

RESPONSABILITÀ E AUTONOMIA DEGLI INSEGNANTI: un'analisi in chiave europea

di *Simona Baggiani*

Nel corso degli ultimi venti anni, la promozione della **qualità dell'istruzione** è stata al centro delle politiche educative nella totalità dei paesi europei. Ovunque, sono stati individuati come i principali motori della qualità lo sviluppo dell'**innovazione didattica** e la **professionalizzazione del corpo docente**.

In questo senso, la **Comunicazione** della Commissione europea del 2007 sulla necessità di migliorare la **formazione degli insegnanti** individua la qualità dell'insegnamento come un fattore chiave del miglioramento dei risultati scolastici e della realizzazione degli obiettivi di Lisbona. Riconosce nel contempo le scuole come ambienti di apprendimento autonomi e aperti in cui gli insegnanti sono chiamati ad assumere responsabilità crescenti riguardo al contenuto, l'organizzazione e la valutazione del processo di apprendimento.

Il **nuovo studio della rete Eurydice** sulla professione docente si iscrive in questo contesto offrendo una lettura comparata dei dati a livello europeo sull'autonomia didattica degli istituti scolastici e degli insegnanti, sulle condizioni di lavoro e sulla formazione in servizio di questi ultimi. Va a completare così il precedente studio della rete sull'autonomia scolastica degli istituti in materia di gestione delle risorse finanziarie e umane: *L'autonomia scolastica in Europa. Politiche e modalità di attuazione*.

Una professione in continua evoluzione

Quasi ovunque in Europa, al mestiere di insegnante sono stati attribuiti, nel corso degli ultimi due decenni, nuovi compiti e maggiori responsabilità. Oltre ai doveri tradizionali da svolgersi nel perimetro della sua classe, l'insegnante deve sempre più confrontarsi con l'esterno, essendo chiamato a partecipare ad attività sviluppate nella sua scuola, ma anche ad intervenire al di fuori del proprio istituto, nel quadro dell'elaborazione di riforme educative o dello sviluppo delle innovazioni didattiche.

Tutti questi importanti cambiamenti, tradotti quasi sempre in un accresciuto carico di lavoro, hanno molteplici cause spesso complementari: innanzitutto i **processi di autonomia scolastica**, la **ricerca di una maggiore qualità nell'istruzione** e le **nuove funzioni sociali attribuite alla scuola**.

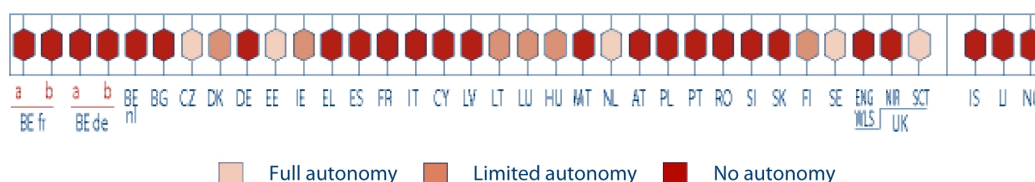
Innanzitutto, le riforme legate all'**autonomia scolastica**, spesso attuate di pari passo con le misure di decentramento amministrativo, rinnovano le modalità dell'attività didattica, in particolare nella **definizione dei contenuti dell'insegnamento**, ampliando l'intervento degli insegnanti nei curricula della loro scuola. In tutti i paesi europei, i programmi scolastici interamente centralizzati sono di fatto scomparsi per lasciare il posto a una definizione dei contenuti di istruzione a più livelli che assegna ormai un posto significativo alla scuola e agli insegnanti. Queste nuove autonomie didattiche possono essere ricondotte a **tre principali modelli**:

- nel primo, che si incontra in certi paesi nordici e dell'Europa centrale, l'autorità centrale o superiore disegna un quadro generale che definisce a grandi linee i contenuti curricolari, dettagliati dalle collettività locali e dagli insegnanti.
- Nel secondo, lo Stato definisce obiettivi da raggiungere alle tappe chiave del percorso di scolarizzazione, lasciando un ampio margine di iniziativa agli istituti scolastici per definire i contenuti curricolari. È in particolare il caso dei Paesi Bassi e della Svezia.
- Nel terzo, programmi stabiliti dallo Stato centrale coesistono a contenuti curricolari concepiti dagli attori locali.

In queste tre **nuove forme di organizzazione didattica**, l'insegnante non è più invitato ad applicare programmi centralizzati dettagliati, ma deve contribuire a definire degli insegnamenti tali da rispondere ai diversi bisogni degli alunni che accoglie l'istituto. Alla standardizzazione didattica impostasi come modello prevalente dal XIX secolo nella maggioranza dei paesi europei, fanno seguito insegnamenti più individualizzati la cui concezione rinnova ed amplia l'attività dell'insegnante, che deve sempre più misurarsi con il lavoro d'équipe.

Nonostante ciò, gli insegnanti hanno comunque poca voce in capitolo nel decidere il contenuto del curriculum minimo obbligatorio, definito, come si può notare nella figura sottostante, in due terzi dei paesi a livello centrale.

AUTONOMIA DEGLI ISTITUTI SCOLASTICI RIGUARDO AL CONTENUTO DEL CURRICOLO MINIMO OBBLIGATORIO, 2006/2007



Source: Eurydice.

Oltre all'autonomia scolastica, è anche la ricerca di una maggiore qualità della scuola che ha contribuito e contribuisce a rinnovare il mestiere dell'insegnante. **I risultati degli alunni nelle valutazioni standardizzate nazionali e internazionali** hanno svolto un ruolo motore nella riflessione sul lavoro degli insegnanti in diversi paesi, in particolare in Danimarca, Germania, Francia, Ungheria, Scozia, Svezia, e Norvegia. Il movimento della *School effectiveness* ha infatti posto l'accento anche sull'"effetto-insegnanti", ossia sul forte legame tra le caratteristiche individuali degli insegnanti e la qualità dell'apprendimento degli alunni.

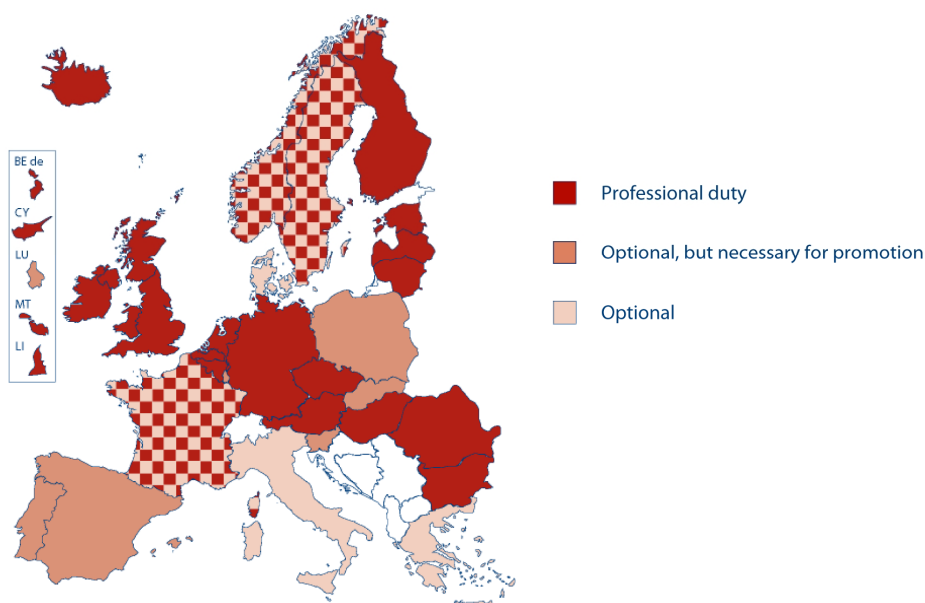
Parallelamente, alla scuola, e di conseguenza agli insegnanti, è richiesto sempre più non solo di migliorare le performance scolastiche degli alunni ma

anche di proporre soluzioni alle **problematiche sociali** più generali, come per esempio quelle derivanti dall'integrazione degli immigrati e dall'inserimento degli alunni con bisogni educativi speciali.

Formazione continua, condizioni di lavoro, responsabilità e valutazione

In questo contesto di necessario rinnovamento della professione, è evidente che la formazione continua è considerata come vitale. Si tratta infatti di un **obbligo professionale** in molti paesi europei. In alcuni, come per esempio nel **Regno Unito**, gli istituti sono tenuti a stabilire un piano di sviluppo professionale permanente per gli insegnanti nell'ambito del loro piano di sviluppo dell'istituto. Nonostante ciò, sono stati generalmente previsti pochi incentivi per la partecipazione degli insegnanti alla formazione professionale permanente, senza contare che il non prendervi parte viene raramente penalizzato. Normalmente la mancanza di sostituzioni in caso di assenza dell'insegnante e il costo di queste eventuali sostituzioni sono le cause più frequenti del freno alla partecipazione alla formazione continua.

STATUS DELLA FORMAZIONE PROFESSIONALE CONTINUA DEGLI INSEGNANTI, 2006/2007



Source: Eurydice.

L'ampliamento del perimetro delle attività degli insegnanti si è, inoltre, tradotto spesso con una diversa definizione contrattuale del **tempo di lavoro**. Se tradizionalmente gli obblighi orari si esprimevano esclusivamente nella quasi totalità dei paesi europei attraverso un numero di **ore di insegnamento** (ossia di ore passate con gli alunni), ormai la maggioranza dei paesi li definisce anche attraverso un **numero globale di ore di lavoro**. Certi

paesi non fanno addirittura nemmeno più riferimento al tempo di insegnamento (l'Irlanda, i Paesi Bassi, la Svezia e la Scozia).

Nella maggioranza dei paesi, il **lavoro in équipe** è promosso da una normativa o da linee guida specifiche; tuttavia, queste disposizioni non sono sempre accompagnate da una definizione normativa del tempo di lavoro da dedicarvi. Le attività collaborative di valutazione degli alunni sembrano essere una pratica complementare diffusa in molti paesi europei. Oltre ai compiti di insegnamento, di preparazione delle lezioni e di correzione dei compiti, la sostituzione dei colleghi assenti e il sostegno ai futuri e ai nuovi insegnanti figurano tra i compiti specifici più spesso assegnati agli insegnanti.

A questo punto della nostra sintetica analisi, viene da chiedersi: allargati i campi del suo intervento, l'insegnante beneficia conseguentemente di una **più ampia libertà di azione?** Paradossalmente la risposta non è del tutto affermativa. L'osservazione puntuale dei meccanismi di ripartizione dei poteri non evidenzia, nella maggioranza dei paesi, un legame diretto tra l'ampliamento dei compiti dell'insegnante e il suo margine di azione.

Di fatto, risulta che, anche se gli stati centrali o le autorità superiori hanno trasferito una parte dei poteri in materia di didattica alle scuole, si sta disegnando attualmente una nuova ripartizione delle competenze che contribuisce ad accrescere la supervisione del lavoro quotidiano dell'insegnante. Per esempio, se i nuovi curricula scolastici permettono realmente un adattamento locale dei contenuti di insegnamento in quasi tutti i paesi europei, i curricula obbligatori restano prescrittivi, lasciando agli istituti un intervento limitato alla definizione delle materie opzionali e delle griglie orarie. In certi paesi si osservano perfino movimenti inversi che potremmo definire di "**ricentralizzazione**" del curriculum (vd l'Ungheria, la Svezia e, per certi versi, anche paesi storicamente decentrati dal punto di vista amministrativo come il Belgio e i Paesi Bassi, in cui sono stati imposti recentemente nuovi standard).

L'analisi della nuova ripartizione dei poteri in materia di valutazione degli alunni conduce a identiche conclusioni. Certamente gli insegnanti mantengono margini di manovra importanti nella gestione del quotidiano; tuttavia nuovi quadri di riferimento normativo, definiti a livello centrale, orientano sempre più la loro attività anche in questo ambito. Per esempio, in materia di controllo dei risultati degli alunni, nuove **valutazioni standardizzate esterne**, che si sviluppano su campioni sempre più ampi, accompagnano spesso le valutazioni praticate dagli insegnanti.

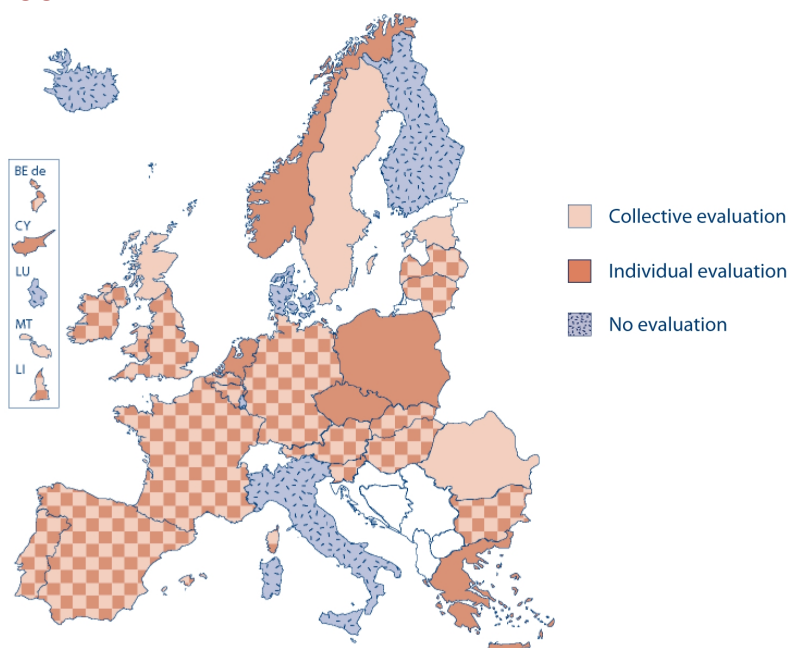
E infine, la supervisione delle autorità educative nazionali o superiori si fa ugualmente sentire nella definizione degli status e delle condizioni di servizio degli insegnanti. I poteri decisionali a livello di istituto e le capacità di negoziazione individuale degli insegnanti rimangono deboli e ingabbiati da regole stabilite a livello centrale o superiore, nel quadro di concertazione con i sindacati.

Insomma, si può concludere dicendo che, nell'ambito strettamente didattico e nella gestione delle risorse umane docenti, salvo qualche eccezione, gli attori locali (collettività locali e istituti) non definiscono una politica locale ma svolgono funzioni meramente esecutive, con la conseguente riduzione dei margini di manovra degli insegnanti.

Proseguendo la nostra riflessione sul rinnovamento della professione docente, si pone infine un ulteriore interrogativo: c'è un rapporto tra l'ampliamento dei suoi compiti e delle sue responsabilità e le **procedure di valutazione del suo operato**? Anche in questo caso, la risposta è no per la maggioranza dei paesi europei: di fatto i processi di valutazione degli insegnanti si sono raramente sviluppati in parallelo con l'ampliarsi del loro perimetro di attività.

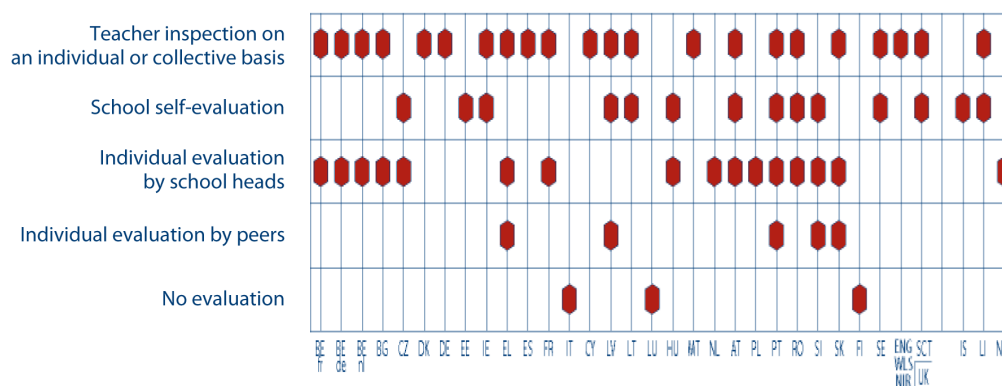
Tuttavia, anche se non c'è stata una relazione automatica tra l'attribuzione di nuove competenze e le loro valutazioni, gli ultimi due decenni sono stati caratterizzati da un aumento progressivo della valutazione del lavoro dei docenti. In più paesi sono state, infatti, introdotte **varie forme di accountability**: dalla tradizionale ispezione esterna individuale basata sui processi, all'autovalutazione della scuola che include un'analisi del lavoro del docente, passando dalla valutazione individuale interna effettuata dal capo di istituto. Queste valutazioni, caratterizzate sempre più da analisi in termini di risultati che accompagnano le osservazioni e descrizioni dei processi, tendono sempre più a intersecarsi, creando in alcuni paesi reti di valutazioni interne ed esterne, individuali e collettive. Se durante gli anni 90, caratterizzati dallo sviluppo dell'autonomia scolastica, si è vista la valutazione individuale degli insegnanti progressivamente sostituita da una valutazione collettiva dell'équipe docente, dal 2005, le valutazioni individuali tendono di nuovo a svilupparsi in certi paesi, in linea con una differenziazione delle carriere e delle promozioni stipendiali.

TIPI DI VALUTAZIONE COLLETTIVA E/O INDIVIDUALE DEGLI INSEGNANTI, 2006/2007



Source: Eurydice.

MODALITÀ DI VALUTAZIONE INDIVIDUALE O COLLETTIVA DEGLI INSEGNANTI (QUADRO UFFICIALE), 2006/2007



Source: Eurydice.

L'attuale inadeguatezza tra l'estensione del perimetro di azione degli insegnanti, le politiche di sostegno e di incentivazione e i meccanismi di valutazione deriva spesso da una molteplicità di disposizioni legislative che si sono susseguite senza **nessun piano globale coerente**. Ancora pochi paesi hanno elaborato piani globali di definizione e rivalorizzazione dello status e delle condizioni di lavoro: la Spagna, la Lituania, il Portogallo e il Regno Unito hanno aperto la strada. Anche la Francia sta conducendo una riflessione globale sulle condizioni di lavoro degli insegnanti (vd i lavori della "Commission Pochard": <http://www.education.gouv.fr/pid495/commission-sur-evolution-metier-enseignant.html>).

In definitiva, si può affermare che, nel 2008, la definizione degli status, delle condizioni di servizio e delle responsabilità dei docenti sembra essere ancora una politica educativa "in progress" in numerosi paesi europei.