



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 3.8.2007  
COM(2007) 392 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL  
CONSIGLIO**

**Migliorare la qualità della formazione degli insegnanti**

{SEC(2007) 931  
SEC(2007)933}

# COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

## Migliorare la qualità della formazione degli insegnanti

### INTRODUZIONE

In Europa ci sono circa 6,25 milioni di insegnanti (equivalenti a tempo pieno)<sup>1</sup>. Essi svolgono un ruolo cruciale nell'aiutare i discenti a sviluppare pienamente le proprie capacità e potenzialità per la crescita ed il benessere personali e nel fare in modo che acquisiscano tutta la complessa gamma di conoscenze e competenze di cui avranno bisogno in quanto cittadini e lavoratori. Sono gli insegnanti che fungono da mediatori fra un mondo in rapida evoluzione e gli allievi che sono sul punto di entrare a farne parte.

La professione dell'insegnante sta diventando sempre più complessa e i docenti si trovano a dover far fronte a richieste sempre maggiori. Peraltro anche il loro ambiente di lavoro richiede un impegno sempre crescente.

In molti Stati membri è attualmente oggetto di revisione la preparazione degli insegnanti per i compiti cruciali che sono chiamati a svolgere nell'interesse della società europea.

La presente Comunicazione si prefigge lo scopo di valutare la situazione attuale nell'Unione europea per quanto riguarda la formazione degli insegnanti e di proporre una riflessione comune sulle azioni che si possono intraprendere a livello di Stato membro e sulle modalità con cui l'UE potrebbe sostenerle<sup>2</sup>.

### 1. CONTESTO

#### 1.1 L'Agenda di Lisbona sulla crescita e l'occupazione

Il Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 ha sottolineato il fatto che i cittadini sono la risorsa più preziosa dell'Europa e che "gli investimenti nelle risorse umane ... risulteranno determinanti sia per il posto dell'Europa nell'economia delle conoscenze, sia per far sì che l'emergere di questa nuova economia non aggravi gli attuali problemi sociali<sup>3</sup>."

---

<sup>1</sup> Studio *Mobilità dei docenti e dei formatori*, realizzato per conto della Direzione generale Istruzione e cultura, 2006 (<http://ec.europa.eu/education/doc/reports/doc/mobility.pdf>).

<sup>2</sup> La presente comunicazione si riferisce alla formazione degli insegnanti in generale e alla formazione professionale iniziale; in questo contesto per insegnante si intende una persona che possiede la qualifica riconosciuta di docente (o una qualifica equivalente) conformemente alla legislazione e alla prassi di uno Stato membro. Sono esclusi coloro che esercitano la professione al di fuori dei sistemi ufficiali di istruzione e formazione a causa della diversa natura del contesto in cui lavorano e dei compiti loro affidati.

<sup>3</sup> Cfr., ad esempio, gli Orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione che riconoscono l'importanza delle competenze per l'occupazione, in particolare l'orientamento n. 23 sulla necessità di adattare i sistemi di istruzione e formazione ai nuovi requisiti in termini di competenze garantendo, fra l'altro, l'attrattività, l'apertura e l'elevata qualità dei sistemi di istruzione e di formazione.

Il Consiglio europeo di Barcellona del marzo 2002 ha adottato obiettivi concreti per migliorare i sistemi di istruzione e di formazione degli Stati membri, tra cui il perfezionamento dell'istruzione e della formazione destinata agli insegnanti e ai formatori. Il Consiglio del marzo 2006 ha osservato che "l'istruzione e la formazione sono elementi cruciali per lo sviluppo delle potenzialità dell'UE a lungo termine sotto il profilo della competitività, nonché della coesione sociale" aggiungendo che "occorre altresì accelerare riforme che pongano in essere sistemi scolastici di elevata qualità, che siano tanto efficaci quanto equi".

I progressi compiuti si sono rivelati tuttavia insufficienti<sup>4</sup> per quanto riguarda il raggiungimento di obiettivi quali la riduzione del numero di alunni che abbandonano prematuramente la scuola, l'incremento del tasso di giovani che completano gli studi secondari superiori, ovvero la riduzione del numero di quindicenni con scarse capacità di lettura.

La qualità dell'insegnamento è uno dei fattori chiave che determinerà la misura in cui l'Unione europea potrà incrementare la sua competitività in un mondo globalizzato. Alcune ricerche dimostrano una stretta e sicura correlazione fra la qualità professionale degli insegnanti e i risultati degli alunni<sup>5</sup>, l'aspetto più significativo all'interno dell'ambiente scolastico che determina il rendimento scolastico<sup>6</sup> (la sue conseguenze superano di gran lunga quelle dell'organizzazione scolastica, della direzione o della situazione finanziaria). Peraltro, altri studi<sup>7</sup> hanno messo in evidenza un rapporto positivo tra la formazione continua degli insegnanti e i risultati degli allievi e suggeriscono che "un programma di formazione continua ... ha migliorato le prestazioni degli alunni ...(e) indica che la formazione degli insegnanti può essere uno strumento meno costoso per migliorare i risultati degli esami rispetto alla riduzione del numero di allievi per classe o al prolungamento dell'orario scolastico".

Nel 2004, nell'ambito della relazione congiunta sui progressi compiuti per il raggiungimento degli obiettivi di Lisbona<sup>8</sup> nei settori dell'istruzione e della formazione, il Consiglio e la Commissione hanno chiesto la definizione di principi comuni europei per quanto riguarda le competenze e le qualifiche necessarie per gli insegnanti e per i formatori. Nel novembre 2006 il Consiglio ha dichiarato che "la motivazione, le conoscenze e competenze di insegnanti, formatori, altro personale docente e servizi per l'orientamento e il benessere degli studenti, nonché la qualità della leadership scolastica sono fattori chiave per raggiungere risultati di apprendimento di alta qualità. Gli sforzi del corpo insegnante dovrebbero essere sostenuti dal continuo sviluppo professionale e da una buona cooperazione con i genitori, i servizi per il benessere degli studenti e la comunità più ampia".

---

<sup>4</sup> Relazione annuale della Commissione sui progressi compiuti verso l'attuazione degli obiettivi di Lisbona, 16 maggio 2006.

<sup>5</sup> Vedasi, ad esempio, Darling Hammond et al 2005, Does teacher preparation matter? Evidence about teacher certification, Teach for America, and teacher effectiveness. Education Policy Analysis Archives, 13(42) 16-17, 20

<sup>6</sup> Rivkin, Hanushek, and Kain, 2000; Hanushek, Kain and Rivkin 2005, 'Teachers, Schools, and Academic Achievement'.

<sup>7</sup> Angrist and Lavy, 2001, Does Teacher Training Affect Pupil Learning? Evidence from Matched Comparisons in Jerusalem Public Schools Journal of Labor Economics, 19, 2, 343-69

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/jir\\_council\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/jir_council_final.pdf)

Pertanto il miglioramento della qualità della formazione degli insegnanti è uno dei principali obiettivi dei sistemi d'istruzione europei se si devono compiere rapidi progressi per raggiungere gli obiettivi comuni definiti nel programma Istruzione e formazione 2010.

La garanzia di un'elevata qualità dell'istruzione degli insegnanti è ovviamente importante anche per gestire in maniera efficace le risorse nazionali e ottenere un buon rapporto qualità-prezzo: circa due terzi della spesa destinata alle scuole è assorbita dalle retribuzioni degli insegnanti<sup>9</sup>.

## 1.2 Altre politiche e obiettivi dell'Unione

La politica in materia di formazione degli insegnanti è strettamente collegata ad altre politiche chiave comunitarie, in particolare:

- La politica sociale, che mette l'accento sul ruolo dell'istruzione e della formazione come strumento per uscire dalla povertà e fattore chiave di inclusione sociale, nonché sulle "competenze di base", nell'ambito del Patto europeo per la gioventù.<sup>10</sup>
- La politica d'innovazione<sup>11</sup>, che mette l'accento in modo particolare sulla necessità che gli insegnanti aiutino i giovani ad acquisire uno spirito imprenditoriale e innovatore.
- La politica di ricerca, che insiste in modo particolare su un miglioramento dell'insegnamento delle scienze a tutti i livelli dell'istruzione nell'Unione europea<sup>12</sup>.
- La politica imprenditoriale<sup>13</sup>, che pone l'accento sulla necessità da parte delle autorità pubbliche di promuovere un'istruzione orientata allo spirito imprenditoriale per i dirigenti scolastici e gli insegnanti, attraverso la formazione iniziale e la formazione permanente.
- La proposta della Commissione per un nuovo quadro strategico per il multilinguismo<sup>14</sup> che promuove il valore dell'apprendimento delle lingue e che identifica la qualità dell'insegnamento delle lingue e una migliore formazione degli insegnanti di lingue come sfide importanti.
- La direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, che fornisce il quadro giuridico per la mobilità professionale degli insegnanti.

---

<sup>9</sup> Relazione dell'OCSE: Teachers matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers, 2005; [www.oecd.edu/teacherpolicy](http://www.oecd.edu/teacherpolicy)

<sup>10</sup> Patto europeo per la gioventù, [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/84335.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/84335.pdf)

<sup>11</sup> as presented in the Communication Putting knowledge into practice: A broad-based innovation strategy for the EU COM(2006) 502 final

<sup>12</sup> Un gruppo ad alto livello presieduto da Michel Rocard MEP ha esaminato le attuali iniziative comunitarie e nazionali innovative nel settore dell'insegnamento scientifico. La relazione, disponibile sul sito <http://ec.europa.eu/research/science-society/index.cfm?fuseaction=public.topic&id=1100&lang=>, chiede il ricorso ad un nuovo metodo per l'istruzione scientifica che rappresenti una rottura con l'approccio pedagogico di tipo tradizionale.

<sup>13</sup> Cfr. Comunicazione della Commissione *Stimolare lo spirito imprenditoriale attraverso l'istruzione e l'apprendimento*. COM(2006) 33 def.

<sup>14</sup> (COM(2005)596 del novembre 2005)

### **1.3 Nuove esigenze**

I mutamenti verificatisi a livello dell'istruzione e nell'ambito della società comportano per gli insegnanti la necessità di rispondere a nuove esigenze. Ad esempio, oltre all'insegnamento di nozioni di base, gli insegnanti sono sempre più chiamati ad aiutare i giovani a raggiungere l'autonomia nell'apprendimento grazie all'acquisizione di nuove competenze, piuttosto che memorizzando informazioni; agli insegnanti si chiede di adottare impostazioni dell'apprendimento più collaborative e costruttive, svolgendo un ruolo di coadiutori e di responsabili della gestione della classe, piuttosto che di formatori ex-catedra. Questi nuovi ruoli richiedono una formazione specifica in tutta una serie di tecniche e modalità didattiche. Peraltro al giorno d'oggi le classi sono composte da una miscela eterogenea di giovani provenienti da contesti diversi con diversi livelli di capacità e di incapacità. Gli insegnanti sono tenuti a sfruttare le opportunità offerte dalle nuove tecnologie e a rispondere alle richieste di apprendimento dei singoli, senza dimenticare che possono anche essere chiamati a assumere compiti manageriali o a livello decisionale a seguito della maggiore autonomia scolastica.

Questi mutamenti comportano la necessità per gli insegnanti non solo di acquisire nuove conoscenze e competenze, ma anche di svilupparle in maniera costante. Per attrezzare il corpo dei docenti delle capacità e delle competenze necessarie per questi nuovi ruoli occorre disporre sia di una formazione iniziale di elevata qualità, che di un processo continuo di perfezionamento personale che permetta agli insegnanti di essere continuamente aggiornati e dotati delle competenze necessarie in una società basata sulla conoscenza.

Come nel caso di qualsiasi altra professione moderna, gli insegnanti hanno anche la responsabilità di ampliare i confini delle loro conoscenze professionali attraverso una cultura della riflessione, attraverso attività di ricerca e un impegno sistematico per lo sviluppo professionale continuo in tutto l'arco della carriera. I sistemi di formazione e di istruzione destinati agli insegnanti devono fornire l'opportunità di realizzare quanto indicato.

### **1.4 Carenza di competenze e disponibilità limitata di formazione**

Non sempre i sistemi di formazione destinati agli insegnanti sono opportunamente attrezzati per rispondere a queste nuove esigenze.

Da una recente indagine dell'OCSE<sup>15</sup>, risulta che quasi tutti i paesi deplorano lacune a livello delle competenze didattiche e difficoltà nell'aggiornamento di queste ultime. Le lacune si riferiscono in maniera particolare alla mancanza delle competenze necessarie per affrontare la nuova evoluzione dell'istruzione (ivi compreso l'apprendimento individualizzato, la preparazione degli alunni all'apprendimento autonomo, la capacità di gestire classi eterogenee, la preparazione dei discenti allo sfruttamento ottimale delle TIC ecc.).

In molti Stati membri esiste uno scarso coordinamento sistematico fra i vari elementi della formazione degli insegnanti, il che comporta una mancanza di coerenza e di continuità, in particolare fra l'istruzione professionale iniziale del docente e il successivo perfezionamento professionale, la formazione continua e lo sviluppo professionale; spesso questi processi non sono collegati allo sviluppo e al perfezionamento scolastico o alla ricerca nell'insegnamento.

---

<sup>15</sup> *Teachers Matter*, OECD 2005

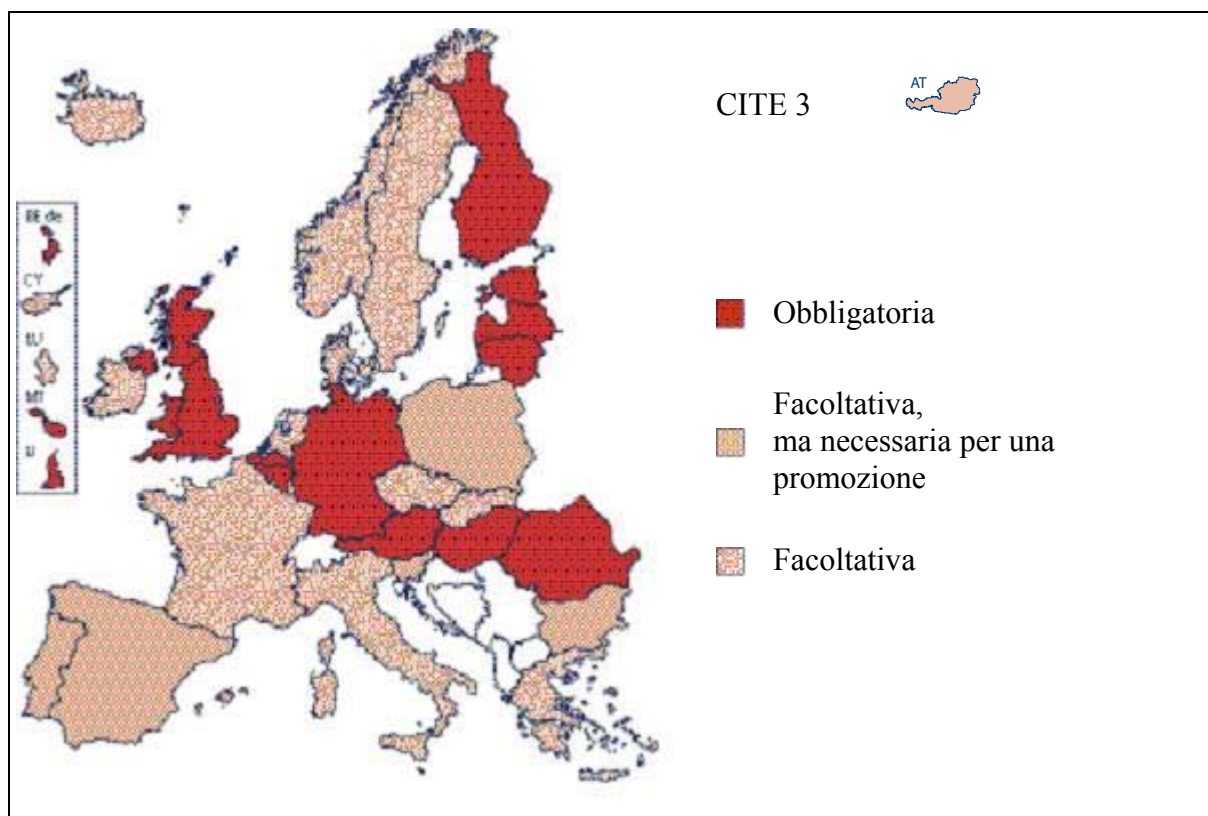
Gli incentivi destinati agli insegnanti affinché continuino ad aggiornare le loro competenze nell'arco di tutta la carriera professionale sono molto scarsi.

Gli investimenti nella formazione e nel perfezionamento continuo del corpo docente sono molto limitati in tutta l'Unione europea, come pure la formazione continua di cui possono disporre gli insegnanti nel corso della loro attività lavorativa. La formazione continua per gli insegnanti è obbligatoria soltanto in undici Stati membri, senza che peraltro gli insegnanti siano esplicitamente tenuti a seguire questo tipo di formazione in tutti questi paesi<sup>16</sup>. Laddove esiste la possibilità di seguire una formazione, in genere questa non supera le 20 ore all'anno. In nessuno Stato membro la formazione minima obbligatoria supera i cinque giorni all'anno e nella maggior parte dei paesi sono obbligatori soltanto tre giorni di formazione all'anno. Peraltro, il fatto che la formazione continua possa essere obbligatoria non indica assolutamente quale sia il reale tasso di partecipazione.

Per quanto riguarda i nuovi insegnanti, soltanto la metà dei paesi europei offre loro un qualche tipo di sostegno a livello sistematico (ad es., integrazione, formazione, tutoraggio) nel corso del primo anno di insegnamento. Soltanto in un terzo dei paesi esistono contesti specifici per aiutare gli insegnanti che hanno difficoltà nello svolgimento del loro lavoro.

La tabella 1 qui di seguito illustra i paesi nei quali la formazione continua è obbligatoria o facoltativa.

**Status della formazione continua degli insegnanti dell'istruzione primaria, secondaria inferiore e superiore generale. Anno scolastico 2002/2003.**



<sup>16</sup> Per spiegazioni dettagliate circa i dati sui quali si basano le tabelle e sulle definizioni utilizzate, si rimanda a: *Key data on Education in Europe 2005*, Eurydice, ISBN 92-894-9422-0; <http://www.eurydice.org/portal/page/portal/Eurydice/showPresentation?pubid=052EN>

Fonte: Eurydice.

La tabella 2 illustra le variazioni fra un paese e l'altro del tempo minimo destinato ogni anno alla formazione continua obbligatoria.

**Tempo minimo dedicato annualmente (in ore) alla formazione continua obbligatoria nell'istruzione primaria, secondaria inferiore e secondaria superiore generale. Anno scolastico 2002/2003.**

	BE fr	BE de	BE nl	DE	EE	LV	LT	HU	MT	AT	FI	UK-ENG/WLS/NIR	UK-SCT	LI	RO
CITE 1	21	21	14	v	32	12	18	17	21	15	18	v	35	v	19
CITE 2	21	21	21		32	12	18	17	21	15	18		35		19
CITE 3	21	21	21		32	12	18	17	21	v	18		35		19

x CZ, DK, EL, ES, FR, IE, IT, CY, LU, NL, PL, PT, SI, SK, SE, IS, NO e BG.

X Formazione continua facoltativa v Variabile

Fonte: Eurydice.

Note supplementari

Belgio: tre giorni all'anno.

Germania: il numero di ore di formazione continua obbligatoria varia da un *Land* all'altro.

Estonia: 160 ore su un periodo di 5 anni.

Lituania: 15 giorni su un periodo di 5 anni di formazione, che corrisponde a 90 ore su 5 anni.

Lettonia: le autorità educative centrali hanno stabilito un minimo di 36 ore su 3 anni.

Ungheria: ogni sette anni, sono obbligatorie da 60 a 120 ore di formazione.

Malta: tre giorni all'anno, all'inizio o alla fine dell'anno scolastico. Dal 2001/2002, sono state organizzate tre sessioni annuali di due ore ciascuna dopo la scuola.

Paesi Bassi: il 10 % del volume di ore annuali di lavoro dovrebbe essere dedicato al perfezionamento professionale. Si tratta di un numero di ore definito formalmente, a disposizione degli insegnanti che lo richiedono.

Austria: a livello CITE 1, la figura mostra la situazione per gli insegnanti che lavorano nelle *Hauptschulen*. Il tempo che gli insegnanti delle *allgemein bildende höhere Schulen* devono dedicare alla formazione continua non è specificato.

Finlandia: tre giorni di sei ore all'anno.

Regno Unito (ENG/WLS/NIR): i cinque giorni dell'anno scolastico liberi da ogni attività di insegnamento spesso sono usati per la formazione continua. Inoltre, la partecipazione a formazioni di perfezionamento professionale è un aspetto essenziale dei compiti richiesti agli insegnanti.

Regno Unito (SCT): minimo cinque giorni di formazione continua all'anno. Gli insegnanti dovrebbero dedicare anche 50 ore all'anno ad attività pianificate e una parte di questo tempo può essere usato per la formazione continua.

Liechtenstein: gli insegnanti devono partecipare ad almeno un'attività di formazione ogni due anni.

Romania: 95 ore ogni cinque anni, tranne se gli insegnanti ottengono dei diplomi professionali durante questo periodo.

Nota esplicativa

Modalità di calcolo: il calcolo del numero di ore si basa su una giornata di sette ore, a meno che un'altra formazione appaia nelle note qui sopra. Per i paesi in cui il volume orario di formazione distribuita su più anni è obbligatorio, il calcolo si basa su una media.

La tabella 3 mostra che le misure di sostegno per i nuovi insegnanti non sono ancora ampiamente diffuse. Nel 2002 soltanto la metà dei paesi offriva un sostegno ai nuovi insegnanti durante questa fase della loro carriera.

**Regolamentazioni e/o raccomandazioni relative ai tipi di aiuti e di monitoraggio per i nuovi insegnanti. Istruzione primaria e secondaria generale (inferiore e superiore). Anno scolastico 2002/2003.**

TIPI DI AIUTI	CZ	DE	EL	ES	IE	IT	CY	PL	SK	UK- ENG/ WLS	UK - NI R	IS	LI	NO	BG
Riunioni formali/semiformali (cioè per discutere dei progressi o dei problemi)			o	o		o	o	o	o		o	o	o		o
Opinioni, informazioni e scambi informali	o		o	o	o	o	o	o	o		o	o	o		o
Assistenza per la pianificazione delle lezioni			o	o		o		o	o			o	o		o
Assistenza per la valutazione degli alunni/per la redazione dei rapporti				o		o		o	o		o	o	o		
Partecipazione e/o osservazioni in classe	o		o	o	o		o	o	o		o		o		o
Consigli relativi alle competenze			o	o		o	o	o	o		o	o			o
Organizzazione di seminari/laboratori/gruppi di discussione			o	o			o	o	o						o
Visite di altre scuole/di centri di risorse				o				o							
Formazione obbligatoria specifica (numero minimo di ore previste)			o (1)	o (2)		o (3)									o (4)
Manuale											o				
Progetti pilota (in fase di introduzione)		o								o				o	
Nessuna misura in corso	BE, DK, EE, FR, LV, LT, LU, HU, MT, NL, AT, PT, SI, FI, SE, RO														
	(1) 100 ore (2) Variabile (3) 40 ore (4) fino a 24 ore														
<i>Fonte: Eurydice.</i>															

## 1.5 Caratteristiche della professione d' insegnante nell'Unione europea

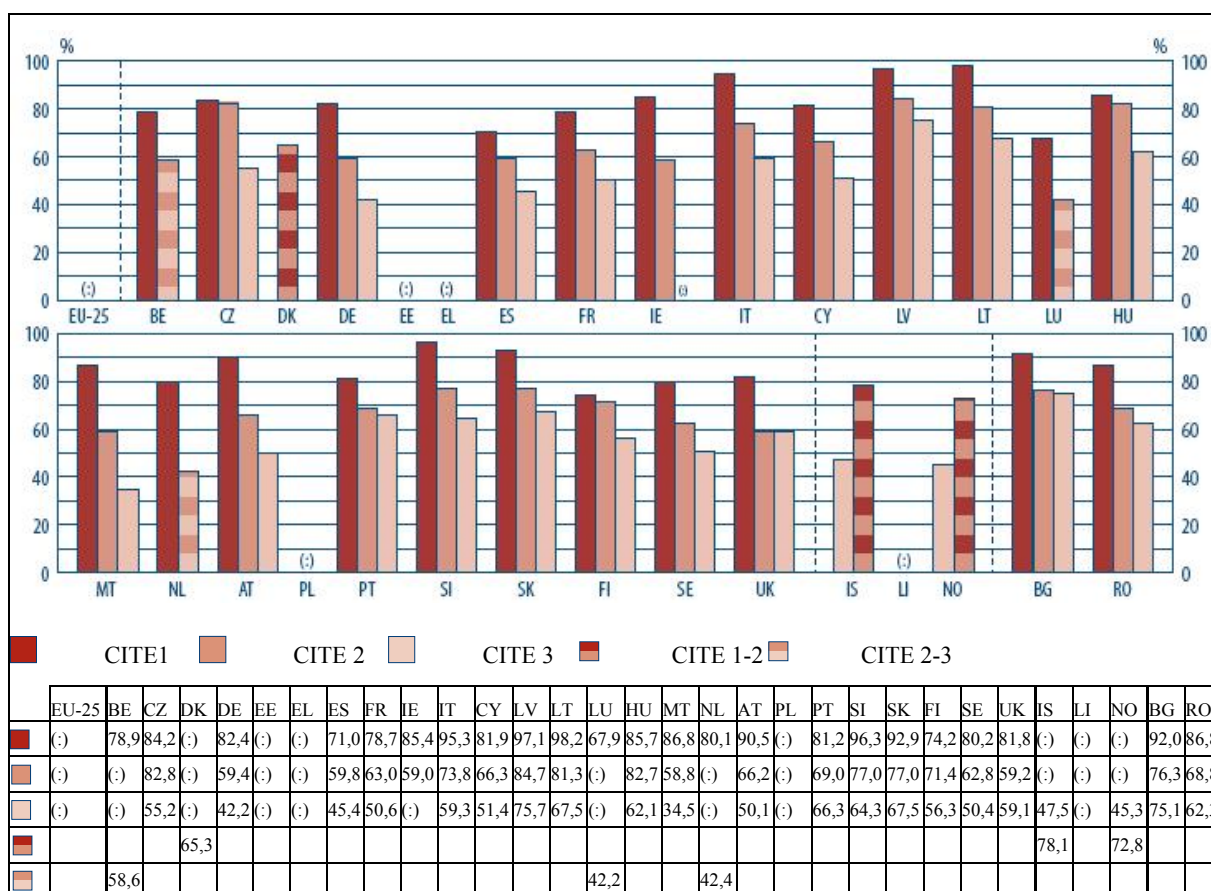
### Genere

La tabella 4 qui di seguito mostra che la maggior parte degli insegnanti, sia nel ciclo elementare che nel ciclo superiore, sono donne<sup>17</sup>. Nel 2002 in tutti i paesi europei salvo uno, oltre il 70 % degli insegnanti del ciclo elementare (ISCED 1) erano donne. La percentuale di donne insegnanti nel ciclo inferiore dell'istruzione secondaria (ISCED 2) non è così elevata come nell'istruzione elementare, mentre la percentuale delle donne nel ciclo superiore della scuola secondaria è meno evidente, tuttavia esse superano gli uomini in quasi tutti i paesi.

<sup>17</sup> Key data on Education in Europe 2005, Eurydice, ISBN 92-894-9422-0



**Percentuale di donne nel corpo docente, livello primario (CITE 1) e secondario(CITE 2 e 3). Settore pubblico e privato. Anno scolastico 2001/2002.**



**Retribuzione**

La disponibilità di insegnanti dipende da un certo numero di fattori, fra cui la retribuzione. Vi sono notevoli differenze tra i paesi per quanto riguarda gli stipendi degli insegnanti rispetto agli stipendi medi e al PIL. Nel Lussemburgo e in Germania gli stipendi degli insegnanti sono elevati rispetto al reddito medio nazionale. Gli stipendi massimi più elevati rispetto al PIL pro capite si registrano in Portogallo, Cipro, Grecia, Lussemburgo e Spagna.

Lo scarto a livello salariale con altre professioni del settore pubblico e privato incide negativamente sulla permanenza degli insegnanti nel posto di lavoro e a sua volta è influenzato dalle condizioni generali del mercato del lavoro. Quando la domanda è elevata, un numero maggiore di titolari di diplomi che abilitano all'insegnamento scelgono un lavoro al di fuori di questa professione. Il raffronto a livello salariale esercita una forte influenza per quanto riguarda i tassi di permanenza nella professione, soprattutto per gli uomini.

Uno studio comparativo delle professioni di insegnante e di altre professioni del settore pubblico e privato con livelli equivalenti di qualifiche<sup>18</sup>, risulta che gli insegnanti che ricevono una retribuzione più elevata rispetto ad altre professioni sono meno portati ad

<sup>18</sup> Dolton, P. J. and Van der Klaauw, W. 'Leaving teaching in the UK – a duration analysis'. *Economic Journal* 105 (429), 431-444, 1995.

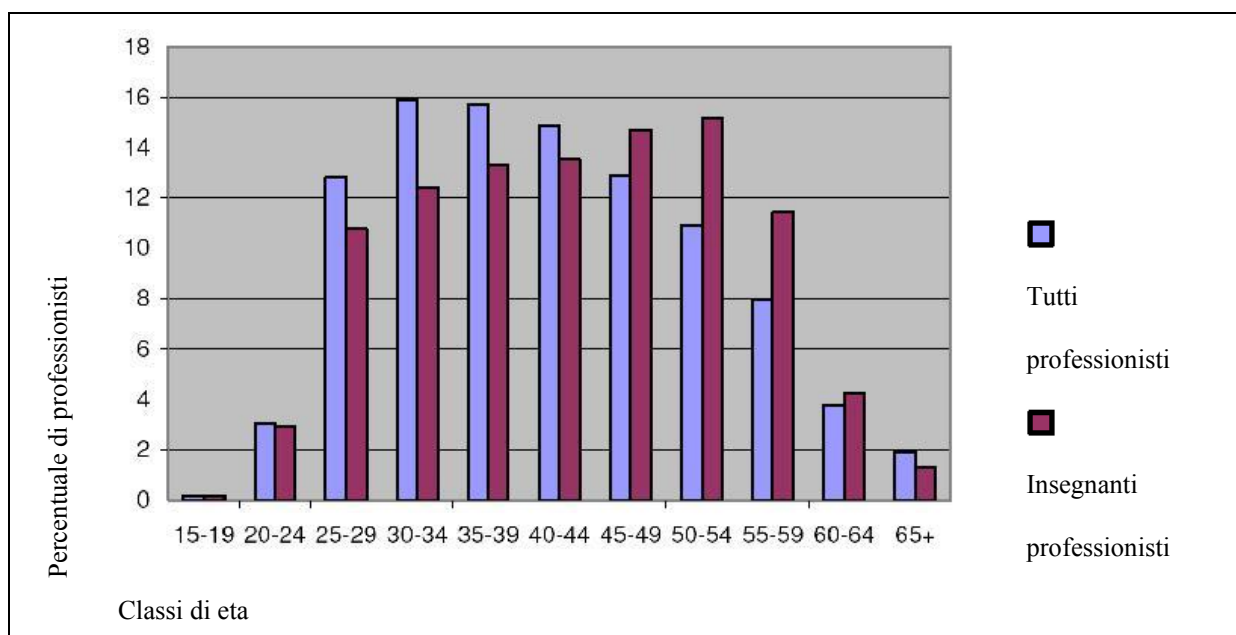
abbandonare la professione. Da una ricerca condotta nel Regno Unito è risultato che gli stipendi degli insegnanti, rispetto a quelli di altre professioni accessibili a titolari di diplomi d'insegnamento, sono ritenuti un fattore determinante nella decisione di intraprendere la carriera e rimanere nell'ambito della professione.

### Età

In contrasto con quanto si verifica in altre professioni, l'insegnamento ha un'elevata percentuale di lavoratori più anziani (vedasi tabella 5). La percentuale di insegnanti di età compresa tra i 45 e i 64 anni è di oltre il 40% in molti paesi, mentre in altri paesi<sup>19</sup> fino al 30% degli insegnanti ha un'età compresa tra i 50 e i 64 anni. Questi aspetti hanno chiare implicazioni a livello delle esigenze di formazione professionale per gli insegnanti.

È importante rendere l'insegnamento una scelta professionale attraente, in modo da attirare i migliori candidati e spingere altri ad avviarsi alla carriera di insegnante. Contrariamente all'attuale prassi in molti Stati membri, sarà sempre più necessario persuadere gli insegnanti con esperienza a rimanere nella professione, invece di optare per un pensionamento anticipato, il che potrebbe comportare ulteriori esigenze a livello di perfezionamento professionale e sostegno

Tabella 5: struttura per età dell'insieme dei professionisti e degli insegnanti (2005)<sup>20</sup>



In generale, occorrerà compiere i passi necessari per assumere e mantenere nell'ambito della professione un numero sufficiente di uomini e donne motivati, dotati delle necessarie qualifiche, in particolare per sostituire le coorti di età in calo.

<sup>19</sup> Studio *Mobility of Teachers and Trainers*, Direzione generale per l'istruzione e la cultura, 2006.

<sup>20</sup> Idem

## **2 UN CONTESTO PER L'AZIONE**

### **2.1 Sostegno fornito attualmente dall'Unione europea in materia di formazione degli insegnanti**

Gli Stati membri sono responsabili dell'organizzazione e del contenuto dei sistemi d'istruzione e di formazione, mentre il ruolo dell'Unione europea è un ruolo di sostegno.

A livello europeo, programmi comunitari quali le azioni Comenius ed Erasmus nell'ambito del programma Socrates, nonché il programma Leonardo da Vinci hanno fornito un sostegno a progetti destinati a promuovere lo sviluppo delle competenze degli insegnanti. Il nuovo programma per l'apprendimento permanente (2007-2013) fornirà un maggiore sostegno alla mobilità degli insegnanti e ai progetti di cooperazione fra istituti di formazione per gli insegnanti<sup>21</sup>.

Il Fondo sociale europeo rappresenta anch'esso uno strumento importante usato per sostenere la modernizzazione dei sistemi d'istruzione e di formazione, ivi comprese la formazione iniziale e la formazione continua degli insegnanti negli Stati membri.

### **2.2 Collaborazione con gli Stati membri**

La Commissione europea collabora strettamente con gli Stati membri al fine di sostenerli nello sviluppo e nella modernizzazione delle strategie in materia di istruzione e formazione. La collaborazione avviene nell'ambito del programma di lavoro "Istruzione e formazione 2010", che fa parte della strategia di Lisbona riveduta e facilita lo scambio di informazioni, dati e buone prassi attraverso l'apprendimento reciproco e la revisione fra pari.

In risposta al fatto che il Consiglio ha identificato la formazione degli insegnanti quale elemento chiave, nel 2002 la Commissione ha istituito un gruppo di lavoro al fine di esaminare le modalità per migliorare la formazione degli insegnanti e dei formatori, gruppo di lavoro composto dai rappresentanti dei 31 paesi che partecipano al programma di lavoro 2010 sull'istruzione e la formazione<sup>22</sup>.

Ulteriori lavori realizzati dalla Commissione e da esperti nazionali hanno dimostrato l'esistenza di un ampio consenso circa le modifiche da apportare. In collaborazione con gli esperti designati dagli Stati membri, è stata definita una serie di principi europei comuni per le competenze e le qualifiche degli insegnanti<sup>23</sup>, collaudata nel 2005 nel corso della Conferenza europea dei responsabili decisionali ad alto livello, degli esperti del settore della formazione degli insegnanti e delle principali parti in causa. Molti paesi hanno già iniziato ad utilizzare i principi comuni europei per arricchire la loro riflessione sull'evoluzione delle strategie in materia di formazione degli insegnanti.

La Commissione e gli Stati membri hanno continuato a studiare le risposte alle sfide identificate, nell'ambito del gruppo "Insegnanti e formatori" che comprende esperti designati dai 18 Stati membri che hanno espresso un particolare interesse a sviluppare le loro strategie

---

<sup>21</sup> Decisione 1720/ 2006/CE

<sup>22</sup> Gruppo di lavoro sul miglioramento della formazione degli insegnanti e dei formatori, relazioni d'avanzamento 2003,2004:

[http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/objectives\\_en.html#training](http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/objectives_en.html#training)

<sup>23</sup> [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/testingconf\\_en.html](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/testingconf_en.html)

sulla formazione degli insegnanti. È stata organizzata una serie di attività di apprendimento tra pari per quanto riguarda settori di interesse strategico comune, ivi compresi sistemi per lo sviluppo professionale permanente, la scuola in quanto comunità di apprendimento per gli insegnanti, i dirigenti responsabili delle scuole, la preparazione degli insegnanti per quanto riguarda classi composte da elementi provenienti da diverse culture e il partenariato tra le scuole e le aziende. Gli Stati membri ritengono che questo tipo di lavoro fornisca utili opportunità di apprendimento.

### 2.3 Principi comuni

Le sfide che i docenti devono affrontare sono, per lo più, sfide comuni condivise in tutta l'Unione europea ed è quindi possibile effettuare un'analisi comune dei problemi e definire insieme il tipo di competenze che gli insegnanti devono acquisire.

I citati principi comuni europei per le competenze e le qualifiche degli insegnanti sono stati elaborati in base all'esperienza degli insegnanti e dei formatori degli insegnanti in tutta Europa e convalidati dalle parti in causa. La prospettiva di insieme della professione di docente in Europa si articola con seguenti caratteristiche:

- si tratta di una professione per la quale occorrono **qualifiche specifiche**: tutti gli insegnanti possiedono un diploma di un istituto di istruzione superiore (coloro che lavorano nel settore dell'istruzione professionale iniziale sono altamente qualificati nel loro settore e possiedono adeguate qualifiche in ambito pedagogico). Ogni insegnante possiede una conoscenza approfondita della sua materia, una buona formazione pedagogica, le qualifiche e le competenze necessarie per orientare e sostenere i discenti, nonché la capacità di comprendere le dimensioni sociali e culturali dell'istruzione;
- si tratta di una professione che comporta un **apprendimento lungo tutto l'arco della vita**: agli insegnanti viene fornito un sostegno per proseguire lo sviluppo professionale nell'arco di tutta la carriera. Gli insegnanti stessi e i loro datori di lavoro riconoscono l'importanza che rappresenta dall'acquisizione di nuove conoscenze e sono in grado di innovare e utilizzare efficacemente le informazioni acquisite;
- si tratta di una professione a carattere **mobile**: la mobilità è una componente centrale dei programmi d'istruzione iniziale e continua degli insegnanti. Gli insegnanti sono incoraggiati a lavorare o studiare in altri paesi europei ai fini dello sviluppo professionale;
- si tratta di una professione basata sul **partenariato**: le istituzioni di formazione degli insegnanti lavorano in partenariato con scuole, ambienti di lavoro locali, formatori del mondo del lavoro e altre parti in causa.

In linea con questi principi e alla luce dell'analisi precedente, la Commissione ritiene che occorra procedere con le seguenti fasi strategiche per migliorare la qualità dell'istruzione degli insegnanti nell'Unione europea.

### 2.3.1 *Formazione continua*

La formazione iniziale non può fornire agli insegnanti le competenze e le conoscenze necessarie per l'esercizio della professione lungo tutto l'arco della vita. L'evoluzione professionale e le conoscenze degli insegnanti devono essere percepite come un apprendimento proseguito nel tempo ed essere strutturate e sostenute finanziariamente in maniera adeguata.

La disponibilità di formazione e possibilità di sviluppo per gli insegnanti sarà più efficace se coordinata nell'ambito di un sistema unico e coerente con finanziamenti adeguati. Occorre una disponibilità senza soluzione di continuità, che comprenda la formazione degli insegnanti, l'introduzione alla professione e uno sviluppo professionale continuo lungo tutto l'arco della carriera, che comprenda opportunità di apprendimento formali, informali e non formali. In tal modo tutti gli insegnanti potranno:

- partecipare ad un programma introduttivo efficace nel corso del primo triennio di esercizio della professione;
- accedere nel corso di tutto lo svolgimento della carriera ad una struttura di orientamento e tutoraggio gestita da insegnanti esperti o da altri professionisti del settore;
- partecipare a discussioni regolari circa le esigenze in materia di formazione ed evoluzione, nel contesto di un più ampio piano di sviluppo dell'istituzione nella quale prestano servizio.

La Commissione ritiene peraltro che sarebbe vantaggioso per tutti gli insegnanti:

- essere incoraggiati e sostenuti nel corso di tutta la carriera al fine di ampliare e sviluppare le competenze con mezzi formali, informale e non formali e fare in modo che questo apprendimento sia riconosciuto;
- avere accesso ad altre opportunità per una continua evoluzione professionale, quali opportunità di scambi e distacchi (siano essi finanziati o meno nell'ambito del programma sull'apprendimento permanente);
- avere la possibilità e il tempo per studiare in modo da ottenere ulteriori qualifiche e partecipare a studi e ricerche a livello d'istruzione superiore;
- disporre di ulteriori opportunità grazie alla promozione di partenariati creativi tra gli istituti nei quali gli insegnanti svolgono il loro lavoro, il mondo del lavoro, gli istituti d'istruzione superiore e di ricerca ed altri enti, in modo da sostenere una formazione di qualità elevata e pratiche efficaci e creare reti innovatrici a livello locale e regionale.

### 2.3.2 *Competenze necessarie*

Gli insegnanti hanno una funzione da svolgere nel preparare gli alunni all'ingresso nella società e nel mondo del lavoro. In qualsiasi momento della loro carriera gli insegnanti devono poter accedere a o essere in grado di acquisire tutta la gamma di conoscenze relative ad una materia, le conoscenze e le capacità pedagogiche

necessarie per essere in grado di aiutare i giovani a realizzare le loro piene potenzialità. In particolare gli insegnanti devono possedere le capacità necessarie per:

- identificare le esigenze specifiche di ciascun discente e rispondere a queste esigenze con un'ampia gamma di strategie didattiche;
- sostenere lo sviluppo dei giovani affinché diventino discenti pienamente autonomi in tutto l'arco della loro vita;
- aiutare i giovani ad acquisire le competenze elencate nel Quadro comune europeo di riferimento sulle competenze<sup>24</sup>;
- lavorare in contesti multiculturali (compresa la capacità di comprendere il valore della diversità e il rispetto per la differenza); nonché
- lavorare in stretta collaborazione con colleghi, genitori e la comunità in senso lato.

Date le esigenze sempre maggiori cui devono rispondere i dirigenti scolastici e le difficoltà spesso riscontrate nell'attribuzione di incarichi direttivi, sarebbe inoltre utile che gli insegnanti avessero l'opportunità di acquisire, sviluppare e utilizzare competenze manageriali.

### 2.3.3 *Pratiche di riflessione e ricerca*

Gli insegnanti aiutano i giovani ad assumersi la responsabilità di tracciare un piano del proprio percorso di apprendimento nell'arco di tutta la vita e analogamente dovrebbero essere responsabili dei propri percorsi di apprendimento. Peraltro, come per altri professionisti, anche gli insegnanti spetta il compito di sviluppare nuove conoscenze nell'ambito dell'istruzione e della formazione. In un contesto di apprendimento autonomo permanente, la loro evoluzione professionale comporta i seguenti compiti per gli insegnanti:

- continuare a riflettere in maniera sistematica sulle loro pratiche;
- intraprendere ricerche in classe;
- incorporare nell'insegnamento i risultati delle ricerche effettuate in classe e delle ricerche accademiche;
- valutare l'efficacia delle strategie d'insegnamento e modificarle conseguentemente; nonché
- valutare le proprie esigenze in materia di formazione.

Dovrebbero essere messi a disposizione gli incentivi, le risorse e i mezzi di sostegno necessari per raggiungere questi risultati.

---

<sup>24</sup> Vedasi raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio 2006/962/CE

#### 2.3.4 *Qualifiche*

Data la complessità delle richieste cui sono confrontati gli insegnanti, la gamma di competenze e conoscenze che devono poter dominare e la necessità di possedere un'esperienza pratica sufficiente conseguita nel corso di esperienze dirette, come parte della formazione iniziale, non è sorprendente che i corsi di formazione per insegnanti siano molto impegnativi. In 18 Stati membri i corsi di formazione iniziale per gli insegnanti del ciclo superiore della scuola secondaria durano almeno cinque anni e comportano una qualifica di livello universitario (ISCED 5A); per quanto riguarda gli insegnanti del ciclo inferiore della scuola secondaria, 12 Stati membri richiedono una formazione a livello universitario di almeno cinque anni<sup>25</sup>.

È opportuno prendere in considerazione la possibilità di adottare una strategia di qualifiche ad alto livello per gli insegnanti, come avviene già in alcuni paesi.

#### 2.3.5 *Formazione degli insegnanti per l'istruzione superiore*

Per garantire che gli istituti di istruzione superiore siano in grado di fornire il tipo di formazione necessario, a livello quantitativo e qualitativo, e per promuovere il carattere professionale dell'insegnamento, i programmi di formazione per gli insegnanti dovrebbero essere disponibili a livello di master e dottorato (nonché laurea di primo livello).

Occorre rafforzare i legami tra i formatori degli insegnanti, gli insegnanti che esercitano la loro professione, il mondo del lavoro e altri enti interessati. Gli istituti di istruzione superiore hanno un ruolo importante da svolgere nello sviluppo di partenariati efficaci con le scuole ed altre parti in causa in modo da garantire che i corsi di formazione destinati agli insegnanti abbiano solide basi e comprendano esperienze pratiche di insegnamento.

I responsabili della formazione degli insegnanti (ed anche i responsabili della formazione dei formatori) devono possedere esperienze pratiche di insegnamento e aver ottenuto livelli molto elevati per quanto riguarda le capacità, le attitudini e le competenze necessarie per gli insegnanti.

#### 2.3.6 *Gli insegnanti nella società*

Gli insegnanti sono modelli di riferimento ed è importante per la realizzazione degli alunni che questa professione rispecchi fedelmente la diversità della società nella quale opera (ad esempio, in termini di cultura, lingua materna e capacità/disabilità). Gli Stati membri possono adottare misure affinché la composizione del corpo docente rispecchi pienamente la diversità della società e, in particolare, eliminare gli ostacoli all'equilibrio culturale e dei generi a tutti i livelli.

### **3        CONTRIBUTO DELLA COMMISSIONE**

Al fine di sostenere gli Stati membri nelle loro riforme della formazione degli insegnanti, la Commissione propone di:

---

<sup>25</sup> Eurydice: *Dati chiave sull'istruzione in Europa, 2005*.

- (1) garantire che il nuovo programma per l'apprendimento permanente e il Fondo sociale europeo sostengano gli sforzi degli Stati membri per migliorare la disponibilità e il contenuto della formazione degli insegnanti e per favorire la mobilità degli insegnanti di ruolo e degli insegnanti in tirocinio;
- (2) mettere a punto indicatori che riflettano nel modo migliore gli aspetti connessi al miglioramento dell'istruzione e della formazione destinata agli insegnanti, nonché alla loro assunzione e che riferiscano sui progressi compiuti a livello di qualità della formazione degli insegnanti mediante relazioni biennali nell'ambito del programma istruzione e formazione 2010;
- (3) contribuire allo sviluppo e alla diffusione di nuove conoscenze nel settore dell'insegnamento e della formazione degli insegnanti e sostenere gli Stati membri affinché le sfruttino in maniera adeguata nell'ambito del programma sull'apprendimento permanente e del programma quadro sulla ricerca;
- (4) sostenere lo sviluppo di iniziative destinate a promuovere la dimensione europea della formazione degli insegnanti e la loro mobilità;
- (5) esaminare i progressi compiuti e presentare ulteriori proposte.

#### **4 CONCLUSIONI**

La presente comunicazione ha identificato la qualità dell'insegnamento e la formazione degli insegnanti quali fattori chiave per garantire la qualità dell'istruzione e migliorare il livello di istruzione dei giovani. Nella comunicazione sono indicati un certo numero di passi da compiere in questo settore e le modalità con cui la Commissione può sostenere quest'iniziativa .

Considerate globalmente le proposte possono garantire il coordinamento, la coerenza e l'adeguato sostegno finanziario dello sviluppo professionale della formazione degli insegnanti; garantire che tutti gli insegnanti possiedano le conoscenze, le attitudini e le capacità pedagogiche necessarie per svolgere il loro compito in maniera efficace; sostenere il carattere professionale dell'insegnamento; promuovere una cultura della riflessione e della ricerca nell'ambito della professione e promuovere lo statuto e il riconoscimento della professione.

In tal modo si contribuisce a migliorare la qualità dell'istruzione per tutti e si aiutano gli Stati membri a raggiungere gli obiettivi di Lisbona in materia di coesione sociale, competitività economica e crescita.

La Commissione si adopererà per portare avanti queste proposte nell'ambito del programma Istruzione e formazione 2010, in collaborazione con il gruppo di esperti degli Stati membri "Insegnanti e formatori". In questo compito sarà coadiuvata dalle prossime conferenze organizzate nell'ambito della Presidenza portoghese del Consiglio.

La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio a rispondere alle problematiche delineate nella presente comunicazione.