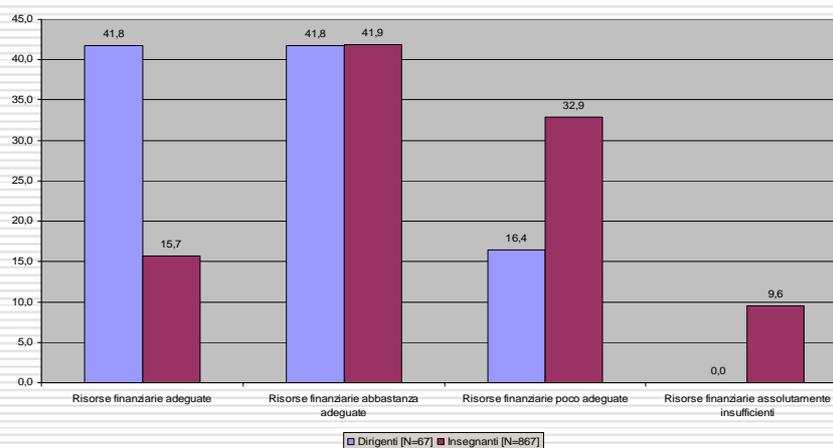


Nota: N tra parentesi quadra.

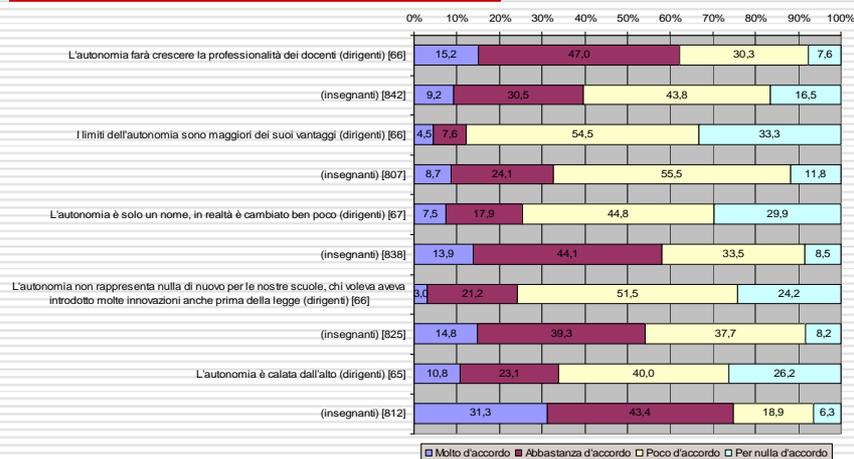
Insegnanti: motivi del peggioramento dei rapporti fra insegnanti e dirigente (%) (p. 96)

	Si	No	Totale	[N]
Per lo scarso dialogo che esiste fra molti insegnanti e il dirigente	74,9	25,1	100,0	[210]
Per problemi legati alla ripartizione delle risorse disponibili	58,0	42,0	100,0	[210]
Per problemi legati alla distribuzione degli incarichi	44,6	55,4	100,0	[209]
Per incomprensioni dovute alla presenza di un dirigente che proviene da altri gradi scolastici	40,1	59,9	100,0	[210]
Diversità di opinioni sulle attività didattiche progettate	35,9	64,1	100,0	[210]
Per incomprensioni nella elaborazione del Progetto di istituto	18,7	81,3	100,0	[210]
Altro	27,1	72,9	100,0	[207]

Dirigenti e insegnanti: valutazione dell'adeguatezza delle risorse finanziarie (%) (p. 87)



Dirigenti e insegnanti: le differenti opinioni sull'autonomia (p. 60)

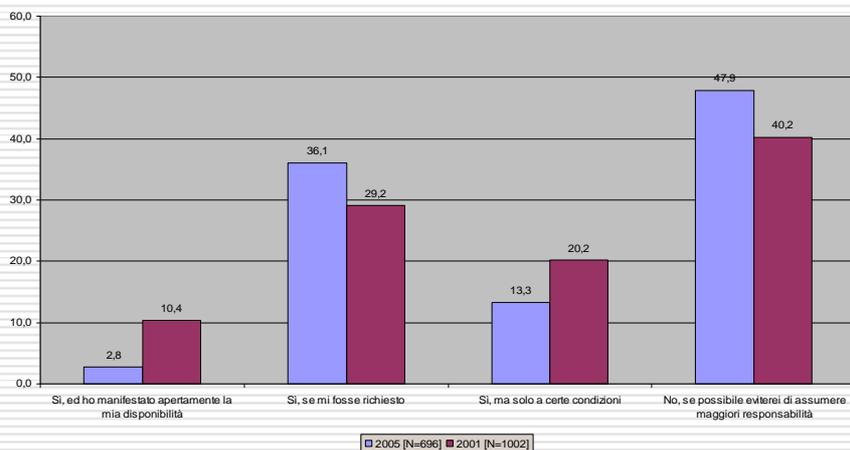


Nota: N tra parentesi quadra.

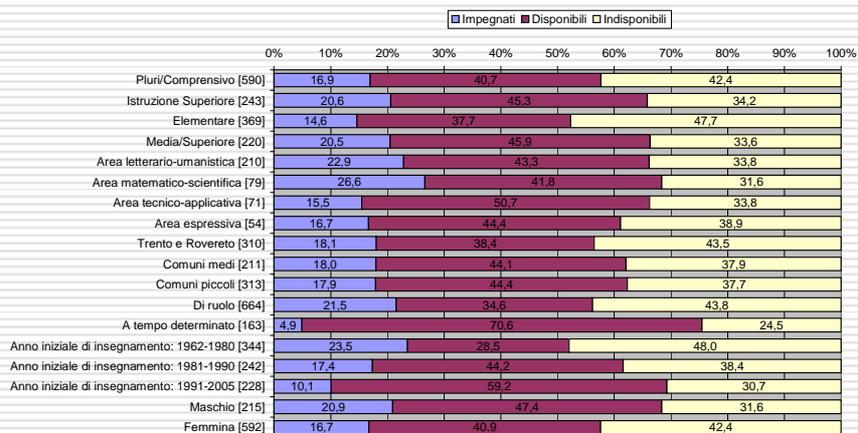
Insegnanti: la conoscenza della normativa sull'autonomia

	%
Abbastanza approfondita	45,7
Non molto approfondita	45,1
Piuttosto carente	7,0

Insegnanti: disponibilità ad assumere maggiori responsabilità in accordo con gli obiettivi dell'autonomia scolastica (%) (p. 84)



Insegnanti: la partecipazione al sistema scolastico per alcune variabili indipendenti



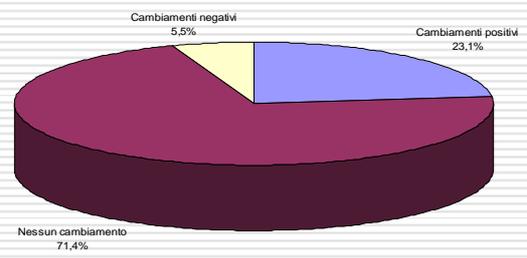
Fonte: elaborazione sui dati dell'Indagine dell'autonomia scolastica in Trentino, 2005. Note: N tra parentesi quadra; dati pesati.

Genitori: la valutazione della didattica, dell'organizzazione e delle strutture (p. 42)



Nota: N tra parentesi quadra.

Genitori: cambiamenti prodotti dall'Autonomia (valore medio) (p. 44)



Genitori: l'informazione sull'autonomia

	%
Molto/abbastanza informato	43,5
Poco informato	35,1
Per nulla informato	21,4

Autonomia scolastica e famiglie: una riforma invisibile?

- La **"difficoltà di far comprendere ai genitori i cambiamenti conseguenti all'autonomia"** è citata come il principale motivo di peggioramento dei rapporti tra insegnanti e genitori (71,2%) (p. 96).
 - Nella valutazione generale dei rapporti tra le componenti scolastiche data dai genitori, emerge che **i rapporti migliori sono quelli intrattenuti cogli insegnanti mentre i più critici sono quelli coi dirigenti**. Un terzo dei genitori (31,7%) valuta molto positivamente i rapporti tra insegnanti e genitori – questa percentuale è di gran lunga la più alta tra i rapporti considerati – mentre un genitore su sei (16,1%) considera poco positivo il suo rapporto col dirigente – anche questa è la percentuale di gran lunga più alta (p. 99).
 - **Oggi le scuole sono più attente di prima alle opinioni dei genitori**. Esse dimostrano questa maggiore sensibilità menzionando più spesso la valutazione del loro livello di soddisfazione nel Progetto di istituto (+8,7% nel 2005 rispetto al 2001), ma soprattutto concretizzando di più il processo valutativo (+58,0%) (p. 69).
-