



UNO SGUARDO

SULL'AUTONOMIA SCOLASTICA

NEI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA:

**LA GESTIONE
DELLE RISORSE FINANZIARIE
E DELLE RISORSE UMANE**

Roma, 10 marzo 2011

A cura
dell'Ufficio Studi e Ricerche
della UIL Scuola
Coordinamento: Lello Macro

1. Premessa: un breve riepilogo storico sull'introduzione dell'autonomia scolastica nei Paesi europei

L'autonomia delle istituzioni scolastiche italiane, prevista dalla legge 15 marzo 1997 n. 59, regolamentata dal DPR 8 marzo 1999 n. 275, istituzionalizzata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, in ordine di tempo si situa tra le ultime introdotte a livello dell'Unione Europea (vedi fig. 1)

Fig. 1: DATE DELLE RIFORME CHE INTRODUCONO L'AUTONOMIA SCOLASTICA NEI PAESI EUROPEI

1959	Belgio, Olanda
.....	
1985/86	Spagna, Francia
1986/87	
1987/88	Inghilterra, Galles
1988/89	Irlanda del Nord
1989/90	Repubblica Ceca, Slovacchia
1990/91	Lettonia, Polonia, Portogallo, Svezia
1991/92	Estonia
1992/93	Ungheria, Austria, Scozia
1993/94	
1994/95	
1995/96	Slovenia
1996/97	
1997/98	
1998/99	
1999/00	Italia (DPR 275/1999)
2000/01	
2001/02	Grecia, Lituania
2002/03	
2003/04	Germania, Lussemburgo
2004/05	
2005/06	Romania
2006/07	
2007/08	Bulgaria
2008/09	

Elaborazione UIL SCUOLA
su dati EURYDICEITALIA 2009

I Paesi pionieri nel demandare competenze alle scuole, alla fine degli **anni cinquanta**, sono stati il Belgio e l'Olanda, e la soluzione fu sancita in seguito a vere e proprie "guerre scolastiche": in Belgio sia tra le Comunità linguistiche (fiamminga, francofona e germanofona) che tra scuole pubbliche e scuole private, in Olanda soprattutto tra queste ultime.

Negli **anni ottanta** cominciò la Spagna, con la "Ley Orgánica del Derecho a la Educación (LODE)", che segnò il consolidamento della ritrovata democratica anche nel settore scolastico, e la Francia, come prima timida reazione al fortissimo centralismo di stampo ancora napoleonico che caratterizzava quel Paese.

Per il Regno Unito si trattò di trasferire competenze nel campo finanziario e delle risorse umane, già ampiamente possedute dalle autorità locali dell'istruzione di Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord "Local Education Authorities (LEA)" direttamente alle singole istituzioni scolastiche, mentre venne compiuto

in contemporaneità un cammino di segno opposto sul controllo dei programmi di insegnamento e sulla valutazione degli studenti, fino ad allora appannaggio delle singole scuole, con l'introduzione del "National Curriculum".

Nella prima parte degli **anni novanta** si assiste in tutta Europa ad una quasi generalizzazione delle politiche di autonomia scolastica: soprattutto la fine dell'Unione Sovietica porta gli Stati dell'Est europeo e del Baltico a introdurre democratizzazione e decentralizzazione nei loro sistemi scolastici.

Come detto all'inizio, anche in Italia, dopo un dibattito parlamentare piuttosto complesso e contrastato, si fissa il principio dell'autonomia nell'articolo 21 della cosiddetta "legge Bassanini 1" n. 59 del 15 marzo 1997, ma il regolamento d'attuazione vede la luce due anni dopo, con il DPR 8 marzo 1999 n. 275, tuttora integralmente vigente salvo due modifiche marginali introdotte nel 2001).

Negli **anni duemila** comincia il processo di riflessione sul tema dell'autonomia e di progressive sperimentazioni in Germania, da parte di diversi Länder, e progressivamente si aggiungono altri Paesi, restando fuori dal processo, per il momento, Cipro e Malta, mentre Finlandia e Danimarca hanno puntato più a delegare poteri centrali alle scuole piuttosto che ad introdurre originali elementi di autonomia scolastica.

Se volessimo riassumere per slogan le varie fasi di sviluppo e implementazione dell'autonomia, operazione certo approssimativa ma con una qualche valenza icastica, potremmo dire che si è partiti dalla **rivendicazione di libertà d'ordine religioso e filosofico**, per passare ad una logica di **partecipazione democratica**, per arrivare alla **ricerca di efficacia ed efficienza della gestione**: il secolo attuale vedrà prevalere l'affermazione e la realizzazione del miglioramento della **qualità dell'istruzione**?

2. Note di lettura dei dati

Prima di passare all'analisi dei dati, occorre specificare che sono state prese in esame le **istituzioni scolastiche "pubbliche"**, intendendo con questo termine quelle che, indipendentemente dalla tipologia della loro gestione, anche se affidate a privati, sono tuttavia regolate da norme stabilite dalle autorità politiche competenti, quali, ad esempio, lo Stato, i Länder, le Comunidades Autonomas, i poteri organizzatori locali, ecc., a seconda delle caratteristiche estremamente diversificate che, storicamente, i sistemi scolastici hanno assunto nei vari Paesi.

I livelli di autonomia sono stati raggruppati in **quattro tipologie** fondamentali, così articolate:

- **Autonomia completa [C]:**

a – L'istituto scolastico prende tutte le decisioni nei limiti fissati dalla legislazione senza nessun intervento esterno.

b – L'istituto scolastico prende tutte le decisioni nei limiti di un quadro di riferimento generale predeterminato.

c – L'istituto scolastico prende le decisioni dopo consultazione obbligatoria presso organi situati a un livello superiore (locale/regionale/centrale). L'autorità educativa consultata può emettere una raccomandazione che non ha tuttavia carattere prescrittivo e non limita l'autonomia della scuola.

- **Autonomia limitata [L]:**

d – L'istituto scolastico prende le decisioni con o senza l'autorità superiore ma deve trasmetterglielle perché siano approvate.

e – L'istituto scolastico prende le decisioni in base a una serie di opzioni predefinite dall'autorità educativa superiore.

- **Nessuna autonomia [N]:**

Le decisioni sono prese solo dalle autorità educative superiori, anche se la scuola può essere consultata a un particolare stadio della procedura.

- **Possibilità di delega [D]:**

Le municipalità possono delegare il loro potere decisionale alle scuole e la situazione varia da una municipalità all'altra.

3. La gestione delle risorse finanziarie

A) Gestione di finanziamenti pubblici:

Tutte le istituzioni scolastiche in esame, come definite dal paragrafo precedente, ricevono finanziamenti pubblici per varie categoria di spesa, riassumibili in tre voci fondamentali: spese in conto capitale/di beni immobili, spese di funzionamento/correnti, spese di materiale informatico.

Fig. 2: AUTONOMIA DEGLI ISTITUTI SCOLASTICI NELL'USO DEI FONDI PUBBLICI

	spese/acquisto di beni immobili	spese di funzionamento	Acquisto di attrezzature informatiche
Belgio (franc.)	C	C	C
Belgio (ted.)	C	C	C
Belgio (oland.)	C	C	C
Bulgaria	N	N	N
Rep. Ceca	N	L	C
Danimarca	D	C	D
Germania	N	N	L
Estonia	N	C	C
Irlanda	N	C	C
Grecia	N	L	N
Spagna	L	C	C
Francia	N	L	L
Italia	N	C	C
Cipro	N	N	N
Lettonia	C	C	C
Lituania	L	L	C
Lussemburgo	N	C	C
Ungheria	N	L	C
Malta	L	C	L
Olanda	D	D	D
Austria	N	C	N
Polonia	L	C	L
Portogallo	N	C	N
Romania	N	N	N
Slovenia	L	C	C
Slovacchia	N	L	C
Finlandia	N	D	D
Svezia	C	C	C
R. U. (Inghil./Galles)	L	C	C
R. U. (Irlanda Nord))	L	C	N
R. U. (Scozia)	N	C	C

AUTONOMIA COMPLETA	C	
AUTONOMIA LIMITATA	L	
NESSUNA AUTONOMIA	N	Elaborazione UIL SCUOLA
POSSIBILE DELEGA	D	su dati EURYDICEITALIA 2009

Per ognuno di questi parametri la situazione è assai diversificata (vedi fig. 2): la minore autonomia sia ha, come prevedibile, per le spese in conto capitale; la maggiore autonomia invece per le spese di finanziamento; una situazione intermedia per quel che attiene le attrezzature di tipo informatico, forse perché legate a capitolati di appalto che, per motivi di economie di scala, vengono gestiti più "centralmente".

Le istituzioni scolastiche meno autonome, per questi aspetti, sono quelle della Bulgaria, di Cipro e della Romania; anche le scuole di Germania, Francia e Grecia sono scarsamente autonome, mentre si trovano in situazione del tutto opposta, con pienezza di autonomia, quelle belghe, lettoni e svedesi.

Per l'Italia ci si riferisce alla competenza teorica, perché in realtà la gran parte delle attrezzature informatiche vengono fornite direttamente dal Ministero

B) Accettazione di finanziamenti privati:

Può sembrare paradossale, ma la libertà totale concessa alle istituzioni scolastiche di accettare risorse finanziarie dai privati riguarda solo il sistema scolastico pubblico belga di lingua fiamminga, che si rivolge a meno del 20% degli studenti, ed il sistema scolastico italiano, che è statale per il 93% degli studenti (vedi fig. 3).

In effetti già il vecchio regolamento per la contabilità del 1975 prevedeva la possibilità, per le nostre scuole, di accettare "contributi di enti o di privati, lasciti e donazioni, qualsiasi altra oblazione o provento" (i prestiti, in verità, non vengono previsti, ma neppure sono esclusi: essendo più che nota la proverbiale ritrosia del nostro sistema bancario, e credendo di poter escludere improvvidi ricorsi delle scuole ad usurai, dubitiamo che vi sia chi vi ricorra).

La legge n. 40 del 2007 ha inoltre cercato di incentivare le cosiddette "erogazioni liberali", rendendole fiscalmente detraibili per i privati e deducibili per le aziende.

Per Germania, Grecia, Cipro e Lussemburgo non è possibile ricorrere a finanziatori privati; negli altri Paesi assistiamo a situazioni piuttosto variegate, dove, generalmente, è

consentito accettare donazioni e ricercare sponsorizzazioni, mentre è abbastanza limitata la possibilità di affittare locali per prestazioni di servizi alla comunità, pratica da noi abbastanza diffusa per palestre, aule magne, ecc.

Fig. 3: AUTONOMIA DEGLI ISTITUTI SCOLASTICI NELL'ACCETTARE FONDI PRIVATI

	accettare donazioni e/sponsorizzazioni	affittare locali per servizi alla comunità	accettare prestiti
Belgio (franc.)	C	C	N
Belgio (ted.)	C	C	N
Belgio (oland.)	C	C	C
Bulgaria	C	L	N
Rep. Ceca	C	C	N
Danimarca	C	N	N
Germania	N	N	N
Estonia	C	C	N
Irlanda	C	C	N
Grecia	N	N	N
Spagna	C	L	N
Francia	C	C	N
Italia	C	C	C
Cipro	N	N	N
Lettonia	C	C	N
Lituania	C	C	N
Lussemburgo	N	N	N
Ungheria	C	L	N
Malta	C	C	N
Olanda	D	D	D
Austria	C	N	N
Polonia	L	L	N
Portogallo	C	C	N
Romania	C	L	N
Slovenia	C	C	L
Slovacchia	C	C	N
Finlandia	D	N	N
Svezia	C	C	N
R.U. (Inghil./Galles)	C	C	L
R. U. (Irlanda Nord))	C	C	L
R. U. (Scozia)	C	C	N

AUTONOMIA COMPLETA	C	Elaborazione UIL SCUOLA su dati EURYDICTALIA 2009
AUTONOMIA LIMITATA	L	
NESSUNA AUTONOMIA	N	
POSSIBILE DELEGA	D	

C) Utilizzazione di finanziamenti privati:

Anche per quanto riguarda l'utilizzazione di finanziamenti privati troviamo che le disposizioni vigenti in Italia e nel Belgio fiammingo sono le più liberali (vedi fig. 4), insieme al Galles e all'Irlanda del Nord.

Fig. 4: AUTONOMIA DEGLI ISTITUTI SCOLASTICI NELL'USARE FONDI PRIVATI

	acquistare beni immobili	acquistare beni mobili	retribuire docenti	retribuire non docenti
Belgio (franc.)	N	C	N	N
Belgio (ted.)	N	C	N	N
Belgio (oland.)	C	C	C	C
Bulgaria	N	C	N	N
Rep. Ceca	N	L	N	N
Danimarca	N	N	N	N
Germania	N	N	N	N
Estonia	N	C	N	N
Irlanda	C	C	C	C
Grecia	N	N	N	N
Spagna	N	C	N	N
Francia	C	C	N	N
Italia	C	C	C	C
Cipro	N	N	N	N
Lettonia	C	C	C	N
Lituania	N	C	N	C
Lussemburgo	N	N	N	N
Ungheria	N	L	N	N
Malta	N	N	N	N
Olanda	D	D	D	D
Austria	N	L	N	N
Polonia	N	C	N	C
Portogallo	N	C	N	L
Romania	C	C	N	N
Slovenia	L	C	N	N
Slovacchia	L	L	N	N
Finlandia	N	N	N	N
Svezia	N	C	N	N
R.U. (Inghil./Galles)	C	C	C	C
R. U. (Irlanda Nord)	C	C	C	C
R. U. (Scozia)	N	C	N	C

AUTONOMIA COMPLETA	C
AUTONOMIA LIMITATA	L
NESSUNA AUTONOMIA	N
POSSIBILE DELEGA	D

Elaborazione UIL SCUOLA
su dati EURYDICEITALIA 2009

Verosimilmente l'acquisto di beni immobili è una possibilità teorica che però riteniamo sia piuttosto remota, per le casse delle nostre scuole.

Premesso che, in Italia, i contributi privati sono del tutto volontari in quanto il nostro ordinamento prevede come obbligatorie esclusivamente le tasse scolastiche per le scuole post-obbligatorie, i vari contributi più o meno "spintanei" delle famiglie, le "lavorazioni in conto terzi" di alcuni istituti professionali e tecnici, i prodotti venduti dalle aziende agricole annesse ad alcune istituzioni per l'agricoltura, i servizi esterni prestati dagli alberghieri, possono rappresentare una discreta fonte di introiti per finanziare le altre voci di spesa.

Comunque dalla tabella notiamo come la possibilità di accedere a forme di finanziamento da privati non si traduca in forma automatica nella possibilità di utilizzare in modo autonomo i fondi raccolti. Ciò naturalmente non significa che i finanziamenti ricevuti dai privati siano incamerati dalle autorità sovraordinate, ma in molti casi la loro utilizzazione da parte delle scuole deve essere espressamente autorizzata.

In alcuni Paesi vige l'espresso divieto di utilizzare fondi privati per retribuire il personale docente (come in Svezia) o quello non docente (come nelle comunità linguistiche germanofona e francofona del Belgio).

4. La gestione delle risorse umane

A) Capi di Istituto:

Per quanto riguarda la gestione dei Capi di Istituto, l'autonomia delle istituzioni scolastiche o, per meglio dire, dei loro comitati di gestione, è piuttosto limitata e, di norma, è omogenea per tutti gli aspetti (vedi fig. 5).

L'autonomia totale si ritrova soltanto nel Belgio fiammingo, nell'Irlanda, in Slovenia e nel Galles; in Spagna, in Polonia e in Irlanda del Nord la selezione

dei Capi di Istituto è svolta congiuntamente dagli organismi della scuola e dalle superiori autorità scolastiche; in Portogallo è il consiglio di scuola che effettua la selezione.

Da notare che in Francia, Lussemburgo e Irlanda non ci sono veri e propri Capi di Istituto per le scuole primarie, ma vi sono docenti che svolgono attività di coordinamento.

Nella Repubblica di Slovacchia, assunzione e licenziamento sono operati congiuntamente dal consiglio di gestione della scuola e dalle autorità sovraordinate, mentre per il resto le responsabilità sono in capo a queste ultime.

In Olanda la possibilità di delega alle scuole viene esercitata molto di rado.

Fig. 5: AUTONOMIA DEGLI ISTITUTI SCOLASTICI SUI CAPI DI ISTITUTO

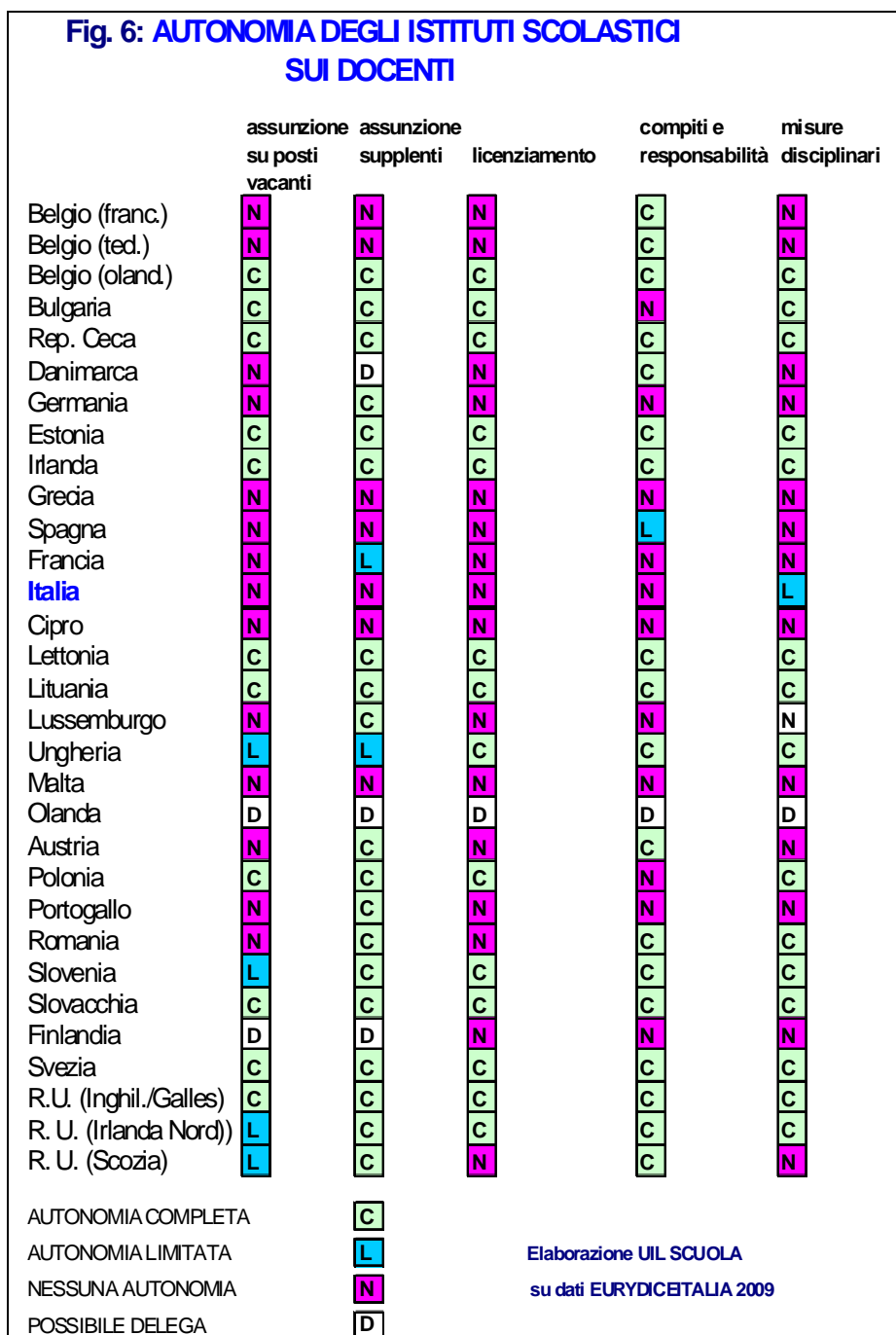
	assunzione	licenziamento	compiti e responsabilità	misure disciplinari
Belgio (franc.)	N	N	N	N
Belgio (ted.)	N	N	N	N
Belgio (oland.)	C	C	C	C
Bulgaria	N	N	N	N
Rep. Ceca	N	N	N	N
Danimarca	N	N	L	N
Germania	N	N	N	N
Estonia	N	N	N	N
Irlanda	C	C	C	C
Grecia	N	N	N	N
Spagna	L	N	N	N
Francia	N	N	N	N
Italia	N	N	N	N
Cipro	N	N	N	N
Lettonia	N	N	N	N
Lituania	N	N	N	N
Lussemburgo	N	N	N	N
Ungheria	N	N	N	N
Malta	N	N	N	N
Olanda	D	D	D	D
Austria	N	N	N	N
Polonia	L	N	N	N
Portogallo	C	N	N	N
Romania	N	N	N	N
Slovenia	C	C	C	C
Slovacchia	L	L	N	N
Finlandia	N	N	N	N
Svezia	N	N	C	N
R.U. (Inghil./Galles)	C	C	C	C
R. U. (Irlanda Nord))	L	C	C	C
R. U. (Scozia)	N	N	N	N

AUTONOMIA COMPLETA	C
AUTONOMIA LIMITATA	L
NESSUNA AUTONOMIA	N
POSSIBILE DELEGA	D

Elaborazione UIL SCUOLA
su dati EURYDICTALIA 2009

B) Docenti:

In generale, l'autonomia concessa alle scuole sulla gestione dei docenti è superiore a quella concessa per i Capi di istituto (vedi fig. 6).



Solo Grecia, Cipro e Malta non concedono margini di autonomia alle scuole.

I margini maggiori si hanno nella più parte dei Paesi per quel che attiene alle nomine dei supplenti, mentre quelli minori sono relativi alle assunzioni su posti vacanti.

Piuttosto restrittive in materia sono anche Germania, Spagna, Francia, Italia e Portogallo; in linea generale dove è delegata l'assunzione alle scuole è delegato in egual misura anche il licenziamento e, sempre in via generale anche per quanto riguarda la potestà di comminare sanzioni disciplinari vige un livello di autonomia simile a quello che si ha per i licenziamenti.

I limiti che si hanno in

Italia e in Ungheria per quanto riguarda la nomina dei supplenti sono dovuti non tanto alla possibilità di assumere, ma soprattutto al fatto di dover attingere a graduatorie vincolanti.

C) Non docenti:

I margini di autonomia concessi alle scuole per quanto attiene alla gestione del personale non docente sono certamente più ampi rispetto a quelli dei docenti e, in generale, molto più omogenei all'interno dei singoli Paesi (vedi fig. 7)

Nella maggioranza dei Paesi, infatti, i quattro parametri presi in esame sono lasciati del tutto alla gestione autonoma delle scuole, ma esiste un numero, minoritario ma consistente, di Paesi che non concedono spazi di autonomia alle scuole nel governo di questo personale.

In Slovenia e Ungheria le assunzioni debbono essere convalidate dall'autorità superiore; nel nostro Paese la contrattazione a livello di Istituto si interseca con le prescrizioni contrattuali per quel che attiene i compiti e le responsabilità, mentre l'attribuzione delle sanzioni sono graduate tra i diversi livelli in ragione della loro gravità.

Fig. 7: AUTONOMIA DEGLI ISTITUTI SCOLASTICI SUL PERSONALE NON DOCENTE

	assunzione	licenziamento	compiti e responsabilità	misure disciplinari
Belgio (franc.)	N	N	C	N
Belgio (ted.)	N	N	C	N
Belgio (oland.)	C	C	C	C
Bulgaria	C	C	C	C
Rep. Ceca	C	C	C	C
Danimarca	N	N	C	N
Germania	N	N	N	N
Estonia	C	C	C	C
Irlanda	C	C	C	C
Grecia	C	C	C	C
Spagna	N	N	N	N
Francia	N	N	C	N
Italia	N	N	L	L
Cipro	N	N	N	N
Lettonia	C	C	C	C
Lituania	C	C	C	C
Lussemburgo	N	N	N	N
Ungheria	L	C	C	C
Malta	N	N	N	N
Olanda	D	D	D	D
Austria	N	N	C	N
Polonia	C	C	C	C
Portogallo	N	N	N	N
Romania	C	C	C	C
Slovenia	L	C	C	C
Slovacchia	C	C	C	C
Finlandia	D	D	D	D
Svezia	C	C	C	C
R.U. (Inghil./Galles)	C	C	C	C
R. U. (Irlanda Nord))	C	C	C	C
R. U. (Scozia)	C	N	C	N

AUTONOMIA COMPLETA	C
AUTONOMIA LIMITATA	L
NESSUNA AUTONOMIA	N
POSSIBILE DELEGA	D

Elaborazione UIL SCUOLA
su dati EUR YDICEITALIA 2009