



Consiglio  
dell'Unione europea

**Bruxelles, 16 giugno 2017**  
**(OR. en)**

**9842/1/17**  
**REV 1 (it)**

**EDUC 276**  
**JEUN 79**  
**EMPL 346**  
**SOC 449**

### **NOTA DI TRASMISSIONE**

---

n. doc. Comm.:	COM(2017) 248 final/2
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI Sviluppo scolastico ed eccellenza nell'insegnamento per iniziare la vita nel modo giusto

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2017) 248 final/2.

---

All.: COM(2017) 248 final/2



Bruxelles, 8.6.2017  
COM(2017) 248 final/2

**CORRIGENDUM**

This document replaces COM(2017) 248 final of 30.5.2017.  
Some titles were still in English.  
Concerns only the Italian version.

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E  
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Sviluppo scolastico ed eccellenza nell'insegnamento per iniziare la vita nel modo giusto**

{SWD(2017) 165 final}

## 1. Introduzione

**Investire nelle persone, in particolare nei giovani, è una priorità assoluta per l'Europa.** Nel dicembre 2016, la Commissione europea ha presentato una serie di iniziative per "Investire nella gioventù"<sup>1</sup>, mettendo in risalto l'importanza di offrire *nuove opportunità ai giovani*. Uno dei messaggi chiave afferma che la qualità dell'istruzione è decisiva per le prospettive dei giovani e le loro possibilità di successo nella vita. La presente iniziativa si basa sulla "Nuova agenda per le competenze per l'Europa"<sup>2</sup>. L'istruzione svolge un ruolo fondamentale anche nel quadro del pilastro europeo dei diritti sociali<sup>3</sup>. La presente comunicazione fa parte di un pacchetto di iniziative in materia di scuole, di istruzione superiore e di monitoraggio dei percorsi di carriera dei diplomati e laureati dell'istruzione terziaria. Essa risponde alle conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 2016<sup>4</sup>. Inoltre sostiene l'obiettivo di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite n. 4, relativo all'istruzione<sup>5</sup>.

**Un'istruzione di qualità elevata per tutti aiuterà l'Europa a conseguire i suoi obiettivi economici e sociali.** Un'istruzione di buona qualità è la base di una società inclusiva e resiliente. Essa rappresenta il punto di partenza per una carriera professionale di successo e la migliore tutela contro disoccupazione e povertà. Promuove lo sviluppo personale e getta le basi per una cittadinanza attiva. La buona istruzione è il combustibile per ricerca e sviluppo, innovazione e competitività. Tuttavia, perché le società siano in grado di fruire di questi vantaggi, l'istruzione di qualità deve essere alla portata di tutti.

**Le scuole svolgono un ruolo fondamentale nell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita: è dunque necessario intervenire per migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione scolastica**<sup>6</sup>. La situazione attuale in Europa dimostra che non è il caso di cadere nell'autocompiacimento. Nell'Unione europea esiste una grande varietà di scuole e di sistemi di istruzione. Al contempo, quasi tutti gli Stati membri si trovano ad affrontare una serie di importanti sfide:

- **Esistono carenze per quanto riguarda lo sviluppo delle competenze a livello dell'istruzione scolastica.** In base ai più recenti risultati dell'indagine PISA dell'OCSE, uno studente su cinque incontra gravi difficoltà nello sviluppo di sufficienti competenze in lettura, matematica e scienze. Ne deriva che questi giovani sono più esposti al rischio di incontrare, lungo tutto l'arco della loro vita, importanti ostacoli riguardo all'inserimento sociale e all'occupabilità. Al contempo, la quota di allievi che in Europa raggiungono risultati molto positivi è relativamente bassa: anche gli Stati membri dell'UE che possono vantare il rendimento migliore sono infatti surclassati dai più avanzati paesi asiatici<sup>7</sup>. Molti giovani non dispongono poi di

---

<sup>1</sup> COM(2016) 940, 941

<sup>2</sup> COM(2016) 381

<sup>3</sup> COM(2017) 250

<sup>4</sup> Conclusioni adottate dal Consiglio europeo il 15 dicembre 2016.

<sup>5</sup> <http://www.un.org/sustainabledevelopment/education/>

<sup>6</sup> Le sfide delineate nella presente comunicazione attendono sia il settore dell'istruzione generale che quello dell'istruzione professionale scolastica.

<sup>7</sup> Commissione europea (2016), *PISA 2015: Risultati dell'UE e prime conclusioni per quanto riguarda le politiche dell'istruzione in Europa*. Tra il 2012 e il 2015 la quota di allievi scarsamente preparati è aumentata dal 16,6 % al 20,6 % nelle scienze e dal 17,8 % al 19,7 % nella lettura; in matematica è rimasta ferma intorno al 22 %. La percentuale di allievi con i migliori risultati in campo scientifico è pari al 24 % a Singapore e al 15 % in Giappone. Nessuno Stato membro dell'UE ha eguagliato tali risultati.

adeguate competenze digitali<sup>8</sup>. Un'altra questione fondamentale è la carenza di qualifiche formali; anche se molti Stati membri hanno compiuto ottimi progressi verso il raggiungimento dell'obiettivo di Europa 2020 - volto a ridurre al 10 % il tasso di abbandono scolastico precoce - sono ancora troppi i giovani che abbandonano la scuola prematuramente.

- **Non sempre l'istruzione scolastica è in grado di svolgere pienamente il suo ruolo di promozione dell'uguaglianza e dell'equità sociale.** I dati di PISA<sup>9</sup> evidenziano che i divari di genere sono in calo per la matematica e le scienze, mentre gli stereotipi di genere causano ancora differenze a livello di impegno nel settore scientifico e nelle TIC; in questo campo c'è dunque ancora molto da fare. Inoltre, i dati dimostrano che i risultati scolastici dipendono in larga misura dal contesto socioeconomico da cui proviene l'alunno. In media, nell'UE oltre un terzo dei giovani provenienti da contesti svantaggiati hanno un livello di istruzione basso. Tale quota è il quadruplo rispetto a quella dei loro coetanei provenienti da contesti avvantaggiati. Il tutto è poi aggravato da altri problemi specifici che gravano sugli alunni provenienti da un contesto migratorio e su quelli di etnia Rom. Lungi dall'arginare l'ineguaglianza sociale<sup>10</sup>, questi divari contribuiscono ad allargarla. L'accesso all'istruzione e alla formazione di qualità è fondamentale per una società più equa e resiliente. Gli esempi di Estonia e Finlandia dimostrano che i sistemi scolastici possono offrire allo stesso tempo elevati livelli di rendimento e di equità.
- **Il ritmo dei mutamenti tecnologici e digitali sta avendo un profondo impatto sulle nostre economie e società - le scuole devono reagire in maniera più efficace a questa nuova realtà.** Molti degli attuali allievi delle scuole in futuro svolgeranno professioni che oggi non esistono ancora. Già adesso il 90% di tutte le professioni richiede almeno un certo livello di competenze digitali<sup>11</sup>. Non basta più dotare i giovani di un bagaglio fisso di capacità o conoscenze; è necessario sviluppare la resilienza e la capacità di adattarsi ai cambiamenti. Anche il "documento di riflessione della Commissione sulla gestione della globalizzazione" prende atto del fatto che sono necessari nuovi metodi di apprendimento per una società che sta diventando sempre più mobile e digitalizzata. Come sottolinea il "documento di riflessione della Commissione sulla dimensione sociale dell'Europa", è necessario modernizzare i sistemi d'istruzione, promuovendo la creatività, il pensiero critico e uno spirito imprenditoriale<sup>12</sup>.

**Affrontare queste sfide impone la realizzazione di riforme.** Si tratta di un'incombenza che spetta agli Stati membri, giacché la concezione dei sistemi di istruzione è di loro competenza e le possibili soluzioni variano a seconda delle specificità nazionali, regionali e locali. Conformemente al principio di sussidiarietà, l'UE può svolgere un ruolo utile aiutando gli Stati membri ad attuare i loro sforzi di riforma. La cooperazione a livello dell'UE consente agli Stati membri di ottenere analisi dei dati e di condividere prove documentali nonché di individuare le migliori pratiche, e offre loro opportunità per lo scambio di esperienze e l'apprendimento reciproco. Questo tipo di cooperazione volontaria rappresenta un valore aggiunto per gli Stati membri, aiutandoli a prendere decisioni con cognizione di causa.

---

<sup>8</sup> Commissione europea (2015), Essere giovani oggi in Europa - mondo digitale

<sup>9</sup> Indagine 2015 del Programma per la valutazione internazionale degli studenti dell'OCSE (PISA).

<sup>10</sup> Commissione europea (2016), "Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione 2016".

<sup>11</sup> Relazione sui progressi del settore digitale in Europa (EDPR) 2017, SWD (2017) 160.

<sup>12</sup> COM(2017) 240 e COM(2017) 206.

**Sono tre i settori in cui è necessario intervenire** e nei quali un sostegno a livello europeo può contribuire ad affrontare le sfide menzionate:

- 1. progettare scuole migliori e più inclusive,**
- 2. sostenere gli insegnanti e i dirigenti scolastici per raggiungere un ottimo livello di insegnamento e di apprendimento, nonché**
- 3. direzione degli istituti di insegnamento: migliorarne l'efficacia, l'equità e l'efficienza.**

**Per ciascuno dei settori menzionati, la presente comunicazione delinea gli interventi dell'UE per aiutare gli Stati membri ad affrontare le sfide che si pongono.** Il semestre europeo è un fattore chiave per tali riforme, segnatamente attraverso le raccomandazioni specifiche per paese correlate all'istruzione. L'UE può aiutare gli Stati membri che hanno bisogno di maggiore sostegno per i propri sforzi di riforma. Inoltre, l'Unione europea offre agli Stati membri assistenza finanziaria e tecnica, in particolare attraverso il programma Erasmus+, i fondi strutturali e di investimento europei e il servizio di sostegno alle riforme strutturali.

**La diversità è una caratteristica dei sistemi di istruzione europei,** e non esistono soluzioni universali. Al contempo gli Stati membri hanno un interesse comune: migliorare il rendimento nel settore dell'istruzione. Per raggiungere il traguardo di un'istruzione di elevata qualità per tutti, bisogna sfruttare appieno tutti gli strumenti disponibili, a livello nazionale e dell'UE. La Commissione è pronta a collaborare strettamente con gli Stati membri.

## **2. Progettare scuole migliori e più inclusive**

*Per integrare le azioni intraprese dagli Stati membri, la Commissione intende:*

- rafforzare la cooperazione tra scuole rendendo più accessibili i **partenariati scolastici e la mobilità degli studenti nel quadro di Erasmus+** e ad arricchendo l'apprendimento digitale e interculturale promuovendo la partecipazione a **eTwinning**;
- elaborare uno **strumento di autovalutazione riguardo alla capacità digitale** facendo in modo che le scuole nell'UE possano, su base volontaria, autovalutarsi in relazione a una serie di criteri comuni e ricevere sostegno nello sviluppo e nel perfezionamento di un efficace utilizzo delle tecnologie per l'apprendimento nell'era digitale<sup>13</sup>; utilizzando tale strumento, le scuole possono decidere di riferire sui progressi compiuti **in materia di disponibilità, uso, competenze ed attitudini riguardo alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, dando vita a una base dati** accessibile in tutti gli Stati membri partecipanti;
- sostenere i miglioramenti nell'istruzione scolastica nonché nella **scienza, nella tecnologia, nell'ingegneria e nella matematica (STEM)** promuovendo le migliori pratiche riguardo allo sviluppo di collegamenti e di forme di cooperazione dell'istruzione superiore, della ricerca e delle imprese con le scuole in tutta l'UE nonché contrastare efficacemente i divari di genere e gli stereotipi nei settori STEM, con l'ausilio di Erasmus+;
- promuovere e sostenere sperimentazioni di strategie volte ad elaborare **approcci pedagogici multilingui e l'insegnamento in classi caratterizzate dalla diversità** nell'ambito del programma di lavoro 2018 del programma Erasmus+;

<sup>13</sup> <https://ec.europa.eu/jrc/en/digcomporg/selfie-tool>

- dare un seguito alle osservazioni del Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, sostenendo la cooperazione tra **l'Agenzia europea per i bisogni educativi speciali e l'istruzione inclusiva** e gli Stati membri, su loro richiesta, per quanto riguarda l'attuazione delle disposizioni in materia di istruzione della Convenzione dell'ONU sui diritti delle persone con disabilità;
- sostenere ulteriormente gli Stati membri nell'offerta di un livello sufficiente di **istruzione e assistenza di qualità** per la prima infanzia e intensificare gli sforzi per permettere loro di individuare e condividere le pratiche migliori.

## 2.1 Sostegno e sviluppo delle competenze di tutti gli studenti

**Tutti i giovani devono avere la possibilità di sviluppare l'intera gamma delle competenze chiave.** Tale gamma comprende l'alfabetizzazione, le lingue straniere, la matematica, le scienze, le competenze digitali e di programmazione e le competenze civiche e sociali, ma anche le competenze imprenditoriali e le competenze trasversali, quali la creatività e il pensiero critico. Nonostante l'importanza di tali competenze, non tutti i giovani le sviluppano pienamente. Il Quadro europeo relativo a competenze chiave per l'apprendimento permanente, risalente al 2006<sup>14</sup> sostiene l'acquisizione di tali competenze. La sua revisione, annunciata nella "Nuova agenda per le competenze", contribuirà a rafforzare lo sviluppo delle competenze nel campo dell'istruzione e della formazione. Per le scuole ciò presuppone comunque anche un cambiamento nelle modalità di apprendimento.

**Collegare l'apprendimento con esperienze di vita reale porta a risultati migliori.** L'apprendimento imperniato su progetti e sui problemi, le esperienze di lavoro sul campo o l'apprendimento attraverso lo svolgimento di lavori di pubblica utilità rafforzano la motivazione dei giovani, contestualizzano il contenuto degli studi e offrono opportunità per lo sviluppo di competenze sociali, civiche e imprenditoriali<sup>15</sup>. L'istruzione in campo scientifico, tecnologico, ingegneristico e matematico (STEM) è più efficace se legata a sfide economiche, ambientali e sociali, o legate all'arte e al design, potendo così dimostrare la sua pertinenza con la vita quotidiana<sup>16</sup>.

**Le tecnologie digitali possono migliorare l'apprendimento e sostenere l'innovazione nelle scuole.** Se correttamente impiegate, le tecnologie digitali possono arricchire le esperienze di apprendimento e sostenere lo sviluppo, al di là della mera competenza digitale. Ma attualmente soltanto un quarto degli alunni in Europa ha insegnanti in possesso di un'adeguata familiarità con gli strumenti digitali<sup>17</sup>. Le tecnologie digitali possono agevolare la comunicazione e la cooperazione all'interno delle scuole e tra di esse e promuovere la partecipazione degli alunni e delle loro famiglie alla vita scolastica.

**Le scuole devono sostenere tutti i discenti ed andare incontro alle loro esigenze specifiche.** Le scuole che prestano attenzione alle molteplici esigenze delle diverse tipologie di alunni sono quelle che raggiungono i risultati migliori. Inoltre bisogna tenere conto anche

---

<sup>14</sup> 2006/962/CE

<sup>15</sup> Commissione europea/EACEA/Eurydice (2016), "L'educazione all'imprenditorialità nella scuola". Cfr. anche il quadro delle competenze per l'imprenditorialità: <https://ec.europa.eu/jrc/en/entrecomp>

<sup>16</sup> Commissione europea (2015), Science Education for Responsible Citizenship (l'istruzione scientifica per una cittadinanza responsabile).

<sup>17</sup> Commissione europea (2013), "Indagine condotta nelle scuole: le TIC nell'istruzione; analisi comparata dell'accesso, dell'impiego e dell'atteggiamento nei confronti della tecnologia nelle scuole in Europa".

della dimensione di genere. Le scuole che adottano un approccio positivo verso la diversità linguistica e culturale in tutta la propria popolazione scolastica e che sostengono l'integrazione riescono ad ottenere un effetto positivo sulla capacità di imparare di tutti i bambini<sup>18</sup>. Ma questo approccio non è attualmente applicato ovunque. Ad esempio, alcuni Stati membri incontrano difficoltà nel garantire agli alunni con disabilità l'accesso a un'istruzione inclusiva e di qualità<sup>19</sup>. In alcune città e regioni, una quota importante di alunni delle scuole a casa non parla la lingua d'insegnamento. Sono soprattutto i figli dei migranti arrivati di recente che hanno bisogno di programmi linguistici mirati per integrarsi meglio nella vita scolastica.<sup>20</sup> In alcuni paesi i Rom ed altre minoranze etniche non hanno accesso a un'istruzione di elevata qualità.

## 2.2. Migliorare l'apprendimento con l'apertura a nuove forme di cooperazione

**La cooperazione aiuta le scuole ad arricchire le esperienze ed i risultati dell'apprendimento ed a sostenere meglio i giovani nello sviluppo delle competenze di cui hanno bisogno.** Le scuole dovrebbero a tal fine cooperare con i servizi locali, le comunità, le imprese e le università, senza dimenticare la cooperazione all'interno delle scuole stesse. In particolare, i giovani a rischio di abbandono scolastico possono trarre beneficio dalla stretta cooperazione con i servizi sociali o con animatori giovanili. Avere la possibilità di interagire precocemente con consulenti di orientamento professionale, imprenditori e ricercatori può consentire ai giovani di prepararsi al proprio futuro occupazionale e agli ulteriori cicli di studio<sup>21</sup>. In settori come la scienza o lo sport, gli studenti possono trarre beneficio dalla collaborazione delle proprie scuole con altri operatori del settore dell'istruzione, con imprese e con la società civile<sup>22</sup>. Tuttavia non tutte le scuole godono a tal fine di sufficiente sostegno esterno, e non tutte favoriscono la necessaria cooperazione tra i propri insegnanti, il personale non docente, gli studenti e i genitori<sup>23</sup>.

**Il bullismo, il cyberbullismo e la violenza compromettono il benessere a scuola del bambino ed il suo successo scolastico<sup>24</sup>.** Il benessere fisico e mentale sono presupposti essenziali per un apprendimento efficace. È dimostrato che le strategie che coinvolgono gli insegnanti ed i genitori sono le più efficaci per affrontare tutte le forme di bullismo<sup>25</sup>. Per contrastare il bullismo e la violenza, bisogna fare sì che i minori vengano a contatto con la diversità ed apprendano come funziona la tolleranza. Lo stesso vale per la sicurezza online e l'utilizzo responsabile dei social media.

---

<sup>18</sup> Commissione europea (2015), Language teaching and learning in multilingual classrooms, (L'insegnamento e l'apprendimento linguistico nelle classi multilingui). Nel programma di lavoro 2018-2020 di Orizzonte 2020 la Commissione ha inserito il sostegno a progetti di ricerca sull'inclusione dei minori migranti nei sistemi d'istruzione europei (adozione prevista nell'ottobre 2017).

<sup>19</sup> Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (2015): Osservazioni conclusive sulla relazione iniziale dell'Unione europea, CRPD/C/EU/CO/1 del 2 ottobre 2015.

<sup>20</sup> Nel proprio piano d'azione sull'integrazione dei cittadini di paesi terzi, la Commissione europea ha proposto una serie di misure di sostegno all'istruzione e alla formazione per i minori migranti. COM(2016) 377 final.

<sup>21</sup> INCLUDE-ED <http://creaub.info/included>; European Lifelong Guidance Policy Network (Rete europea per le politiche di orientamento permanente), [www.elgpn.eu](http://www.elgpn.eu)

<sup>22</sup> Commissione europea (2015), Science Education for Responsible Citizenship (L'istruzione scientifica per una cittadinanza responsabile).

<sup>23</sup> RESL.eu – Reducing early school leaving in Europe, [www.uantwerpen.be/en/projects/resl-eu/](http://www.uantwerpen.be/en/projects/resl-eu/)

<sup>24</sup> OCSE (2017), *PISA 2015 (volume III)*

<sup>25</sup> Ttofi, M.M., Farrington, D.P. (2011), Effectiveness of school-based programs to reduce bullying: a systematic and meta-analytic review, *Journal of Experimental Criminology*, Vol. 7, N. 1, 27-56.

**L'applicazione di un approccio scolastico globale e integrato migliora i risultati, il tasso di inclusione e l'equità dell'apprendimento**<sup>26</sup>. Con questo tipo di approccio, l'intera scuola si adopera - insieme ai soggetti esterni interessati e alla collettività locale - per migliorare la qualità scolastica. Le piattaforme online "European Toolkit for Schools" (Kit europeo di strumenti per le scuole) e "School Education Gateway" (Piattaforma online europea per l'istruzione scolastica) sostengono tale tipo di approccio e sono disponibili su base volontaria per tutte le scuole europee al fine di agevolare scambi tra pari e di contribuire a migliorare i metodi di organizzazione e le pratiche in materia di insegnamento e di apprendimento<sup>27</sup>. Il programma Erasmus+ sostiene i partenariati scolastici, aiutando le scuole ad ampliare i propri orizzonti di collaborazione e consentendo lo scambio tra pari a livello transfrontaliero.<sup>28</sup>

*eTwinning<sup>29</sup> è la più grande comunità di scuole in Europa. Oltre 460 000 insegnanti e 4 scuole europee su 10 hanno già partecipato a progetti eTwinning. Offrendo un ambiente online sicuro per progetti d'istruzione transfrontalieri, eTwinning fornisce alle scuole strumenti facilmente accessibili per accrescere la loro offerta di apprendimento digitale e per favorire il dialogo interculturale nonché i contatti transfrontalieri tra insegnanti e studenti. Diffonderne l'utilizzo in tutte le scuole d'Europa può contribuire a migliorare le competenze digitali e ad affermare una cultura scolastica aperta.*

### **2.3 Migliorare l'accesso e la qualità nell'ambito dell'istruzione e della cura della prima infanzia**

**Un'elevata qualità nell'educazione e nella cura della prima infanzia costituiscono la base di un sistema di istruzione efficace ed equo.** Essa prepara infatti i bambini all'istruzione primaria, migliora il rendimento scolastico a tutti i livelli futuri ed ha un impatto particolarmente positivo sui bambini provenienti da contesti svantaggiati e di migrazione. In base all'inchiesta PISA i quindicenni che non hanno frequentato strutture di istruzione prescolastica sono tre volte più soggetti al rischio di ottenere basse prestazioni scolastiche rispetto ai ragazzi che le hanno frequentate per più di un anno<sup>30</sup>. Investire nell'educazione e nella cura della prima infanzia riduce la necessità di livelli più elevati di spesa nelle fasi successive del percorso didattico, quando i costi per colmare il divario tra allievi con prestazioni alte e basse sono ormai più elevati<sup>31</sup>.

**La prestazione di servizi di istruzione e di assistenza di qualità per la prima infanzia e l'accesso agli stessi rappresentano una sfida.** La partecipazione all'educazione e cura della prima infanzia è cresciuta<sup>32</sup>, ma rimane di difficile accesso per molti bambini di età inferiore a

<sup>26</sup> Commissione europea (2015), Un approccio globale e integrato della scuola contro l'abbandono scolastico.

<sup>27</sup> <https://www.schooleducationgateway.eu/it/pub/resources/toolkitsforschools.htm>

<sup>28</sup> Per celebrare il 30° anniversario del programma Erasmus, l'azione "Move2Learn Learn2Move" nel 2017 offre ai giovani impegnati in progetti eTwinning la possibilità di viaggiare e incontrare i propri coetanei nell'ambito della loro esperienza di apprendimento. La Commissione valuterà l'iniziativa del 2017 e si riserva, senza effetti negativi sul bilancio di Erasmus+ e avvalendosi dei dati scaturiti da tale valutazione, di prendere in considerazione un'iniziativa analoga in futuro.

<sup>29</sup> [www.etwinning.net](http://www.etwinning.net)

<sup>30</sup> OECD (2016), *Low-performing students: why they fall behind and how to help them succeed*.

<sup>31</sup> Cunha, F. et al. (2006), Interpreting the Evidence on Life Cycle Skill Formation, in *Handbook of the Economics of Education, Vol. 1*, Amsterdam, North-Holland.

<sup>32</sup> Nell'ambito di "Istruzione e formazione 2020", il Consiglio ha fissato un parametro di riferimento UE in base al quale almeno il 95 % dei bambini dai 4 anni all'età dell'obbligo scolastico devono avere accesso all'ECEC (educazione e cura della prima infanzia). Nel 2014 il tasso di partecipazione per tutta l'UE è stato pari al 94,3 %.



tre anni, specie se provenienti da ambienti svantaggiati. La percentuale di partecipazione, l'accessibilità economica e la qualità sono ripartite in maniera disomogenea sia all'interno dei paesi che tra di essi. In 25 Stati membri la domanda di assistenza all'infanzia supera l'offerta; spesso si riscontrano deficit di qualità legati alle insufficienti qualifiche del personale ed alle limitate opportunità di sviluppo professionale<sup>33</sup>. Esperti degli Stati membri e la Commissione europea hanno individuato congiuntamente una serie di parametri di qualità e cinque settori di azione chiave: accesso, forza lavoro, piani di studi, monitoraggio e valutazione, governance e finanziamento<sup>34</sup>.

L'attuazione di tali orientamenti contribuirebbe in misura significativa ai risultati scolastici, offrendo a tutti i bambini, compresi quelli provenienti da contesti vulnerabili, un ottimale trampolino di lancio verso una carriera scolastica di successo.

### 3. Sostenere gli insegnanti e i dirigenti scolastici per raggiungere un ottimo livello di insegnamento e di apprendimento

*Per integrare le azioni intraprese dagli Stati membri, la Commissione intende:*

- offrire **orientamenti politici sulla carriera e sullo sviluppo professionale degli insegnanti e dei capi istituto** rafforzando l'apprendimento tra pari nel quadro di "Istruzione e formazione 2020" attraverso una serie di seminari a livello di esperti e collegando tale apprendimento con il dialogo europeo sociale settoriale nel campo dell'istruzione;
- **promuovere le opportunità dei futuri insegnanti di partecipare a forme di esperienza pratica di insegnamento all'estero**, e semplificare l'accesso alle stesse, con il sostegno di Erasmus+;
- sviluppare **comunità e risorse online** per professionisti nel settore dell'istruzione, comprese nuove opportunità eTwinning per docenti in formazione, reti online per insegnanti a inizio della carriera e per i loro tutori, corsi online (tra cui corsi online aperti su ampia scala), lo scambio di buone pratiche tra i fornitori di formazione iniziale degli insegnanti e un quadro delle competenze digitali per contribuire all'autovalutazione e allo sviluppo professionale degli insegnanti;
- sviluppare ulteriormente le sinergie **con l'OCSE al fine di elaborare dati comparativi sul personale scolastico**, anche attraverso una più efficiente raccolta congiunta di dati sugli insegnanti e sui dirigenti scolastici da parte di Eurydice<sup>35</sup> e dell'OCSE.

#### 3.1. Rendere più attraenti le carriere nell'insegnamento

**Insegnanti di livello elevato, motivati e stimati: una componente fondamentale per un'istruzione di eccellenza.** Purtroppo il declino del prestigio professionale e la carenza di personale rappresentano oggi un problema in numerosi Stati membri, frenando l'affermazione della qualità nell'insegnamento scolastico<sup>36</sup>. La maggior parte degli Stati membri mira ad attrarre una gamma più ampia di candidati idonei verso le carriere nell'insegnamento, nonché

<sup>33</sup> Eurydice (2014), Policy Brief Early Childhood Education and Care.

<sup>34</sup> Commissione europea (2014), *Proposta di principi fondamentali di un quadro di qualità per l'educazione e la cura della prima infanzia*. Relazione del gruppo di lavoro sull'educazione e la cura della prima infanzia.

<sup>35</sup> [http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index\\_en.php](http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/index_en.php)

<sup>36</sup> Commissione europea (2013), Studio sulle misure strategiche per migliorare l'attrattiva della professione di insegnante in Europa.

a motivarli ed a sostenerli per potere raggiungere livelli di eccellenza in questa impegnativa professione.

**Il miglioramento del processo di selezione ed assunzione degli insegnanti può contribuire a individuare le persone più idonee all'insegnamento e ad attirare verso la professione una più ampia gamma di esperienze.** Alcuni paesi valutano i candidati, oltre che rispetto ai loro meriti accademici, anche rispetto a una gamma più ampia di capacità e attitudini<sup>37</sup>. Negli Stati membri in cui ciò sia necessario, tale strategia può essere accompagnata da sforzi volti a combattere i forti squilibri di genere nel settore dell'insegnamento e ad attrarre nuovi insegnanti provenienti da altre professioni e da gruppi sottorappresentati.

**La retribuzione, la qualifica contrattuale e la chiarezza delle prospettive di carriera sono fattori importanti per l'attrattività della professione.** In alcuni Stati membri l'insegnamento sta perdendo terreno nei confronti di altre professioni nella corsa alla professione più attraente. Spesso gli insegnanti hanno retribuzioni significativamente inferiori alla media dei lavoratori con un titolo d'istruzione terziaria: i loro stipendi vanno infatti dal 74 % nell'istruzione prescolare al 92 % a livello dell'istruzione secondaria di secondo grado<sup>38</sup>. I paesi con livelli salariali molto bassi o caratterizzati da una forte insicurezza occupazionale faticano ad attrarre nuovi insegnanti e a coprire i posti vacanti con i candidati maggiormente qualificati. Molti insegnanti sono inoltre preoccupati per la qualità della preparazione e dei programmi di inserimento, e per la scarsa offerta di opportunità di miglioramento professionale<sup>39</sup>. Una chiara definizione dei livelli di competenza e della struttura delle carriere può migliorare la valutazione delle proprie prospettive di carriera da parte degli insegnanti.

### **3.2. L'insegnamento: formarsi e collaborare con i colleghi lungo tutto l'arco della carriera**

**Bisogna dedicare maggiore attenzione alla qualità della formazione degli insegnanti.** La formazione iniziale degli insegnanti ottiene risultati migliori quando la teoria pedagogica è accompagnata dalla conoscenza della materia e da una sufficiente esperienza di insegnamento in classe<sup>40</sup>. È importante preparare i docenti in formazione al lavoro collaborativo, allo sviluppo professionale lungo tutto l'arco della carriera, a sapere affrontare la diversità all'interno delle classi e ad impiegare fiduciosamente le tecnologie digitali. In alcuni Stati membri la partecipazione allo sviluppo professionale continuo è scarsa o scarsamente focalizzata. Lo sviluppo professionale continuo deve essere accessibile, anche economicamente, e pertinente. Coinvolgere le scuole e gli insegnanti nell'individuazione dei temi e settori che richiedono azioni può contribuire a migliorarne la qualità<sup>41</sup>.

**Durante le prime fasi della loro carriera gli insegnanti necessitano di un sostegno particolare.** Quando iniziano ad esercitare la professione molti insegnanti faticano ad abituarsi alla vita scolastica di tutti i giorni, e alcuni abbandonano la professione. Attualmente solo 6 nuovi insegnanti su 10 che iniziano il servizio scolastico seguono autentici corsi pratici di inserimento<sup>42</sup> e sistemi di tirocinio che combinino il sostegno personale, professionale e

---

<sup>37</sup> Commissione europea/EACEA/Eurydice (2013), Dati essenziali sugli insegnanti e i dirigenti scolastici in Europa.

<sup>38</sup> OCSE (2016), Education at a Glance 2016. OECD indicators. Dati riferiti a 22 Stati membri dell'UE.

<sup>39</sup> Commissione europea (2013), *ibid.*

<sup>40</sup> OCSE (2014), TALIS 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning.

<sup>41</sup> The Teaching Profession in Europe (2015).

<sup>42</sup> Commissione europea/EACEA/Eurydice, The Teaching Profession in Europe: Practices, Perceptions, and Policies.

sociale, compreso il tutoraggio, e aiutino gli insegnanti a sviluppare le proprie competenze e la resilienza. Eppure questi corsi migliorano la qualità dell'insegnamento e riducono gli elevati costi di abbandono della professione<sup>43</sup>.

**Gli insegnanti più efficienti collaborano.** Insegnare in forma collegiale, osservare altri insegnanti ed ispirarsi ad essi, formare ampie comunità di apprendimento professionale: si tratta di nuovi efficaci metodi di collaborazione inter pares che si stanno diffondendo sempre più, anche se in molti paesi europei non rappresentano ancora la norma<sup>44</sup>. Per migliorare l'esperienza di apprendimento degli studenti, gli insegnanti devono essere capaci e decisi a lavorare ed imparare in forma collegiale - insieme ad altri docenti, in équipe scolastiche multiprofessionali e con partner esterni.

**Gli ambienti collaborativi e le tecnologie digitali possono migliorare l'apprendimento degli insegnanti.** I tradizionali workshop e corsi di formazione esterni alla scuola continuano a prevalere. Approcci innovativi in materia di istruzione, quali le reti di collaborazione tra pari, i corsi online aperti su ampia scala e la condivisione di risorse educative aperte possono integrare tali metodi e aiutare a superare gli ostacoli che frenano la partecipazione a tali corsi<sup>45</sup>.

*Attraverso Erasmus+, l'UE sostiene lo sviluppo professionale del personale scolastico. Le borse vengono concesse a docenti in formazione, insegnanti e dirigenti scolastici che desiderano partecipare a corsi di formazione o ad attività di apprendistato o di job shadowing nelle scuole di un altro paese. Tramite eTwinning, l'UE incoraggia la cooperazione volontaria e l'apprendimento tra pari degli insegnanti tramite corsi online ed eventi di formazione comuni.*

### 3.3. Sostenere la dirigenza scolastica

**Una dirigenza scolastica efficace ha un impatto positivo sulla qualità dell'insegnamento e sulla motivazione del personale.** Dalle ricerche svolte in materia emerge che una leadership basata su una visione condivisa da parte del personale, dei genitori e della comunità locale è fondamentale per lo sviluppo e l'innovazione nelle scuole<sup>46</sup>. Tuttavia in alcuni Stati membri i posti di dirigente scolastico sono considerati poco attraenti<sup>47</sup>. Dirigere una scuola comporta di norma una combinazione di compiti, e richiede sia conoscenze nel campo dell'istruzione che capacità manageriali. Spesso i dirigenti scolastici non ricevono la formazione o il sostegno costante di cui hanno bisogno per questi differenti compiti.

**Il rafforzamento dell'autonomia scolastica in molti paesi ha portato a una maggiore responsabilità per i dirigenti scolastici.** I dirigenti possono ora riorganizzare durata e metodica delle lezioni, stimolare lo sviluppo delle scuole e condividere responsabilità con una più ampia quota del personale. Tuttavia, questi cambiamenti richiedono risorse e sostegno in misura sufficiente<sup>48</sup>. Il reclutamento, la preparazione e lo sviluppo professionale dei dirigenti scolastici è un fattore fondamentale per il miglioramento del sistema scolastico.

---

<sup>43</sup> Commissione europea (2010), Sviluppo di programmi di introduzione alla professione coerenti e sistematici per insegnanti principianti: una guida per i responsabili politici, SEC (2010) 538 final.

<sup>44</sup> OCSE (2014), ibid.

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> OECD (2016), School Leadership for Learning.

<sup>47</sup> SWD(2012)0374.

<sup>48</sup> VO-raad/EFEE/ETUCE (2015), Professional Autonomy, Accountability and Efficient Leadership and the role of employers' organisations, trade unions and school leaders.

#### 4. Governance dei sistemi di istruzione scolastica: renderli più efficaci, equi ed efficienti.

*Per integrare le azioni intraprese dagli Stati membri, la Commissione intende:*

- basandosi su forme di cooperazione già in atto, comprese le strategie in materia di competenze e risorse, mettere a punto un sistema di assistenza tecnica **orientato sulla domanda, in cooperazione con l'OCSE**, per aiutare gli Stati membri che richiedono assistenza volontaria a progettare ed attuare profonde riforme dell'istruzione scolastica; i servizi della Commissione, compreso il servizio di assistenza per le riforme strutturali, e gli strumenti di finanziamento dell'UE (quali i fondi strutturali e di investimento europei ed il programma Erasmus+) potrebbero fornire sostegno;
- proporre **una relazione congiunta sull'efficacia e sull'efficienza della spesa nell'istruzione scolastica**, coinvolgendo i competenti comitati del Consiglio e servizi della Commissione; tale relazione si baserà sul lavoro già svolto insieme all'OCSE, e potrà portare all'elaborazione di orientamenti politici sugli investimenti nel settore dell'insegnamento scolastico, in collaborazione con gli Stati membri dell'UE ed i soggetti interessati;
- insieme agli Stati membri e alle parti interessate, elaborare orientamenti politici mirati sulle **modalità di garanzia della qualità** basate su consulenze inter pares<sup>49</sup> e sull'apprendimento inter pares.

##### 4.1. Risorse scolastiche: investire in maniera adeguata ed efficiente

**Sebbene in Europa vi sia una ricca diversità dei sistemi d'istruzione, delle culture e delle situazioni, le sfide in materia di governance e di finanziamento sono simili in tutti gli Stati membri.** Si pensi ad esempio alla definizione di chiare responsabilità per il finanziamento della rete scolastica e per il suo adeguamento ai cambiamenti demografici<sup>50</sup>. Gli Stati membri stanziavano una quota significativa delle proprie risorse - in media oltre il 3 % del PIL - per l'istruzione scolastica<sup>51</sup>. Un uso ottimale di tali risorse è essenziale per l'efficienza dell'intera spesa pubblica di un paese.

**Fare il miglior uso possibile delle limitate risorse disponibili per migliorare le prestazioni di tutti gli studenti è di fondamentale importanza.** Le indagini PISA dimostrano che al di sotto di un livello minimo di finanziamento non è possibile raggiungere livelli di efficienza nei risultati scolastici. Alcuni Stati membri non hanno investito risorse sufficienti per ottenere buoni risultati a lungo termine<sup>52</sup>. Accade però anche che alcuni Stati membri raggiungano risultati migliori rispetto ad altri il cui livello di spesa è simile. Rafforzando la cooperazione tra l'istruzione e diversi ambiti della politica economica è possibile migliorare la base di conoscenze e creare consenso su "ciò che funziona" negli investimenti per l'istruzione. Sono urgenti investimenti nelle infrastrutture, comprese le

<sup>49</sup> La consulenza inter pares riunisce omologhi delle amministrazioni nazionali al fine di fornire consulenze esterne a un paese che chiede sostegno riguardo alla riforma dell'istruzione.

<sup>50</sup> OCSE (in collaborazione con la Commissione europea): School Resources Review, <http://www.oecd.org/education/schoolresourcesreview.htm>

<sup>51</sup> Eurostat, statistiche relative alle finanze delle amministrazioni pubbliche.

<sup>52</sup> Commissione europea (2016), "Relazione di monitoraggio del settore dell'istruzione e della formazione 2016".

infrastrutture e la connettività digitale, nonché nel capitale umano<sup>53</sup>. Un sostegno mirato alle riforme degli Stati membri nel settore dell'istruzione può contribuire a migliorare la governance dei sistemi scolastici e ad aumentarne l'efficacia e l'equità.

#### **4.2. Combinare l'autonomia e la garanzia della qualità**

**L'interazione tra autonomia e responsabilità richiede sistemi di garanzia della qualità solidi e flessibili allo stesso tempo**<sup>54</sup>. Recentemente è emersa una massiccia tendenza verso il decentramento e una maggiore autonomia delle scuole. Concedere più autonomia alle scuole per le questioni scolastiche pratiche e organizzative o riguardo all'uso delle risorse finanziarie offre loro maggiori opportunità di adattare le strategie alle proprie esigenze specifiche e al contesto locale. Tuttavia l'autonomia porta benefici solo a condizione che le scuole sappiano efficacemente pianificare e gestire il proprio sviluppo, e che si assumano le dovute responsabilità nei confronti dei genitori, delle comunità locali e delle autorità preposte all'istruzione<sup>55</sup>. I risultati di PISA dimostrano infatti che l'autonomia della scuola favorisce una migliore trasmissione delle competenze di base, a condizione che sia accompagnata dall'assunzione di responsabilità. I meccanismi di garanzia della qualità variano notevolmente nei diversi paesi europei<sup>56</sup>, ma alcune problematiche sono comuni. Alcuni esempi: la fissazione di obiettivi e la misurazione dei progressi nei sistemi d'istruzione e nell'apprendimento da parte degli studenti; la progettazione della garanzia della qualità per sistemi di istruzione sempre più decentrati e strutturati su molteplici livelli; l'incoraggiamento del dialogo e di una cultura basata sulla fiducia tra tutti i soggetti coinvolti nell'istruzione; la fissazione dell'ordine di priorità tra risorse umane e finanziarie.

**Lo sviluppo di strumenti e processi appropriati per i dati quantitativi e qualitativi rafforzerebbe la certificazione della qualità.** I meccanismi di garanzia della qualità dovrebbero tenere conto dell'ambiente scolastico e del benessere degli studenti nonché dello sviluppo delle competenze degli studenti. Per un approccio equilibrato di questo tipo sono necessari dati sia quantitativi che qualitativi<sup>57</sup>. Le scuole e i soggetti locali devono investire nel potenziamento delle capacità, al fine di individuare gli strumenti e gli indicatori più adeguati per monitorare i progressi degli studenti e lo sviluppo delle scuole e per elaborare un punto di vista riguardo alle modalità di interpretazione dei dati. Tale approccio dovrebbe essere integrato da meccanismi di controllo esterni, ad esempio da valutazioni scolastiche a livello nazionale o regionale e/o valutazioni degli studenti su ampia scala. Il passaggio da un approccio incentrato su "liste di controllo", focalizzato sul rispetto formale di norme e procedure, a un approccio basato sul sostegno allo sviluppo scolastico permetterà di elevare gli standard e di migliorare i risultati dell'apprendimento<sup>58</sup>.

---

<sup>53</sup> [https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-reports\\_it](https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-reports_it)

<sup>54</sup> Relazione intermedia del gruppo di lavoro ET2020 in materia di *Quality assurance for school development (Garanzia della qualità per lo sviluppo scolastico)*, aprile 2017.

<sup>55</sup> Hanushek, E.A., Link, S. and Woessmann, L. (2013), Does school autonomy make sense everywhere? Da PISA, *Journal of Development Economics*, vol. 104, pp. 212-232.

<sup>56</sup> Commissione europea (2015), *Comparative study on quality assurance in EU school education systems: Policies, procedures and practices. Final report*.

<sup>57</sup> Relazione intermedia del gruppo di lavoro ET2020 in materia di *Quality assurance for school development (Garanzia della qualità per lo sviluppo scolastico)*, aprile 2017.

<sup>58</sup> Conclusioni del Consiglio sulla garanzia della qualità in materia di istruzione e formazione professionale del 20 maggio 2014.

## 5. Conclusioni – Prospettive per il futuro

**Il miglioramento dell'istruzione è un elemento centrale dell'iniziativa della Commissione "Investire nei giovani d'Europa".** La qualità delle scuole, in particolare, svolge un ruolo centrale nel plasmare le prospettive future dei giovani. La scuola getta le fondamenta per il successo professionale. Essa offre opportunità uniche per la mobilità sociale. Ma purtroppo non è la regola. I nuovi dati PISA rappresentano infatti un campanello d'allarme per l'Europa: la proporzione di alunni con scarse competenze in scienze è aumentata dal 16,6% nel 2012 al 20,6% nel 2015. L'11 % degli studenti lascia la scuola senza una qualifica formale. Se non combatteremo queste carenze nell'istruzione scolastica, milioni di giovani vedranno diminuire le possibilità di successo nella vita.

**Garantire a tutti i giovani un'istruzione di qualità è una questione fondamentale per il futuro dell'Europa.** Il documento di riflessione sulla dimensione sociale dell'Europa, presentato nell'aprile 2017<sup>59</sup>, sottolinea che l'istruzione è tra i fattori che determineranno sempre più il futuro delle nostre società ed economie; nella dichiarazione di Roma del 27 marzo 2017, 27 Stati membri si impegnano ad adoperarsi per *"un'Europa sociale: ...un'Unione in cui i giovani ricevano l'istruzione e la formazione migliori e possano studiare e trovare un lavoro in tutto il continente"*<sup>60</sup>.

**Verso un impegno comune.** Il miglioramento dell'istruzione scolastica si impone dunque come priorità assoluta. L'obiettivo vale sia per gli Stati membri che per l'UE, e richiederà una stretta cooperazione. La riforma dei propri sistemi di istruzione scolastica è un compito che spetta agli Stati membri. La Commissione è pronta a offrire il suo sostegno, tramite gli strumenti e le procedure dell'UE. In particolare, il semestre europeo ha già dimostrato di essere un ottimo motore per le riforme. Altre attività, come la cooperazione volontaria nell'ambito del quadro strategico ET 2020, vanno ulteriormente sviluppate in modo da offrire agli Stati membri il miglior valore aggiunto possibile. Si dovrebbe in particolare sfruttare appieno le possibilità del monitoraggio dell'istruzione e della formazione, in modo da aiutare gli Stati membri a prendere decisioni politiche ben documentate e basate su dati concreti. Una questione fondamentale per la futura cooperazione è se fissare o meno un parametro di riferimento più ambizioso nella lotta contro l'abbandono scolastico precoce. Un'altra questione chiave riguarda il modo di approfittare al meglio di Erasmus+, consentendo a più giovani europei di fare esperienze di apprendimento all'estero e aumentando le capacità esistenti in materia di sostegno allo sviluppo e all'innovazione nell'istruzione scolastica e nella formazione degli insegnanti.

Tutto questo sarà possibile solo tramite una stretta cooperazione. Un vertice sull'istruzione, previsto per l'inizio del 2018, sarà dedicato all'equità nel settore dell'istruzione e alle migliori modalità di sostegno per i gruppi svantaggiati in tale settore. Esso offrirà una prima opportunità per discutere il futuro della cooperazione europea nel settore dell'istruzione, segnatamente nell'istruzione scolastica.

---

<sup>59</sup> COM(2017) 206.

<sup>60</sup> Dichiarazione di Roma, Dichiarazione dei leader dei 27 Stati membri e del Consiglio europeo, del Parlamento europeo e della Commissione europea, adottata il 25 marzo 2017.