

L'autonomia scolastica in Europa Politiche e modalità attuative

Nel corso degli ultimi 20 anni, gli istituti scolastici sono stati oggetto di numerose riflessioni e riforme che hanno investito in particolare il livello di autonomia concessa loro.

Di fatto, le scuole si sono viste investite di un potere decisionale sempre più ampio allo scopo di migliorare la **partecipazione democratica**, la **gestione dei finanziamenti pubblici** investiti nell'istruzione o, specialmente negli ultimi anni, la **qualità dell'insegnamento**. L'autonomia scolastica è stata dunque, e lo è ancora, al centro dell'agenda politica in un gran numero di paesi europei, Italia compresa.

È stata anche una delle **priorità** definite dalla scorsa **presidenza portoghese** del Consiglio dell'Unione europea che ha chiesto alla rete Eurydice di apportare il proprio contributo alla riflessione, in particolare elaborando un documento di lavoro **per la conferenza dei ministri dell'istruzione** svoltasi a Lisbona il 2 e 3 novembre 2007. Partendo da questo documento di lavoro la rete Eurydice ha elaborato il presente studio, finanziato dalla Commissione europea, con l'obiettivo principale di offrire ai decisori politici e a tutti gli attori del mondo dell'istruzione un'**analisi comparativa sulle diverse forme di autonomia scolastica in Europa**.

Lo stato dell'arte sull'autonomia scolastica che Eurydice propone investe il livello primario e secondario inferiore (corrispondenti quasi ovunque in Europa al livello dell'istruzione obbligatoria): si sofferma su quali ambiti sono investiti dall'autonomia e in che misura, su quali sono gli organi decisionali e i principali modelli di accountability delle scuole. Lo studio presenta inoltre una panoramica storica su oltre 20 anni di riforme dei sistemi scolastici europei legate all'autonomia scolastica.

Politiche di autonomia scolastica influenzate da scuole di pensiero molto diverse a seconda delle epoche

Il principio dell'autonomia scolastica è oggi largamente condiviso da tutti i paesi europei. Questo movimento ha preso slancio negli anni 80 per poi generalizzarsi negli anni 90. Il Belgio e i Paesi Bassi, dove l'autonomia scolastica si è sviluppata a partire dal XIX secolo in seguito a vere e proprie "guerre scolastiche" tra reti pubblica e privata, figurano in questo senso come pionieri.

Le riforme degli anni 80, in particolare in Spagna e in Francia, si iscrivono in una logica di democrazia partecipativa e di apertura verso la comunità locale nella quale la scuola si inserisce.

Gli anni 90 sono più caratterizzati da una preoccupazione di efficacia nella gestione delle amministrazioni, in un contesto di controllo delle spese pubbliche.

È questo in particolare il caso dei Paesi baltici, della Repubblica ceca, della Polonia e della Slovacchia. Nei paesi nordici, l'autonomia scolastica si articola anche con il processo di

decentramento politico che vede le municipalità divenire i maggiori attori nell'organizzazione dei sistemi scolastici. Esse si vedono attribuire nuove competenze che possono a loro volta delegare alle scuole di cui sono responsabili.

La visione dell'autonomia scolastica evolve ancora nel **secolo attuale**. Nella maggioranza dei paesi, l'autonomia è infatti ormai concepita come uno **strumento** esclusivamente **al servizio del miglioramento della qualità dell'istruzione**. Si assiste anche a una sorta di nuovo pragmatismo sperimentale con la costituzione di progetti pilota e di implementazioni graduali.

Nella maggioranza dei paesi europei, le modalità attuative dell'autonomia scolastica sono definite da **quadri di riferimento normativi nazionali imposti alle scuole**. Il personale degli istituti scolastici è raramente all'origine di questo processo.

Il caso dei **paesi nordici**, tuttavia, si differenzia da questi processi molto centralizzati di trasferimento di responsabilità. Di fatto, sia in Danimarca che in Finlandia, in Svezia e in Norvegia, sono le collettività territoriali, ormai principali attori dei sistemi educativi, che possono decidere sull'autonomia scolastica degli istituti di cui sono competenti. Ne risultano, all'interno di questi paesi, modelli variabili di trasferimento di competenze alle scuole. Alla stessa maniera, nei Paesi Bassi, la logica di deregulation ha condotto lo stato centrale a non definire più nel dettaglio l'organizzazione scolastica a livello degli istituti, lasciando così una maggiore libertà di gestione alle autorità responsabili delle scuole.

Gradi di autonomia variabili a seconda degli ambiti di responsabilità

Nella grande maggioranza dei paesi, gli istituti scolastici sono autonomi per le spese di funzionamento. Lo stesso si può dire, anche se in misura minore, per le acquisizioni di attrezzatura informatica. Se si considerano anche le spese e/o acquisizioni di beni immobili, le scuole dispongono di autonomia completa su tutti e tre questi parametri in soli tre paesi (Belgio, Lettonia e Svezia). In 5 paesi – Bulgaria, Cipro, Romania e, solo per il livello primario, Irlanda e Francia -, le scuole non hanno nessuna autonomia in questi ambiti.

Le scuole in molti casi sono libere di ricevere e utilizzare fondi privati, sia attraverso donazioni, sponsorizzazioni o l'affitto di propri locali ma sono raramente autonome nello stipulare prestiti. Una certa autonomia nella raccolta di fondi privati non significa tuttavia un'altrettanta autonomia nell'utilizzo di questi fondi. Le scuole non hanno alcuna autonomia in questa materia nei seguenti 7 paesi: Germania, Grecia, Cipro, Lussemburgo, Islanda e, solo per il livello primario, Irlanda e Francia.

Se si passa poi ad analizzare i gradi di autonomia nella gestione delle risorse umane a livello di istituto, più della metà dei paesi non accorda nessuna autonomia alle scuole per ciò che concerne i capi di istituto. Solo il Belgio⁽¹⁾, l'Irlanda (istruzione secondaria) e la Slovenia lasciano le scuole completamente autonome in materia. Generalmente viene lasciata una maggiore autonomia alle scuole nell'ambito della gestione del personale docente; solo l'Irlanda (primario), Cipro e Malta non danno alle scuole nessuna autonomia per quanto riguarda questo aspetto. Spesso le scuole possono sostituire in maniera autonoma gli insegnanti assenti e decidere di assegnare supplementi salariali per ore supplementari o per incarichi non previsti dal contratto ma più raramente possono decidere sul licenziamento di un insegnante. Infine, nella maggioranza dei paesi, l'autonomia delle scuole riguardo al personale non docente è abbastanza ampia.

A livello scolastico, la responsabilità della gestione dei finanziamenti pubblici e privati spetta il più delle volte al capo di istituto congiuntamente al consiglio di gestione scolastica (nel caso dell'Italia, Consiglio di istituto). La gestione delle risorse umane è più spesso di competenza del solo capo di istituto. Tuttavia, la selezione e il reclutamento degli insegnanti non è di responsabilità delle scuole

(¹) Per le Comunità francese e tedesca, solo nel settore sovvenzionato.

in circa la metà dei paesi. I consigli di gestione scolastici svolgono un ruolo più importante in sei paesi (Belgio, Spagna, Italia, Romania, Regno Unito e, solo per il secondario, Irlanda).

Cresce l'importanza attribuita alla valutazione e alle procedure cosiddette di accountability

Nella maggioranza dei paesi, le istanze tradizionalmente responsabili della valutazione degli attori del sistema educativo si sono viste attribuire una funzione di controllo. In effetti, nella maggioranza dei paesi europei, sono le autorità educative superiori – il più spesso attraverso i **corpi ispettivi** – che sono responsabili della valutazione delle scuole in questi nuovi contesti di autonomia. Questi corpi ispettivi possono funzionare seguendo un'organizzazione centralizzata o decentrata. Dalla fine degli anni 90, in numerosi paesi che seguono questo modello di controllo, si assiste a una standardizzazione dei criteri di valutazione delle scuole. Nei paesi nordici, in Belgio e in Ungheria, se gli organizzatori locali dell'istruzione restano gli attori principali del processo di valutazione, si osserva, tuttavia, la crescente imposizione di un quadro nazionale per l'accountability delle scuole, in particolare attraverso lo sviluppo di standard nazionali e di test sui risultati degli alunni.

Certi paesi, ormai sempre meno, sono, invece, rimasti al margine di questo movimento di valutazione esterna delle scuole in rapporto all'autonomia accordata loro.

Un fenomeno che si potrebbe definire di « multi-accountability » emerge in alcuni paesi in cui gli istituti scolastici devono render conto ad attori diversi (Ministero, collettività territoriali, ma anche società civile in senso lato, genitori, partner esterni, ecc..).



Scheda tecnica

L'autonomia scolastica in Europa Politiche e modalità attuative

Titre de la publication:	L'autonomia scolastica in Europa. Politiche e modalità attuative
Éditeur:	Eurydice
Date de publication:	Febbraio 2008
Langues disponibles:	Francese e inglese (a breve anche italiano)
Disponibile en ligne:	http://www.eurydice.org/portal/page/portal/Eurydice/showPresentation?pubid=090FR

L'informazione è stata raccolta a livello di unità nazionali della rete Eurydice sulla base di un questionario comune elaborato dall'unità europea di Eurydice. La pubblicazione è stata curata dall'unità europea di Eurydice, con il supporto di un esperto. L'anno di riferimento per lo studio è il 2006/07 e l'informazione copre l'istruzione primaria e secondaria inferiore.

Questa pubblicazione è stata finanziata dalla Direzione Generale « Istruzione e Cultura » della Commissione europea.