

## L'AUTONOMIA DELLE SCUOLE: UNA SINTESI COMPARATIVA NELL'EUROPA ALLARGATA

di Simona Baggiani, Unità italiana di Eurydice - INDIRE

*Le riforme scolastiche degli ultimi decenni hanno accresciuto, quasi ovunque in Europa, l'autonomia degli istituti scolastici a discapito dell'amministrazione centrale. Alle scuole si chiede ora di rispondere a tutta una serie di problemi non più solo di carattere prettamente pedagogico ma anche amministrativo in ambiti che spaziano da quelli relativi alla programmazione e all'orientamento a quelli relativi alla gestione della scuola.*

*Se la tendenza al decentramento di competenze accomuna gran parte dei paesi europei, il panorama comunitario risulta, invece, fortemente variegato se si vuol dar conto del grado di autonomia scolastica relativamente agli ambiti e alle modalità decisionali.*

*Questo contributo vuole presentare questa realtà complessa e multiforme e si sviluppa, anche con il supporto di diagrammi, principalmente su tre assi: la **gestione della scuola in senso lato**, **l'assunzione del personale docente**, **la determinazione delle spese per l'istruzione**.*

-----

L'autonomia scolastica, che, con forme, tempi e modalità molto diverse, viene introdotta dalle riforme del settore educativo della maggior parte dei Paesi europei, a partire dagli anni 80, è essenzialmente una questione che investe aspetti di carattere amministrativo. Consiste infatti in una diversa ripartizione delle competenze tra le varie autorità educative e nell'assunzione, dunque, da parte degli istituti scolastici di responsabilità e di poteri decisionali nei vari ambiti di governo della scuola. Il problema che i diversi sistemi educativi, in maniera più o meno evidenziata, si sono dovuti porre in anni recenti, e che continua ad essere di attualità ancora per molti, è il dosare in maniera efficace le competenze decisionali delle scuole entro i due limiti estremi della quasi assenza di autonomia, da un lato, e della completa indipendenza dall'altro. Modello quest'ultimo che favorirebbe, secondo alcuni, la competizione e la dinamicità, stimolando le scuole a migliorarsi, ma, secondo altri, non riuscirebbe a garantire l'equità dell'offerta formativa, ragione d'essere di qualsiasi sistema scolastico pubblico.

Tra queste due ipotesi estreme, attuate, per la verità, in un esiguo numero di paesi europei - la Svezia è forse l'esempio più significativo in Europa di un modello fortemente decentrato, c'è tutta un'ampia gamma di sistemi educativi che ripartiscono le decisioni a gradi diversi dell'amministrazione scolastica, dando vita, quindi, a un quadro dell'autonomia in Europa molto variegato e complesso.

È peraltro importante sottolineare, prima di procedere nella descrizione dei livelli di autonomia delle scuole nei vari ambiti, che non esistono modelli di

sistemi scolastici validi per l'insieme dell'Europa e che, di conseguenza, anche la problematica dell'autonomia si iscrive forzatamente nel quadro della diversità dei singoli sistemi educativi, delle difformi caratteristiche istituzionali e delle ampie oscillazioni concettuali che il termine stesso di autonomia presenta.

Per cercare di comprendere tale realtà così ampia e complessa è necessario far riferimento a parametri la cui misurazione e analisi può dar conto, in maniera abbastanza oggettiva, del grado di autonomia delle istituzioni scolastiche europee. Tali parametri si riferiscono principalmente a tre macroaree: i **livelli** ai quali vengono prese le decisioni, gli **ambiti** di attività scolastica che presuppongono decisioni da prendere, e le **modalità** con cui queste si prendono.

I livelli a cui vengono prese le decisioni sono essenzialmente, partendo dal centro verso la periferia: quello dell'**amministrazione centrale**; dello **stato federale** (per esempio i *Länder* nella Repubblica federale tedesca e le Comunità autonome in Spagna); dell'**amministrazione regionale**; dell'**amministrazione locale** (provinciale o comunale); del singolo **istituto scolastico**, considerato come entità rappresentata o dal capo di istituto o dal proprio organo di gestione, nel caso in cui si collochi a livello dello stesso istituto.

Gli ambiti decisionali della scuola, utili da prendere in esame per una descrizione esaustiva dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, vanno da quelli relativi al processo di insegnamento e di apprendimento a quelli relativi alla gestione della scuola. Come si può notare dalla figura elaborata dalla rete Eurydice<sup>1</sup> per la pubblicazione *Key Data on Education in Europe 2005*,<sup>2</sup> curata in collaborazione con Eurostat,<sup>3</sup> riguardante l'autonomia delle scuole pubbliche del livello primario e secondario inferiore in Europa, sei grandi ambiti di analisi sono stati individuati, relativi a:

- **l'offerta educativa**
- **i contenuti e processi di insegnamento**
- **i regolamenti e l'organizzazione scolastica**
- **le risorse finanziarie e materiali**

---

<sup>1</sup> Eurydice, rete di informazione sull'istruzione in Europa, finanziata dalla Commissione europea e dai rispettivi Ministeri degli Stati membri, è attiva dal 1980 con l'obiettivo prioritario di incrementare la cooperazione nel settore educativo, migliorando la conoscenza dei sistemi e delle politiche. È di supporto alla Commissione e ai decisori politici per gli studi e le ricerche intraprese in ambito educativo assieme ad altre organizzazioni internazionali, in particolare il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (Unesco). Il sito Internet è: [www.eurydice.org](http://www.eurydice.org).

L'Unità italiana di Eurydice, oltre a svolgere la normale attività della rete, approfondisce alcune tematiche producendo pubblicazioni in chiave comparata europea sulle problematiche più interessanti per il dibattito nazionale. Pubblica, infatti, in collaborazione con la Direzione per gli Affari Internazionali del MIUR, la collana *I Quaderni di Eurydice*, e il *Bollettino di Informazione Internazionale*. Il sito Internet è: [www.indire.it/eurydice](http://www.indire.it/eurydice).

<sup>2</sup> Eurydice, *Key Data on Education in Europe 2005*, Ufficio delle Pubblicazioni Ufficiali delle Comunità Europee, Bruxelles, 2005

<sup>3</sup> Eurostat è il Servizio statistico della Commissione europea. Il sito Internet è: <http://epp.eurostat.ec.eu.int/pls/portal>.

- le **risorse umane**
- i **finanziamenti privati**.

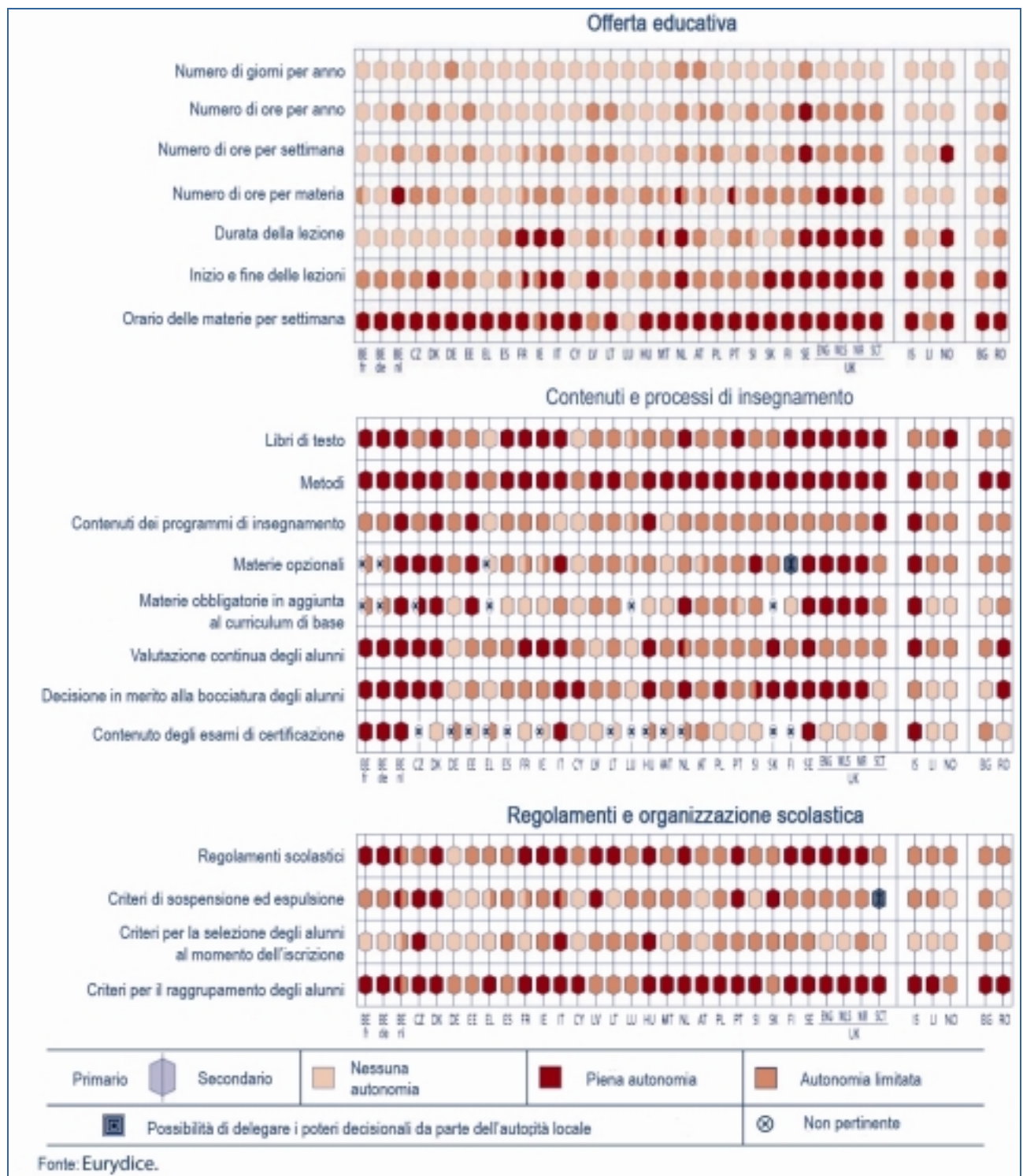
Ciascuno di questi ambiti è a sua volta suddiviso in parametri più specifici, riferiti a tutta la gamma di decisioni che una scuola può prendere e che permettono di raffinare ulteriormente il livello di approfondimento della problematica.

Infine, rispetto a tali parametri, è possibile individuare tre livelli di modalità decisionali:

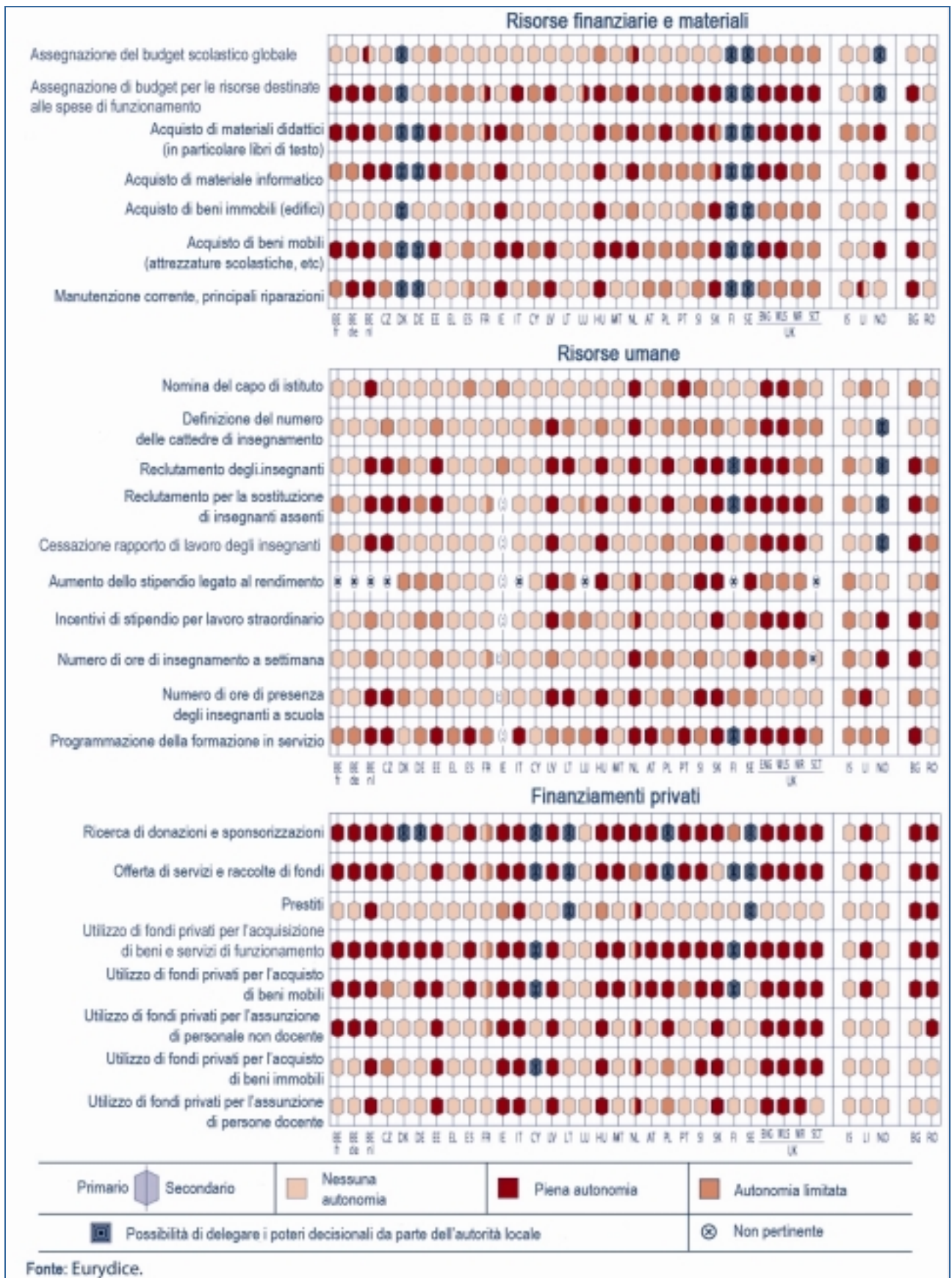
- la **piena autonomia delle scuole**: solo l'istituto scolastico prende le decisioni, nei limiti fissati dalla legislazione o dai regolamenti nazionali o locali. Una raccomandazione dell'autorità educativa che non ha carattere prescrittivo non limita l'autonomia della scuola.
- L'**autonomia limitata**: le scuole decidono in accordo con l'autorità competente e/o nei limiti da essa definiti. L'autonomia limitata comprende quattro tipi di processi di decisione:
  - l'istituto scolastico prende decisioni congiuntamente con l'autorità educativa o trasmette la sua proposta per essere approvata;
  - l'istituto scolastico prende una decisione in base a una serie di opzioni predefinite dall'autorità educativa;
  - un'autonomia limitata può anche significare che l'istituto scolastico è autonomo per certi aspetti del parametro considerato, ma deve fare completamente riferimento all'autorità competente per gli altri;
  - l'autonomia degli istituti scolastici è, infine, considerata come limitata anche quando sono in teoria autonomi, ma di fatto fortemente incoraggiati a seguire le raccomandazioni ufficiali.
- **Nessuna autonomia delle scuole**: le decisioni sono prese solamente dall'autorità educativa, anche se l'istituto scolastico può essere consultato a un particolare stadio della procedura.

In certe particolari situazioni, le autorità locali sono responsabili della decisione e detengono giuridicamente dei poteri discrezionali per **delegare le decisioni** all'istituto scolastico. Questa situazione caratterizza, per esempio, principalmente la Finlandia e la Svezia.

**Figura 1 – AUTONOMIA DELLE SCUOLE PUBBLICHE PRIMARIE E SECONDARIE INFERIORI, A.S. 2002/2003**







Fonte: Key Data on Education in Europe, 2005, Eurydice.

### Note supplementari alla figura

**Belgio, Irlanda, Paesi Bassi:** in questi paesi, la maggioranza delle scuole sono private sovvenzionate e i dati presenti nella figura non rappresentano necessariamente la situazione di queste scuole. Normalmente, le scuole private sovvenzionate hanno una maggiore autonomia per gli ambiti presi in esame.

**Lussemburgo:** nell'istruzione primaria, non esiste la figura del capo di istituto. Dal 2004/2005, le scuole possono scegliere di gestire in maniera indipendente i loro budget, e possono in quel caso ricorrere a fondi privati.

**Paesi Bassi:** tutti gli istituti sono gestiti da un'autorità competente (il *bevoegd gezag*) che può riguardare (e rappresentare) uno o più istituti scolastici.

**Regno Unito (ENG/WLS):** una minoranza di istituti scolastici (le *foundation schools* e le *voluntary – aided schools*) hanno fissato i propri criteri di ammissione, ma devono tener conto del codice nazionale delle procedure in materia di ammissione. Le *voluntary-aided schools* possono disporre di una completa autonomia per quanto riguarda l'allocazione del budget scolastico per i finanziamenti di conto capitale.

**Regno Unito (NIR):** i criteri di ammissione sono determinati dal *board of governors* in funzione delle osservazioni formulate dall'*Education and Library Board*, o dal *Catholic Council* per le *maintained schools*. Le spese relative ai beni mobili, al di là di un certo limite, sono di responsabilità dell'*Education and Library Board* per le *controlled schools* e le *maintained schools*.

**Regno Unito (SCT):** il curriculum non è prescrittivo e vengono elaborate linee guida che gli istituti scolastici e le autorità educative possono liberamente interpretare e adattare alle condizioni particolari della propria scuola e comunità.

Partendo dai dati presenti nella figura, ciò che immediatamente appare più evidente sono le **notevoli variazioni del livello di autonomia presenti nei diversi ambiti di attività scolastica**.

Le scuole di fatto non sono mai autonome in tutti e sei gli ambiti, neppure nei sistemi altamente decentralizzati come in Ungheria, nei Paesi Bassi e nel Regno Unito (Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord); una certa autonomia in alcuni di questi ambiti è prevista, invece, dovunque, anche se con notevoli limitazioni in Grecia, Cipro e Lussemburgo. In generale, risultano esserci differenze minime anche in relazione al potere decisionale nell'istruzione primaria e secondaria di uno stesso paese.

Il grado di autonomia decisionale delle scuole non è sempre chiaramente collegato al tipo di decisione da prendere. In altre parole, perciò che riguarda il contenuto e il processo dell'insegnamento non sembra esserci maggiore autonomia rispetto ad altri aspetti di natura più amministrativa, come l'utilizzo di finanziamenti privati.

Inoltre, il grado di autonomia della scuola può variare anche in misura considerevole all'interno di uno stesso ambito tra i diversi parametri che lo compongono.

L'**offerta educativa**, ad esempio, si riferisce in senso lato al modo in cui è organizzato l'insegnamento e l'apprendimento nelle scuole. Quando si parla di numero annuale di giorni scolastici, il contrasto appare evidente. Fra i 44 parametri presi in considerazione, questo è quello su cui le scuole hanno

minore autonomia: infatti solo quattro paesi in tutta Europa concedono alle scuole una parziale autonomia in questo ambito. Al contrario, l'elaborazione dell'orario settimanale delle materie viene stabilito, quasi ovunque, ad esclusiva discrezione delle scuole.

Nell'ambito dei **contenuti e processi di insegnamento**, altri tre parametri si caratterizzano quasi ovunque per un'autonomia delle scuole. Il primo è la scelta dei metodi didattici, ambito in cui solamente le scuole di sei paesi possiedono un'autonomia limitata. Anche nella scelta dei manuali scolastici le scuole hanno un po' dappertutto pieni poteri decisionali, o almeno parziali. Solo la Grecia, Cipro e il Lussemburgo (nel livello primario) non accordano nessuna autonomia alle scuole in questa materia. Infine, se sulla definizione dei contenuti dei programmi di insegnamento, l'autonomia tende ad essere limitata, sulla valutazione continua degli alunni in tutti i paesi, tranne la Germania, la Lettonia e il Lussemburgo, le scuole hanno almeno un certo potere decisionale.

Per quanto riguarda l'**organizzazione scolastica**, alle scuole è lasciata, inoltre, autonomia (in molti casi totale autonomia) sui criteri di raggruppamento degli alunni. Al contrario, i criteri di selezione degli alunni al momento dell'iscrizione tendono a restare al di fuori della sfera di competenza delle scuole o ad esserlo in maniera limitata (solo le scuole della Repubblica Ceca, dell'Italia e dell'Ungheria hanno piena autonomia nel decidere tali criteri).

Le differenze più marcate in Europa, in termini di poteri decisionali, si riscontrano nell'ambito della **gestione delle risorse umane**. Ciò può essere dovuto al fatto che i responsabili del reclutamento degli insegnanti risultano essere vari livelli amministrativi (cfr. figura 2). In molti paesi, le scuole beneficiano di un margine di manovra più ampio per quanto riguarda il reclutamento degli insegnanti e, in particolare, per la sostituzione degli insegnanti assenti, tale margine è ancora più ampio di quanto non lo sia per la nomina del capo di istituto o per la definizione del numero di posti di insegnamento. In genere, quando si tratta di cessare il contratto di lavoro degli insegnanti, le scuole hanno lo stesso grado di autonomia o un'autonomia limitata invece che un'autonomia totale.

La programmazione della formazione in servizio degli insegnanti è un aspetto sul quale le scuole in Europa hanno una certa autonomia di decisione. In 15 paesi gli istituti scolastici dispongono infatti di un'autonomia totale in questo ambito; in altri 15 dispongono di un'autonomia limitata oppure di un potere decisionale che viene loro delegato dalle autorità locali.

Per quanto riguarda la **gestione finanziaria**, è necessario operare una distinzione fra l'assegnazione di fondi pubblici relativi al budget globale delle scuole (cioè i finanziamenti correnti e i finanziamenti di conto capitale, quando ciò è applicabile) e l'assegnazione del budget destinato ai beni e ai servizi di funzionamento corrente (cioè, costi correnti, spese di manutenzione, materiali, ecc.). In genere, le scuole hanno minore autonomia riguardo al loro budget

globale piuttosto che riguardo alle risorse destinate a beni e servizi di funzionamento corrente. Solo le scuole primarie della Comunità fiamminga del Belgio e le scuole secondarie dei Paesi Bassi hanno piena autonomia rispetto al budget globale, mentre le scuole dell' Estonia, dell' Ungheria, dei Paesi Bassi (a livello primario) e del Regno Unito hanno un' autonomia limitata. In Danimarca, Finlandia, Svezia e Norvegia le decisioni relative all' assegnazione di entrambi i tipi di budget possono essere delegate dall' autorità locale.

Nella maggior parte di paesi, le scuole non hanno alcuna autonomia nell' acquisizione di beni immobili (nella fattispecie edifici). Vi sono, tuttavia, delle eccezioni: in Ungheria, Slovacchia e Bulgaria le scuole hanno infatti piena autonomia in tal senso, mentre in Irlanda, nei Paesi Bassi (talvolta è l' autorità competente, il *bevoegd gezag*, anziché le scuole), in Slovenia e nel Regno Unito dispongono di un' autonomia limitata.

Infine, nella maggior parte dei paesi le scuole hanno piena autonomia nel reperire **finanziamenti privati**. Solo in Grecia, Francia, Lussemburgo, Finlandia, Islanda e Norvegia le scuole non dispongono di una totale autonomia in questo ambito. Tuttavia, gli istituti scolastici non possono in genere ottenere prestiti privati, eccetto rari casi.

Per quanto riguarda l' utilizzo dei fondi privati, le scuole hanno una libertà considerevole quando si tratta di acquisire beni e servizi di funzionamento, e, in misura minore, di assumere personale non docente e di acquisire beni immobili (entro i limiti dei finanziamenti privati messi a loro disposizione). Tuttavia, molti sistemi educativi non lasciano libere le scuole di utilizzare i finanziamenti privati per assumere personale docente.

In conclusione si può affermare che gli istituti scolastici hanno autonomia decisionale per lo più nell' ambito prettamente pedagogico didattico, mentre, per quel che concerne la programmazione e la gestione del personale e delle risorse finanziarie di una certa entità, le decisioni prese a livello decentrato continuano ad essere ancora abbastanza rare.

Come si può notare dalla figura 1, sono soprattutto le scuole dei Paesi Bassi, del Regno Unito, della Svezia e dell' Ungheria ad usufruire del maggior grado di autonomia rispetto a quasi tutti i parametri considerati. Al contrario, gli istituti scolastici che hanno una più scarsa autonomia di decisione sono quelli del Lussemburgo, Francia, Italia, Germania, Spagna. In particolare, per questi ultimi due paesi, è il livello federale ad assumersi la quasi totalità delle responsabilità nel settore educativo, dando luogo, quindi, soprattutto nel caso tedesco,<sup>4</sup> a un centralismo regionale che va a sostituirsi al centralismo statale.

## I “datori di lavoro” degli insegnanti

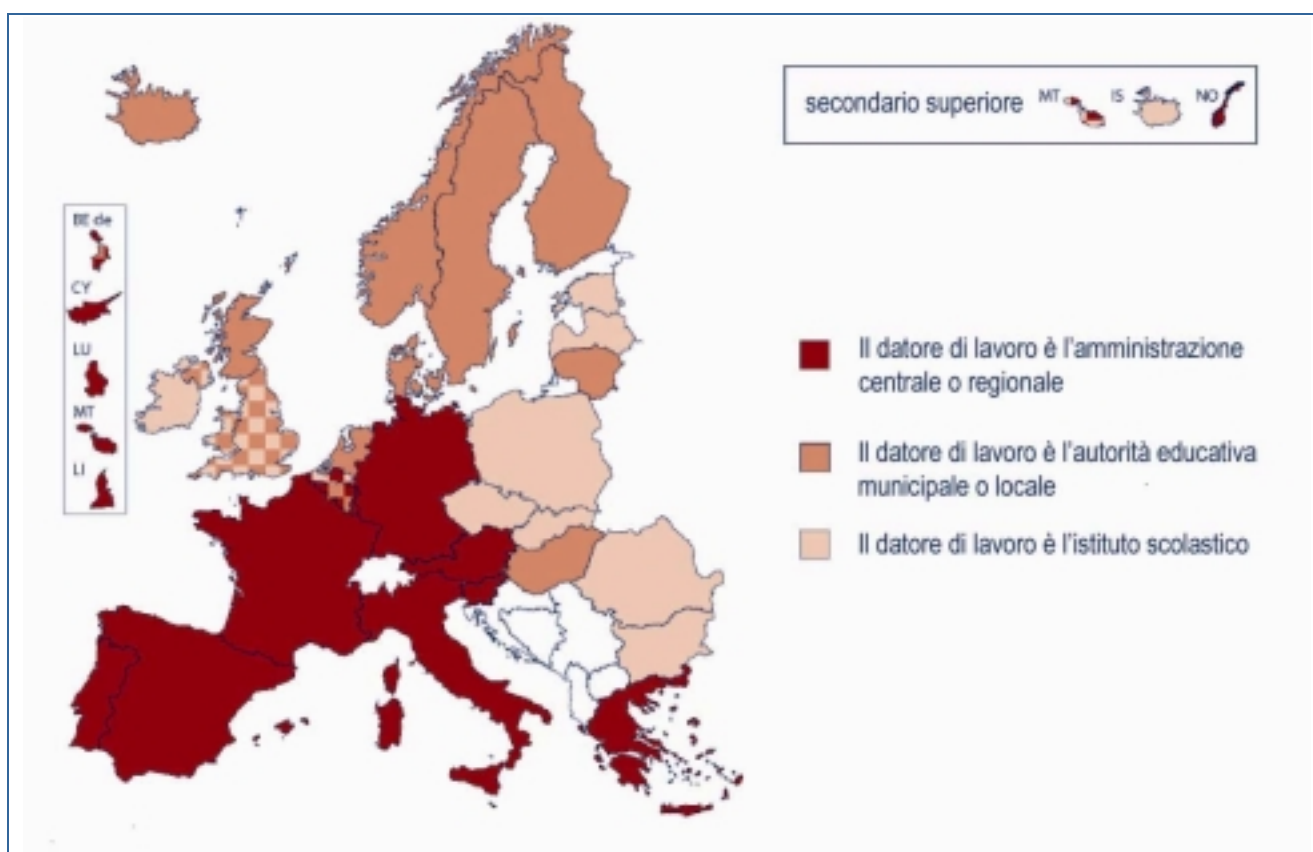
---

<sup>4</sup> In Germania esiste un Ministero dell' istruzione a livello di ciascun *Land*, oltre che a livello centrale. I *Länder* hanno il loro organo di coordinamento nella Conferenza permanente dei ministri dell' educazione e degli affari culturali (*Kultusministerkonferenz*).



Il livello amministrativo al quale sono impiegati gli insegnanti è strettamente legato al loro status professionale. Come mostra la figura qui di seguito, gli insegnanti che sono impiegati pubblici sono assunti dalle autorità centrali o regionali quando queste corrispondono all'autorità superiore in materia educativa: così accade in Germania, Grecia, Italia, Spagna, Francia, Cipro, Lussemburgo, Malta, Austria e Portogallo. Nei paesi nordici, così come in Lituania e nel Regno Unito, il datore di lavoro dell'insegnante è l'autorità locale (eccetto nel secondario superiore in Islanda e in Norvegia e in certe scuole dell'Inghilterra, del Galles e dell'Irlanda del Nord). Nei Paesi Bassi, gli insegnanti che lavorano nelle scuole del settore pubblico sono impiegati dal *bevoegd gezag* (organo esecutivo della municipalità). Gli istituti scolastici sono i datori di lavoro degli insegnanti nella maggior parte dei nuovi stati membri dell'Unione europea, così come in Irlanda e, per certe categorie di scuole, nel Regno Unito (Inghilterra, Galles, Irlanda del Nord).

**Figura 2 – LIVELLO AMMINISTRATIVO PREPOSTO ALL'ASSUNZIONE DEGLI INSEGNANTI DEL LIVELLO PRIMARIO E SECONDARIO, A.S. 2002/2003**



Fonte: *Key Data on Education in Europe, 2005*, Eurydice.

**Note supplementari alla figura**

**Belgio (BE fr, BE de):** gli insegnanti che lavorano nelle scuole pubbliche possono essere impiegati o dalla Comunità (che rappresenta il livello superiore in materia educativa) o dai comuni e dalle province. I

professori che lavorano nel settore privato sovvenzionato sono assunti dall'autorità competente. Quest'ultimo caso non è presentato in figura.

**Belgio (BE nl):** Gli insegnanti sono impiegati dai 28 gruppi scolastici regionali. Possono anche essere impiegati a livello locale quando lavorano in scuole organizzate dalle municipalità.

**Repubblica ceca, Slovacchia:** dal gennaio 2003, tutte le scuole devono essere enti giuridici, e di conseguenza agiscono come datori di lavoro degli insegnanti.

**Paesi Bassi:** gli insegnanti sono impiegati dall'autorità competente (il *bevoegd gezag*), che è l'organo esecutivo dell'autorità municipale per le scuole pubbliche e da un consiglio di amministrazione per le scuole private.

**Austria:** gli insegnanti che lavorano nell'istruzione primaria e nelle *Hauptschulen* sono impiegati dai *Länder*. Gli insegnanti che lavorano nelle *allgemein bildende höhere Schulen* sono impiegati dal *Bund* (lo Stato federale).

**Regno Unito (ENG/WLS/NIR):** in Inghilterra e nel Galles, il *governing body* delle *foundation schools* e delle *voluntary aided schools* agisce in qualità di datore di lavoro e ha il potere di stipulare contratti di lavoro con gli insegnanti. Nelle *community schools* e *voluntary controlled schools*, il datore di lavoro è l'autorità educativa locale (*LEA*). In Irlanda del Nord, a seconda della categoria di scuole, il datore di lavoro è l'*Education and Library Board*, il *Council for Catholic Maintained Schools* o il *board of governors*.

#### Nota esplicativa

L'amministrazione centrale rappresenta, nella maggioranza dei paesi, l'autorità superiore in materia educativa. In 3 paesi, tuttavia, il potere decisionale compete a un livello diverso, ossia quello dei governi delle Comunità in Belgio, dei *Länder* in Germania, e dei governi delle Comunità autonome in Spagna.

È opportuno notare che il termine "datore di lavoro" si riferisce all'autorità che ha la responsabilità diretta della nomina degli insegnanti, definisce le loro condizioni di lavoro (se necessario in collaborazione con altri partner), incluso il pagamento degli stipendi, e fa in modo che tali condizioni vengano rispettate anche se i fondi destinati a ciò non provengono necessariamente direttamente dal budget dell'autorità. Questa responsabilità deve essere distinta dalla gestione delle risorse nell'ambito dell'istituto propriamente detto, che appartiene (in forma più o meno estesa) al dirigente scolastico o al consiglio di governo della scuola.

Questa precisazione giustifica l'analisi delle scuole nel processo di reclutamento del personale docente. Le istituzioni scolastiche possono nondimeno beneficiare di una piena autonomia nel reclutamento dei loro insegnanti, anche quando il datore di lavoro non si situa a livello di istituto scolastico (Lituania, Paesi Bassi, Slovenia, Finlandia, Svezia e Regno Unito – per certe categorie di scuole). Ciò significa che sono libere di selezionare gli insegnanti che reclutano, e questo anche se un'autorità superiore detiene la responsabilità della nomina degli insegnanti.

Nella maggioranza dei casi, il livello amministrativo che impiega gli insegnanti è lo stesso sia che si tratti di insegnanti del livello primario o del livello secondario.

## Determinazione delle spese in materia di personale educativo

Nella maggior parte dei paesi, le decisioni concernenti il volume globale delle spese pubbliche assegnate alle scuole dell'obbligo sono prese dall'amministrazione centrale e/o locale, a seconda della categoria di risorse.

In certi paesi, tuttavia, tali organi prendono decisioni solo riguardo ai volumi globali di spese educative, mentre le decisioni legate a certe categorie specifiche di risorse sono prese a livello di scuola. A seconda delle circostanze, il volume di finanziamento assegnato a una risorsa particolare è determinato o sottoforma di un importo globale che deve essere suddiviso in maniera ottimale tra le scuole, o per mezzo di una formula che, applicata individualmente a ogni istituto scolastico, dà il volume totale di finanziamento necessario. Nessuna distinzione è stata, tuttavia, fatta in questa analisi tra queste due diverse procedure.

In più della metà dei paesi europei presi in esame, la cui maggioranza sono paesi del sud dell'Europa, il livello globale delle **spese pubbliche assegnate al personale docente** è deciso a livello dell'amministrazione centrale e/o dell'autorità superiore in materia di istruzione. Nei paesi nordici, in Ungheria, in Scozia e in Bulgaria, il livello delle spese pubbliche per il personale docente è di responsabilità delle autorità locali. In particolare, in Ungheria, le amministrazioni locali ricevono dei finanziamenti globali dall'amministrazione centrale (già ripartiti tra il personale, le spese di funzionamento e le spese in conto capitale) per tutti i servizi che offrono, compresi i servizi scolastici, e determinano gli importi che devono essere destinati al settore educativo. Nel caso del personale docente, determinano l'importo in conformità con i regolamenti dell'amministrazione centrale. Successivamente attribuiscono i fondi a ogni scuola sottoforma di un finanziamento globale. Le scuole fissano gli importi definitivi che devono essere destinati alle diverse categorie di risorse, e sono perciò libere di pagare agli insegnanti uno stipendio più alto. In Svezia, a partire dal 2001 fino al 2006, l'amministrazione centrale attribuisce alle municipalità che soddisfano certe condizioni un'assegnazione speciale di fondi destinati al reclutamento del personale scolastico, docente e non. A partire dal 2006, questi fondi faranno parte integrante dell'assegnazione globale accordata dal governo a ciascuna municipalità. In Lettonia, in Polonia, in Slovenia e in Inghilterra e Galles le spese sono determinate in parte a livello centrale e in parte a livello locale.

Le decisioni relative al livello globale delle **spese pubbliche** da assegnare al **personale non docente**, alle **spese di funzionamento** e ai **beni mobili** possono essere esaminate in maniera congiunta. In generale, queste decisioni sono prese a livello locale, oppure sono ripartite tra i livelli centrale e locale. Tuttavia, restano centralizzate in Belgio (Comunità francese e tedesca), in Irlanda, a Cipro, a Malta, nei Paesi Bassi, in Slovacchia e in Portogallo, dove però il livello locale rimane responsabile di queste spese, così come di quelle relative ai beni immobili, per le scuole del primo ciclo dell'*ensino básico*.

Come già sottolineato, in molti paesi il potere decisionale in tali ambiti è ripartito tra il livello locale e centrale. In generale le decisioni sono suddivise in base al seguente principio: quelle che riguardano le risorse destinate interamente o parzialmente alle attrezzature e al materiale didattico (compresi i computer, in quanto "beni mobili") sono prese centralmente, le altre a livello locale. A seconda del paese preso in esame, la parte delle risorse determinate a livello centrale varia sensibilmente.

Nel Regno Unito, l'importo finale delle spese pubbliche da assegnare alle scuole è determinato a livello dell'autorità locale, in base alle linee direttive dell'amministrazione centrale (salvo in Irlanda del Nord dove la decisione è presa direttamente dall'amministrazione centrale). Le decisioni relative all'assegnazione del budget scolastico alle risorse di personale, di funzionamento e al capitale mobile sono prese a livello di scuola.

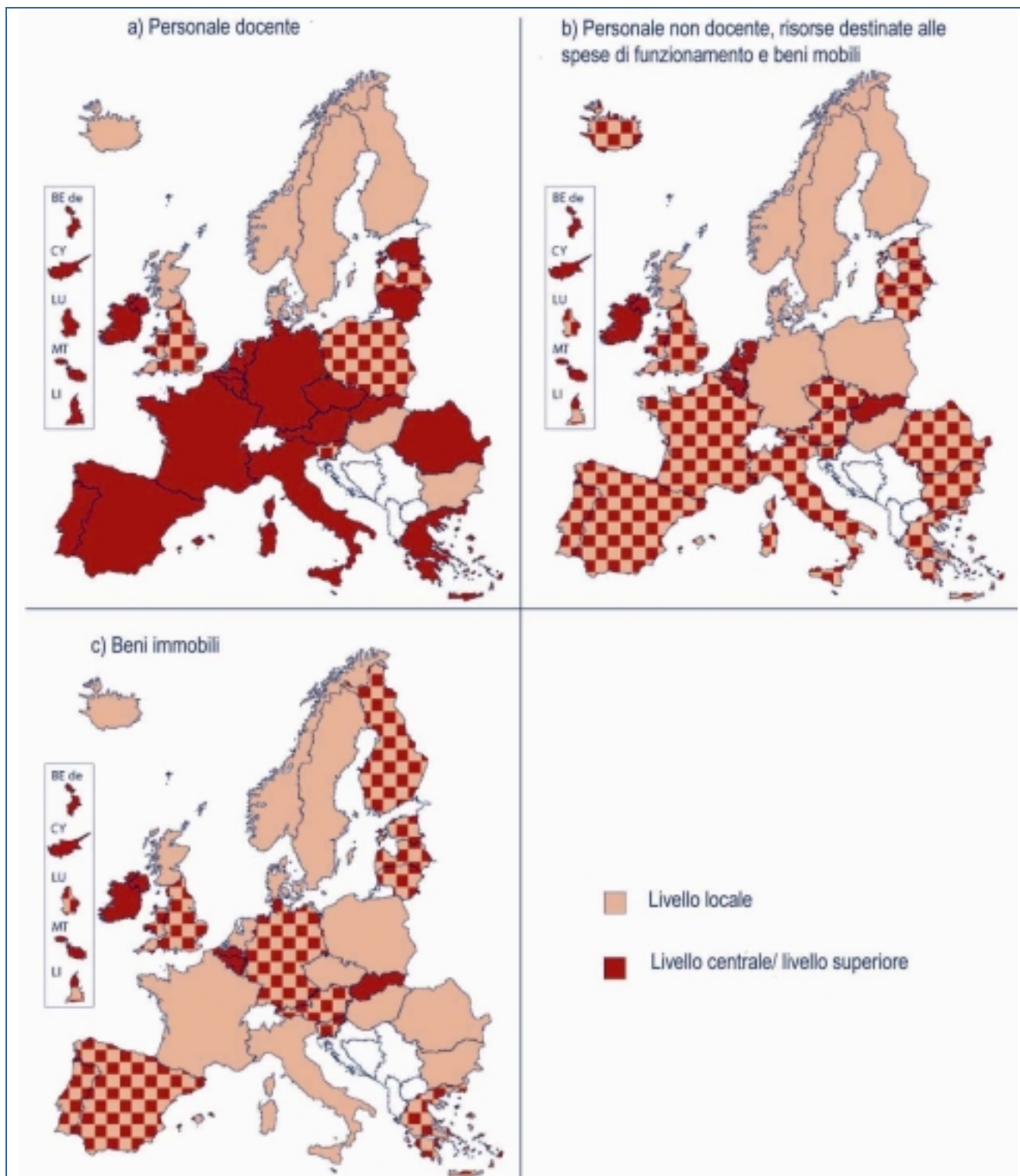
Nella maggioranza dei casi, i livelli amministrativi responsabili della definizione del volume globale delle **spese pubbliche destinate ai beni immobili** sono anche quelli che determinano l'importo delle risorse destinate alle spese di funzionamento e ai beni mobili (eccetto per quel che riguarda le attrezzature e il materiale didattico). Tuttavia, alcuni paesi costituiscono delle eccezioni a questa regola. In Germania, in Lussemburgo (nell'istruzione primaria), in Slovenia e in Finlandia, l'autorità superiore partecipa, interamente o parzialmente, alla determinazione degli importi che devono essere destinati ai beni immobili, ma non alle spese di funzionamento. In particolare, in Germania, i *Länder* (autorità superiori in materia educativa) stabiliscono un piano di sviluppo scolastico a partire dal quale il livello locale attribuisce i fondi per il capitale immobiliare.

Può, tuttavia, verificarsi anche la situazione inversa. Nei Paesi Bassi, per esempio, l'importo che una municipalità riceve dall'amministrazione centrale per i beni immobili è stabilito sulla base di un certo numero di criteri. Tuttavia, le municipalità possono utilizzare questo importo come vogliono ed integrarlo ad altri budget. Di conseguenza, determinano effettivamente l'importo globale assegnato alle spese in conto capitale, mentre il governo determina, da parte sua, l'importo globale destinato alle altre risorse. Infine, in Repubblica ceca, Francia, Italia, Islanda, Bulgaria e Romania, la responsabilità di determinare l'importo globale delle spese pubbliche destinate alle spese di funzionamento, nel senso più ampio del termine, è ripartita tra il livello locale e centrale, pur restando i beni immobili di esclusiva responsabilità del livello locale.

Infine, dall'analisi comparativa delle mappe della figura 3 si evidenzia chiaramente che esiste, da una parte, una tendenza a prendere le decisioni relative al finanziamento del personale docente a livello dell'amministrazione centrale o dell'istanza regionale competente per il settore educativo e, dall'altra, a prendere le decisioni relative al finanziamento delle risorse destinate alle spese di funzionamento (in senso lato) congiuntamente con le autorità locali. Quando si analizza la maniera in cui le decisioni sono ripartite tra i vari livelli amministrativi, appare, anche in questo caso chiaramente, che

per ciascuna delle principali categorie di risorse (personale, spese di funzionamento e risorse in capitale), la tendenza generale più evidente consiste nel decentramento delle decisioni concernenti la determinazione degli importi globali da destinarsi alle risorse non direttamente legate all'insegnamento.

**Figura 3 – LIVELLO AMMINISTRATIVO DELLE AUTORITÀ RESPONSABILI DELLA DETERMINAZIONE DELL'IMPORTO GLOBALE DELLE SPESE PUBBLICHE DESTINATE ALLE SCUOLE DELL'ISTRUZIONE OBBLIGATORIA, A.S. 2002/2003**



Fonte: *Key Data on Education in Europe, 2005*, Eurydice.

**Nota esplicativa:**

Le categorie di risorse considerate in questa figura sono: personale docente, personale non docente, spese di funzionamento per l'insegnamento, altre spese di funzionamento, beni mobili e immobili. La raccolta di dati finanziari raggruppa queste sei categorie in tre categorie principali, ossia: le spese correnti in personale, le altre spese correnti e le spese in conto capitale. Tuttavia, dal punto di vista dei poteri decisionali in ambito amministrativo, è più utile adottare un insieme diverso di categorie operando una distinzione tra il personale docente, il personale non docente, le spese di funzionamento, i beni mobili e i beni immobili. Le spese correnti coprono i beni e i servizi utilizzati durante l'anno in corso, e devono essere rinnovati annualmente. Le spese in conto capitale coprono gli attivi che durano più di un anno. Si riferiscono alle costruzioni, ai rinnovamenti e ai restauri importanti effettuati sugli immobili (beni immobili), alle attrezzature, al mobilio, al materiale informatico (beni mobili).

Le risorse destinate alle scuole il cui target di alunni è compreso nei programmi specifici di sostegno (zone di educazione prioritaria, programmi destinati agli alunni appartenenti a minoranze etniche, ecc.) non sono incluse in questa figura.

L'amministrazione centrale rappresenta, nella maggior parte dei paesi, l'autorità superiore in materia educativa. In 3 paesi, tuttavia, il potere decisionale compete a un livello diverso, ossia quello dei governi delle Comunità in Belgio, dei *Länder* in Germania, e dei governi delle Comunità autonome in Spagna.

Sono stati prese in esame solo le scuole del settore pubblico, fatta eccezione per il Belgio, l'Irlanda e i Paesi Bassi le cui scuole private sovvenzionate sono incluse nella rilevazione, dato che accolgono una proporzione rilevante di alunni e sono considerate come equivalenti alle scuole del settore pubblico.

Come si può immediatamente notare dalla figura seguente, nella maggior parte dei paesi, l'autorità che stabilisce il livello globale delle spese pubbliche assegnate all'istruzione obbligatoria determina anche la maniera in cui le risorse saranno ripartite tra i diversi istituti scolastici. Questa autorità può collocarsi, a seconda del paese, a livello centrale, regionale o locale.

Tuttavia, in Irlanda e in Irlanda del Nord, il governo centrale determina l'importo globale delle risorse concernenti tutte le categorie e le autorità locali decidono la maniera in cui queste risorse devono essere ripartite tra le scuole. Una situazione simile esiste in Estonia per il personale docente e in Repubblica ceca per tutto il personale e le risorse di funzionamento. In Lettonia, sono le autorità locali che definiscono la maniera di distribuire l'insieme delle risorse fissate dal livello centrale, eccetto quelle relative al personale non docente e ai beni immobili, mentre in Grecia prendono queste decisioni per tutte le categorie di risorse, tranne che per il personale docente.

In altri casi, il governo centrale determina l'ammontare delle risorse, ma si avvale di un'amministrazione periferica per ripartirlo tra le scuole. Ciò avviene, per esempio, in Slovacchia per tutte le categorie di risorse, così come per una parte delle risorse in Francia, Italia, Cipro, Polonia, Portogallo, Austria (in particolare per le *allgemein bildende höhere Schulen*) e Romania. I beni immobili non sono quasi mai oggetto di questa tipologia di organizzazione, con la sola eccezione del Portogallo e della Slovacchia.



**Figura 4 – LIVELLO DELL'AUTORITÀ RESPONSABILE DELLA RIPARTIZIONE DELLE RISORSE TRA LE SCUOLE, IN RAPPORTO ALL'AUTORITÀ CHE DETERMINA L'IMPORTO GLOBALE DELLE SPESE PUBBLICHE IN MATERIA DI ISTRUZIONE OBBLIGATORIA, A.S. 2002/2003**

	BE	CZ	DK	DE	EE	EL	ES	FR		IE		IT	CY	LV	LT	LU	HU	MT	NL	AT		PL	PT		SI	SK	FI	SE	UK		IS	LI	NO	BG	RO
								(a)	(b)	(a)	(b)									(a)	(b)	(a)	(b)				ENG/ WLS/ SCT	NIR							
A																																			
B																																			
C																																			
D																																			
E																																			

A = Personale docente      B = Personale non docente      C = Risorse destinate alle spese di funzionamento  
D = Beni mobili                E = Beni immobili

Le decisioni concernenti la ripartizione delle risorse tra le scuole sono prese:

- = allo stesso livello delle decisioni concernenti l'importo delle risorse
- = a un livello inferiore, che dipende tuttavia direttamente dal livello responsabile della determinazione dell'importo delle risorse
- = a un livello inferiore, che non dipende dal livello responsabile della determinazione dell'importo delle risorse

Fonte: *Key Data on Education in Europe, 2005*, Eurydice.

#### Note supplementari alla figura

**Francia:** a) istruzione primaria, b) istruzione secondaria.

**Irlanda:** a) tutte le scuole, eccetto le *vocational schools* e les *community schools*; b) *Vocational schools* e *community schools* responsabili nei confronti del *Vocational Education Committees* (Commissioni dell'istruzione professionale).

**Ungheria:** le amministrazioni locali assegnano un finanziamento globale a ciascuna scuola che determina l'importo finale da destinarsi alle diverse categorie di risorse.

**Austria:** a) *Volksschulen, Hauptschulen* et *Polytechnische Schulen*; b) *allgemein bildende höhere Schulen*.

**Portogallo:** a) primo ciclo dell'*ensino básico*; b) 2° e 3° ciclo dell'*ensino básico*.

**Regno Unito (ENG/WLS/NIR):** un budget generale è assegnato alle diverse scuole per far fronte alle spese di personale, di funzionamento e relative ai beni mobili. Le scuole sono libere di decidere la maniera in cui questi finanziamenti saranno spesi.

**Regno Unito (ENG/WLS):** un finanziamento separato sotto forma di capitale è messo a disposizione delle scuole da parte delle autorità locali e dall'amministrazione centrale.

**Regno Unito (NIR):** a) *Grant-maintained integrated schools* e *voluntary grammar schools*; b) *Controlled schools* et *maintained schools*.

## BIBLIOGRAFIA

- Eurydice, *Key Data on Education in Europe 2005*, Ufficio delle Pubblicazioni Ufficiali delle Comunità Europee, Bruxelles, 2005;
- OCSE, *Regards sur l'éducation*, Parigi, 2004;
- Elisabetta Imperato, *Il dirigente scolastico tra Italia ed Europa*, in "Dirigenti Scuola", a. 25, n. 2, nov. 2004;
- Unità italiana di Eurydice, *Sistemi scolastici europei – Livelli decisionali e saperi nei curricoli*, INDIRE, Firenze, 2003;
- A cura di Norberto Bottani, Alessandra Cenerini, *Una pagella per la scuola - La valutazione tra autonomia e equità*, Erickson, Trento, 2003;
- Roberto Antonucci, *Autonomia scolastica in Europa*, in INDIRE, Formazione "Puntoedu - Corso Concorso" per dirigenti scolastici, anno scolastico 2002/ 2003;
- Norberto Bottani, *L'autonomia scolastica in Europa: sviluppi recenti*, in INDIRE, Formazione "Puntoedu - Corso Concorso" per dirigenti scolastici, anno scolastico 2002/ 2003;
- Luciano Amatucci, *Scuola e autonomia in Europa: uno sguardo d'insieme*, in "La Scuola in Europa", a. 1, n. 1, gennaio 2001;
- A cura di Luciano Bognandi, *Scuole dell'autonomia in Europa*, in Quaderni di "Dirigenti scuola", Editrice La Scuola, Brescia, 2001;
- A cura di Walter Berka, Jan De Groof, Hilde Penneman, *Autonomy in Education: yearbook of the European Association for Educational Law and Policy: volume III (1998)*, Kluwer Law International, L'Aia, 2000;
- Unità italiana di Eurydice, *Professionalità, autonomia, qualità: la prospettiva educativa*, n. 12, BDP, Firenze, 1996
- A cura di Domenico Izzo, Gastone Tassinari, coautore Lamberto Borghi, *L'autonomia delle scuole in Europa: realtà e prospettive*, Armando, Roma, 1994;
- Unità italiana di Eurydice, *Le autonomie scolastiche: una lettura in chiave europea*, n.9, BDP, Firenze, 1994
- Unità italiana di Eurydice, *Governo della scuola ed autonomia didattica nei paesi della Comunità Europea*, n. 3, BDP, Firenze, 1990