

DUE CASI DI AUTONOMIA SCOLASTICA: INGHILTERRA E SVEZIA

a cura di Giorgio Allulli

Due modelli di governo della scuola si contrappongono nel contesto internazionale: il modello centralizzato, tipico dei Paesi dell'area mediterranea, basato sul forte ruolo dell'amministrazione statale centrale, che determina in modo dettagliato le modalità di funzionamento delle unità scolastiche, ed il modello decentrato, che si ritrova prevalentemente nei Paesi di cultura anglosassone e nei Paesi nordici. In questi Paesi l'Amministrazione centrale detta le regole generali di funzionamento, ma spetta alla comunità locale governare e gestire le singole scuole, oppure sono le scuole stesse ad essere dotate di forte autonomia decisionale.

E' sembrato utile, in appendice ai contributi presentati nelle pagine precedenti, presentare in questa scheda in forma sintetica i principali elementi relativi al modo in cui viene gestita l'autonomia scolastica in Inghilterra ed in Svezia, che rappresentano due esempi molto significativi della cultura dell'autonomia.

A tal fine si riportano informazioni estratte da alcune pubblicazioni di Treille: il Quaderno n. 4: *Quali insegnanti per la scuola dell'autonomia?* (Luglio 2004), ed i Report del seminario n.4: *L'autonomia organizzativa e finanziaria della scuola* (Aprile 2005) e del seminario n. 5: *Il governo della scuola autonoma: responsabilità e accountability* (Settembre 2005).

1. Autonomia finanziaria

1.1 Finanziamento delle scuole

Inghilterra.

Il finanziamento alle scuole è erogato dalle autorità locali, che ricevono il denaro dal governo nazionale attraverso la tassazione nazionale e locale. Il budget è definito annualmente ma il governo sta cercando di passare a un budget triennale.

Ogni autorità locale ha suoi criteri per il finanziamento delle scuole, sempre legato al numero di studenti. Per ogni studente viene allocata una certa cifra, a seconda dell'età. Vengono presi in considerazione anche altri fattori, ad esempio situazioni di disagio fisico o sociale.

Sono previsti finanziamenti aggiuntivi per scuole in situazioni difficili o che evidenziano risultati molto carenti, ma questi finanziamenti sono soggetti a controlli molto rigorosi.

Svezia.

I Comuni coprono all'incirca l'85% della spesa totale, attraverso le tasse sul reddito e le tasse scolastiche. Il resto lo ricevono dallo Stato.

I finanziamenti statali sono attribuiti senza vincolo di destinazione, ma coprono tutte le iniziative che fanno capo ai Comuni in aree tecniche, sociali, culturali. Di conseguenza, compete al singolo Comune decidere quale parte destinare alla scuola. Il consiglio comunale decide il finanziamento alle scuole in base al bilancio.

I bilanci delle scuole sono definiti ogni anno, come quelli del Comune.

Il *Board of education* comunale (comitato composto da esperti nominati ad hoc, presieduto da un consigliere comunale delegato) usa diversi modelli per distribuire i finanziamenti alle singole scuole.

Nella scuola dell'obbligo il 15% circa delle risorse di base viene usato per la redistribuzione tra scuole a favore di quelle disagiate. Per dimensionare i fondi a questo tipo di scuole, i Comuni si avvalgono di parametri socio-economici come pure di test agli studenti. Anche nella scuola secondaria superiore sono i Comuni ad allocare i fondi alle scuole disagiate.

1.2 Modalità di gestione dei fondi

Inghilterra.

Le scuole ricevono un finanziamento senza vincolo di destinazione che gestiscono a loro discrezione.

Svezia.

Data la grande libertà dei Comuni di decidere la loro organizzazione, la situazione è varia.

Negli ultimi anni molti Comuni hanno introdotto un sistema di contrattazione tra autorità municipale e singole scuole. Il capo di istituto deve esplicitare la ragione delle sue richieste, bisogni speciali, etc. e alla fine si arriva a un accordo sui fondi da destinare alla sua scuola. I fondi non hanno destinazioni rigide e la scuola può usare a sua discrezione il budget operativo.

1.3 Gestione del budget della scuola

Inghilterra.

Il budget è di solito deliberato dal capo di istituto e autorizzato dal consiglio di amministrazione (*Governing body*). I bilanci delle scuole sono controllati dall'autorità locale.

Svezia.

Compete al capo di istituto preparare il budget e gestirlo.

Il bilancio consuntivo annuale è approvato dal *Board of education* comunale su indicazione del soprintendente. Ci sono auditor nominati dal consiglio comunale.

1.4 Costi per l'istruzione e contribuzioni da terzi

Inghilterra.

L'istruzione pubblica è gratuita. Il 94% dei bambini in età scolare frequenta la scuola pubblica. I costi sono a carico delle autorità educative locali che ricevono i soldi dalle entrate fiscali nazionali e locali (la cosiddetta Council Tax). Il 95% circa del denaro speso per l'istruzione è allocato alle scuole, che possono usarlo per acquistare i servizi ritenuti necessari.

Il *Governing body* può richiedere contributi, ma di solito consulta i genitori prima di farlo. Tali contributi si riferiscono in genere ad attività extracurricolari, ad esempio visite e gite scolastiche, ricerca di fondi per ottenere risorse aggiuntive, etc. Di solito non attengono al materiale didattico.

Svezia.

L'istruzione pubblica è gratuita. Le spese sono a carico dello Stato e del Comune.

La scuola riceve contributi da imprese, soprattutto nella scuola secondaria superiore, ad esempio per finanziare l'acquisto di materiale didattico costoso e per attività supplementari quali i viaggi all'estero. Anche la scuola dell'obbligo riceve contributi, ma in misura minore.

1.5 Prodotti o servizi a pagamento

Inghilterra.

Molte scuole offrono servizi come asilo nido, educazione degli adulti o strutture per la comunità.

Svezia.

La scuola secondaria superiore a indirizzo professionale spesso fornisce prodotti o servizi a pagamento a terzi.

2. Autonomia organizzativa

2.1 Organismi di governo della scuola

Inghilterra.

Ogni scuola, di qualsiasi dimensione, ha un capo di istituto e un “*Governing body*” (consiglio di amministrazione) i cui membri sono legalmente responsabili dell’efficace ed efficiente funzionamento della scuola. Il *Board of governors* ha il compito di gestire il budget, nominare tutto il personale, gestire le strategie della scuola, lo schema organizzativo, gli obiettivi educativi, gli obiettivi di performance del capo di istituto, la comunicazione con i genitori e il miglioramento dei risultati della scuola.

In una scuola primaria di medie dimensioni il *Board* è formato da dodici membri, di cui tre genitori, tre rappresentanti del personale, tre membri della comunità, un rappresentante della comunità locale, il capo di istituto e un impiegato che non ha diritto di voto. Scuole di maggiori dimensioni possono avere un *Board* più allargato. Esso non può essere presieduto dal capo di istituto. Il presidente del *Board of governors* costituisce il principale anello di collegamento tra capo di istituto e *governors*.

I *governors* rappresentanti di genitori e personale sono eletti. Il *governor* rappresentante dell’autorità locale è nominato dall’autorità locale. I *governors* rappresentanti della comunità sono nominati dagli altri *governors*.

Gli studenti non sono rappresentati all’interno dell’organo di governo, ma in molte scuole fanno parte di consigli scolastici privi di potere esecutivo.

Nelle scuole non esiste il collegio dei docenti, ma i docenti sono membri dei sindacati e hanno rappresentanti sindacali all’interno della scuola.

Il capo di istituto è un professionista (*chief executive*) assunto dal *Board of governors* attraverso annunci economici in un regime di libera concorrenza. I capi di istituto, per ricevere l’incarico, devono essere in possesso di una qualifica, la *National Professional Qualification for Headship (NPQH)*.

Il Capo d’Istituto è responsabile della direzione, dell’organizzazione e della gestione della scuola e può essere destituito dal *Board of governors*.

Parte del personale insegnante è pagato per assistere il capo di istituto e svolgere funzioni vicarie. Insieme formano il “management” della scuola. Altri insegnanti svolgono specifici compiti organizzativi per i quali ricevono compensi aggiuntivi.

Svezia.

Non esistono consigli di istituto/amministrazione autonomi. Ogni scuola ha un capo di istituto che ha tutti i poteri. Altri membri dello staff che dirige la scuola possono coadiuvarlo e supportarlo, ad esempio il vice capo di istituto e il personale amministrativo.

Il principale compito del capo di istituto è organizzare e promuovere le attività della scuola. Il capo di istituto risponde a due autorità: viene assunto dall’ente locale, ma deve anche svolgere alcuni compiti obbligatori a nome del governo centrale.

Il capo di istituto presiede e si avvale di un comitato, in genere composto per il 50% da studenti e il 50% da insegnanti, con poteri consultivi salvo deleghe particolari.

2.2 Responsabilità e criteri della scelta e della retribuzione degli insegnanti.

Inghilterra.

Le singole scuole decidono quanti insegnanti vogliono e possono permettersi. Il *Board of governors* decide quanto personale, docente e non, può permettersi di assumere. Il *Board of governors* sceglie gli insegnanti attraverso procedure selettive; non esiste una graduatoria degli insegnanti. In molte scuole secondarie, l’organo di governo può delegare la nomina di nuovi insegnanti a capo di istituto e personale più anziano. L’assunzione avviene attraverso annunci economici e vige il libero mercato. Tutti gli insegnanti devono essere qualificati dal *Department for Education and Skills* ed

essere registrati presso il *General Teaching Council*. I contratti sono di norma a tempo indeterminato, a condizione che venga superato positivamente il periodo di prova. L'insegnante abilitato non ha automatico diritto a un posto di lavoro fisso. Peraltro, una volta scelto e assunto da una scuola, la tutela del posto è regolata dalla normativa sul lavoro.

È la scuola a pagare gli insegnanti. La scuola può amministrare autonomamente gli stipendi oppure avvalersi dell'autorità locale o di una società privata.

Un contratto nazionale di categoria regola gli stipendi e le condizioni di lavoro. Sono previste varie remunerazioni aggiuntive per gli insegnanti, legate ai risultati e ai compiti.

Alcuni di questi aumenti sono automatici (scatti di anzianità etc.), mentre altri vengono decisi dal capo di istituto e dai membri del consiglio di amministrazione. Tali incentivi possono raddoppiare lo stipendio base. Le scuole hanno la possibilità discrezionale di concedere premi di ingaggio o gratifiche per trattenere gli insegnanti migliori.

Svezia.

Sono i Comuni a pagare gli insegnanti.

Le municipalità e le scuole locali hanno libertà di scegliere i loro docenti; tuttavia devono assumere personale abilitato all'insegnamento e seguire le normali regole del mercato del lavoro. Nelle piccole municipalità c'è una commissione che comprende l'ente di governo della scuola, il capo di istituto e rappresentanti sindacali. Nelle municipalità più grandi, questo compito è spesso svolto da una commissione in seno alla scuola, formata da capo di istituto, rappresentante degli insegnanti e del sindacato.

Tra i compiti del capo di istituto rientra la gestione del personale, il che comporta fare i colloqui per gli stipendi e le carriere, negoziare gli stipendi e redigere i progetti per la valorizzazione delle risorse umane. L'insegnante abilitato può conservare un posto di lavoro a tempo indeterminato fintanto che esiste la scuola che lo ha assunto; una variazione demografica, ad esempio, può significare la riduzione delle cattedre, nel qual caso gli insegnanti possono essere licenziati.

Lo stipendio è fissato a livello individuale. Un contratto nazionale tra l'Organizzazione Nazionale delle Municipalità e l'organizzazione degli insegnanti fissa gli stipendi minimi: le municipalità poi decidono in proposito. Possono così sussistere notevoli differenze nelle remunerazioni di insegnanti con la stessa formazione, dello stesso sesso e età. Gli stipendi vengono decisi sulla base delle loro prestazioni, cioè con lo stesso principio con cui è regolato il mercato del lavoro in generale.

2.3 Flessibilità nell'orario degli insegnanti

Inghilterra.

Il contratto nazionale degli insegnanti stabilisce un monte ore annuale di 1265 ore di servizio regolamentato, più un ulteriore tempo libero sulla fiducia fino a coprire il normale orario di lavoro settimanale (circa 37 ore). Le scuole possono usare queste ore in modo flessibile.

Svezia.

Il contratto nazionale di lavoro prevede un monte-ore obbligatorio di lavoro di 1767 ore, di cui le ore di servizio a disposizione (regolamentate), cioè a disposizione del capo di istituto sono 1360. All'interno di queste, le ore di lezione previste variano tra 500 e 650. Inoltre sono previsti 13 giorni di formazione in servizio durante le vacanze scolastiche.

A queste si aggiungono 407 ore di servizio "libero/sulla fiducia", che l'insegnante può svolgere ovunque.

2.4 Valutazione degli insegnanti

Inghilterra

Per la valutazione individuale gli insegnanti devono fornire, insieme alla domanda, documentazione sui progressi dei loro studenti. Spesso si usa il parametro del valore aggiunto. Presentano anche documentazione sulla valutazione annuale esterna del loro lavoro. La domanda di ammissione è

esaminata dal capo di istituto insieme a un esperto esterno. Queste valutazioni non fanno parte del normale sistema delle ispezioni delle scuole (OFSTED). Gli insegnanti che lo desiderano, possono aggiungere alla documentazione le risposte degli studenti a un questionario.

Svezia

Dipende dagli accordi presi in sede locale.

2.5 Valutazione del sistema scolastico

Inghilterra

Per governare il sistema in modo informato ed appropriato, compensando anche la larga autonomia delle scuole, in Inghilterra è stato introdotto un esteso sistema di valutazione del sistema scolastico, che si basa sui seguenti perni:

- l'indicazione anche quantitativa di precisi obiettivi di politica scolastica (*targets*) da perseguire a livello centrale e locale, il cui raggiungimento viene regolarmente monitorato;
- la somministrazione di prove di apprendimento su tutti gli alunni in quattro età critiche: 7, 11, 14 e 16 anni
- ispezioni condotte regolarmente ogni 4-6 anni su tutte le scuole ad opera di un'Agenzia indipendente (Ofsted), che si integrano con l'autovalutazione condotta dalle singole scuole. I rapporti dell'Ofsted vengono resi pubblici.

Svezia

In Svezia la valutazione del sistema scolastico è impostata in modo piramidale: alla base ci sono le autorità locali che sono obbligate ogni anno a valutare le proprie scuole e la propria politica scolastica. Dopo questa mappatura iniziale vengono organizzate delle ispezioni dall'*Agenzia nazionale della scuola*, che danno origine a dei rapporti che vengono inviati alle scuole che devono utilizzarli per migliorare la propria attività. Viene anche predisposta una relazione annua destinata al Parlamento che la discute e se ne serve per formulare il piano di sviluppo nazionale della scuola.

3. Autonomia didattica

3.1 Decisione sulle ore complessive annuali di lezione e sul calendario annuale

Inghilterra.

È la scuola a decidere le ore complessive di lezione e la durata della giornata scolastica. Dovrebbe peraltro tenere in considerazione le linee guida specificate dal Governo, che raccomanda un livello minimo di ore di lezione settimanali:

- 23,5 per gli alunni dai 7 agli 11 anni;
- 24 ore per gli alunni dagli 11 ai 16 anni.

Il governo raccomanda inoltre che gli studenti dai 14 ai 16 anni abbiano almeno 25 ore di lezione la settimana. L'86% delle scuole garantisce almeno questo monte ore.

La scuola è libera di determinare la durata delle lezioni e la distribuzione nell'anno del monte ore previsto per una disciplina.

Ogni scuola può decidere come organizzare la giornata scolastica. Normalmente le scuole hanno un orario standard il mattino dalle 9 alle 12, un leggero pranzo e altre due/tre ore il pomeriggio.

La decisione sul calendario annuale compete agli organi di governo della scuola, che dovrebbero consultare i genitori e le scuole vicine e tener conto delle indicazioni delle autorità locali.

Svezia.

La scuola decide le ore complessive di lezione. Gli orari sono:

- Scuola elementare e secondaria inferiore (età 7-16 anni, cioè durata 9 anni): 6665 ore complessive con una media teorica di 740 per anno, che peraltro non corrisponde alla realtà

- Secondaria superiore generale (dai 17 ai 19, cioè durata 3 anni): 2180 ore complessive, con una media teorica di 726.
- Professionale: 2430 ore, con una media teorica di 810. Nessuna specificazione per anno.

La scuola è libera di determinare la durata delle lezioni e la distribuzione nell'anno del monte ore previsto per una disciplina.

Ogni scuola decide autonomamente come organizzare la giornata scolastica. L'orario più diffuso per la scuola primaria è dalle 8 alle 13, per la secondaria inferiore dalle 8 alle 15, e per la secondaria superiore dalle 8 alle 15/16.

Lo Stato e il Comune decidono sul calendario annuale.

3.2 Definizione del curricolo

Inghilterra.

Il curricolo nazionale è fissato per i ragazzi dai 5 ai 16 anni, ma diventa molto più flessibile a partire dai 14 anni. Le materie obbligatorie per i ragazzi dai 5 agli 11 anni sono: inglese, matematica, educazione religiosa, scienze, informatica, educazione fisica, storia, geografia, disegno e musica. A partire dagli 11 anni si aggiungono una lingua straniera moderna e l'educazione civica. Molte scuole elementari introducono la lingua straniera.

Svezia.

C'è un unico curricolo per l'istruzione obbligatoria nel suo complesso (dai 7 ai 16 anni). Quasi il 6% dell'ammontare complessivo delle ore di lezione in classe è riservato a materie scelte dallo studente. Sono le scuole a decidere a quale età offrire queste opzioni.

Nella secondaria superiore le ore opzionali sono circa un terzo del monte ore complessivo.

C'è un curricolo generale per la secondaria superiore e un programma per ogni materia. Il numero complessivo delle materie differisce a seconda dei percorsi. In tutti i percorsi ci sono otto materie fondamentali. Ogni percorso è caratterizzato dalle materie specifiche che lo costituiscono. Queste "materie caratterizzanti" variano nel numero da tre a nove.

3.3 Regole e scadenze per la valutazione degli studenti

Inghilterra

Le uniche valutazioni che sono regolate a livello nazionale sono i test valutati a livello centrale a 7, 11, 14 e 16 anni, e vari diplomi o qualifiche dopo i 16 anni. La valutazione esterna influisce soprattutto a livello di scuola secondaria, soprattutto nel guidare le scelte oltre i 14 e i 16 anni.

Le valutazioni interne sono usate in molte scuole secondarie per raggruppare gli studenti in base ai risultati. La frequenza dei test e delle valutazioni è decisa a livello collegiale dalla scuola; spesso da singoli insegnanti o team di insegnanti. Nel sistema scolastico inglese non è prevista la bocciatura.

Svezia.

I test nazionali sono offerti dall'Agenzia Nazionale per l'Educazione come strumento per aiutare gli insegnanti nella valutazione degli studenti. È loro attribuito lo stesso peso delle votazioni e dei test operati dalla scuola. Ci sono test in svedese, inglese e matematica sia nella scuola dell'obbligo sia nella secondaria superiore.

Non vi sono scadenze minime per la valutazione degli studenti da parte degli insegnanti della scuola; l'insegnante stabilisce la frequenza.

3.4 Scelta dei libri di testo

Inghilterra.

I libri di testo sono sempre scelti dalla scuola. Nelle scuole primarie, i coordinatori di materia consultano i colleghi e comunicano al capo di istituto i testi e il materiale didattico scelto. Nella secondaria, i libri di testo sono in genere scelti dal capo dipartimento dopo aver consultato i colleghi.

Il mercato dei libri di testo è molto fiorente e competitivo.

Svezia.

La scelta compete ad un team di docenti della scuola.

(La sintesi è a cura di Giorgio Allulli)