



*Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca  
Dipartimento per l'Istruzione  
Direzione Generale per gli Ordinamenti del sistema nazionale di  
Istruzione e per l'autonomia scolastica - Uff. VIII  
Segreteria del Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione*

Prot. n. AOODGOS7725

Roma, 9 luglio 2008

All'On.le Ministro  
SEDE

Oggetto: Pronuncia di propria iniziativa sulla formazione iniziale e in servizio del personale docente.

Adunanza del 9 luglio 2008

**IL CONSIGLIO NAZIONALE DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE**

Visti gli artt. 24 e 25 del D.L.vo n. 297 del 16.4.1994;

Vista la relazione della Commissione consiliare, appositamente costituita per l'esame istruttorio, ed incaricata di riferire al Consiglio in ordine all'argomento in oggetto specificato;

dopo ampio ed approfondito dibattito

**E S P R I M E**

di propria iniziativa, la seguente pronuncia in merito all'argomento in oggetto specificato:

## Premessa

Con questa pronuncia di propria iniziativa si intende fornire, in una fase delicata, di profonda trasformazione del nostro sistema scolastico, a chi ha la responsabilità di legiferare e di sostenere i processi di innovazione avviati, un contributo di analisi e di proposte che tiene conto del sentire della scuola, un sentire che il CNPI ha sempre avuto al centro della propria attenzione nell'interesse degli studenti, delle loro famiglie e del personale della scuola, nella convinzione che dalla qualità dei percorsi formativi dipendano la qualità della scuola e gli stessi esiti formativi.

Allo stato attuale, a fronte di una scelta a vantaggio di una auspicata formazione di qualità lungo tutto l'arco della vita lavorativa corrisponde, a parere del CNPI, un clima di incertezza e una frammentarietà delle proposte in campo, relative alla formazione iniziale e in servizio del personale docente; questioni che il CNPI ritiene tra quelle prioritarie.

Difficile è anche la situazione degli insegnanti in servizio, in presenza di azioni di formazione per niente coerenti con l'esigenza di accompagnare la scuola dell'autonomia, il suo sviluppo, la ricerca e la sperimentazione (art. 4, 5, 6, 7,11 del DPR 275/99) a sostegno delle professionalità di scuola.

Con l'intento di riaprire in questo ambito un confronto che coinvolga le sedi opportune deputate alle scelte, il CNPI ha inteso procedere a una ricognizione dell'esistente formulando proposte coerenti con una domanda sempre più estesa di istruzione e formazione, di studi rigorosi in grado di consentire l'acquisizione delle competenze necessarie per una cittadinanza attiva.

## Il contesto europeo

La qualità dell'istruzione e della formazione è al centro delle politiche dell'UE da più di un decennio nella convinzione che ad essa corrisponda lo sviluppo economico, culturale e sociale dell'Europa nel suo complesso.

Una scelta di campo divenuta un obiettivo strategico da conseguire entro il 2010, adottato a Lisbona nel 2000: *(l'Unione deve) diventare l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi posti di lavoro e una maggiore coesione sociale*, un obiettivo conseguibile se gli Stati membri sapranno procedere speditamente sul terreno della trasformazione e del miglioramento dei sistemi di istruzione e formazione, come deciso a Barcellona nel 2002.

Un processo ancora in corso, dagli esiti incerti per il numero elevato di studenti che abbandonano la scuola, di giovani che non completano gli studi superiori, di quindicenni con scarse capacità di lettura; un processo in cui *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* (Consiglio europeo, marzo 2006) e *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* (Commissione europea, agosto 2007).

Ancorato a queste premesse, sollecitato dagli orientamenti espressi nei due più recenti documenti europei aventi per oggetto il miglioramento della qualità della formazione degli insegnanti (3 agosto - 26 ottobre 2007), il CNPI intende in questa pronuncia di propria iniziativa sollevare ancora una volta l'annosa questione della formazione iniziale e continua degli insegnanti nel nostro Paese, consapevole che si debba superare a riguardo la delicata lunga fase di transizione, investendo sulla qualità professionale degli insegnanti -quelli che studiano per diventarli, quelli in servizio- a

garanzia della formazione culturale degli studenti e per il successo dei processi di riforma in atto nel nostro Paese.

Una scelta di sistema che si orienti decisamente verso quelle azioni in grado di *“attirare e mantenere personale adeguatamente qualificato e motivato nel corpo insegnante, di individuare le competenze che gli insegnanti devono possedere vista la trasformazione delle esigenze della società, di creare le condizioni per sostenere gli insegnanti attraverso la loro formazione iniziale e continua e di attirare nuovi insegnanti e formatori che abbiano esperienza professionale in altri campi”*, azioni già previste nel programma di lavoro *“Istruzione e Formazione 2010”* con riferimento all’obiettivo 1.1: *migliorare l’istruzione e la formazione per insegnanti e formatori* (GU C 142, 14 giugno 2002) .

Una scelta coerente con l’obiettivo della qualità e dell’efficacia dei sistemi di istruzione e formazione dell’UE e con il principio che gli investimenti nelle risorse umane sono determinanti per il conseguimento di obiettivi culturali, sociali, di crescita economica di un territorio.

Una scelta di campo e un passaggio di fase oggi assai delicato (e obbligato) in cui alle responsabilità degli insegnanti di ampliare le proprie competenze professionali deve corrispondere, più che nel passato, una cultura *“riflessiva”*, una pratica didattica fondata sulla ricerca, un impegno sistematico per uno sviluppo professionale continuo, esiti di un rinnovata attenzione al ruolo sociale della scuola, stante i cambiamenti profondi intervenuti nella società europea, nel mondo del lavoro e delle professioni e le nuove problematiche educative (disabilità, presenza sempre più consistente di studenti migranti, insuccesso scolastico, disagio...) che accompagnano gli insegnanti nelle diverse età della scolarità.

Un impegno sottoscritto a vantaggio del sostegno e del miglioramento della formazione degli insegnanti, fatto proprio dal Consiglio europeo e dai rappresentanti dei governi degli Stati membri (ottobre 2007), qui sinteticamente rappresentato nelle considerazioni che seguono:

- un insegnamento di alta qualità è condizione preliminare per un’istruzione e una formazione di alta qualità;
- l’insegnamento fornisce un servizio di notevole rilevanza sociale;
- la capacità degli insegnanti di affrontare le sfide rappresentate dall’aumento della diversità sociale e culturale nella scuola è di importanza cruciale per lo sviluppo dei sistemi scolastici;
- l’istruzione e la formazione degli insegnanti costituiscono un elemento fondamentale per la modernizzazione dei sistemi formativi e per aumentare il livello di istruzione generale.

## **Qualità della scuola e serietà degli studi**

*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* (Commissione europea 2007), un assunto che è anche una condivisione piena della tesi sostenuta in numerosi studi e che cioè vi sia una stretta correlazione fra la qualità professionale degli insegnanti e i risultati degli alunni.

Una sfida coerente con l’impostazione prescelta con la legge 59/97 che fa del *“sistema scuola”*, costituzionalmente garantito nella sua autonomia, il luogo deputato a realizzare la responsabilità della qualità dell’istruzione. Conseguentemente la comunità

tecnico professionale nel suo complesso è chiamata a rispondere alla domanda dei diversi soggetti direttamente o indirettamente coinvolti nei processi di istruzione, avvalendosi della capacità degli insegnanti di farsi carico di tutte quelle azioni didattiche, metodologico-operative finalizzate a sollecitare, sostenere, qualificare il processo di insegnamento-apprendimento, predisponendo le condizioni, adottando le strategie e gli strumenti più adeguati a garantire che il maggior numero possibile di giovani raggiunga elevati livelli di istruzione.

In questa prospettiva si colloca il tema dei debiti da "sanare" nell'ottica di sostenere la serietà del percorso di studi e di contenere l'insuccesso scolastico.

Ragioni più che sufficienti per avanzare, anche per gli insegnanti italiani, la richiesta di "valorizzazione" effettiva della professione docente, una valorizzazione e uno sviluppo professionale che sappiano considerare la formazione degli insegnanti - iniziale, in ingresso e continua- accanto all'arricchimento professionale del docente derivante dall'esperienza sul campo maturata con l'anzianità di servizio, fondamentale per garantire apprendimenti significativi e, attraverso questi, la crescita culturale dei cittadini italiani parallelamente a quella dei cittadini degli altri paesi europei.

Va tenuto presente, a riguardo, che non è sufficiente la pur importante formazione-aggiornamento sulle conoscenze collegate alle novità pedagogico - didattiche emergenti; la complessità delle questioni in gioco merita infatti azioni formative che attengano ai cambiamenti intervenuti nel processo di insegnamento-apprendimento nel suo complesso.

## **La formazione iniziale**

Il CNPI considera la formazione iniziale una questione importante e complessa, sia perché influenza la vita di tanti giovani che scelgono di percorrere un itinerario formativo così irto di ostacoli, sia perché è questione che tocca il funzionamento del sistema scolastico. Il profilo culturale-professionale del futuro docente, il suo reclutamento, le classi di concorso, la stabilizzazione degli organici e del personale, il rapporto fra scuola e mondo del lavoro e delle professioni sono solo alcuni dei temi che attraversano la vita delle persone che lavoreranno nelle scuole e le stesse istituzioni scolastiche e il sistema nel suo complesso.

In pochi anni sono cambiate le richieste di professionalità per gli insegnanti. Solo nel '94 (DPR 297) la funzione docente era ancora intesa sostanzialmente come "attività di trasmissione della cultura, di contributo alla elaborazione di essa", una impostazione inadeguata se comparata con la complessità del profilo professionale ridefinito nel testo dell'ultimo contratto di lavoro (art. 26 CCNL), caratterizzato da un mix di competenze comprese nelle grandi aree del sapere "disciplinari, psicopedagogiche, metodologico - didattiche, organizzativo - relazionali e di ricerca, documentazione e valutazione tra loro correlate e interagenti".

Una impostazione culturale coerente con un'idea di insegnante "professionista riflessivo" che si esercita nella "collegialità", che rinvia per un verso alla strategia della ricerca azione intesa come capacità di porre al centro la problematicità del "fare scuola" nei contesti e per un altro verso alla responsabilità in ordine alle scelte di un gruppo di docenti che si trova a lavorare insieme tanto in verticale quanto in orizzontale.

Una impostazione non lontana dall'elaborazione fatta propria dal D.M. del 26 maggio 1998, (allegati a,b e c), che diede l'avvio al processo di definizione delle norme istitutive delle Facoltà di Scienze della Formazione Primaria e delle SSIS.

Il CNPI vuole, in questa sede, evidenziare i principali punti di forza e di criticità delle esperienze realizzate.

Tra i primi va evidenziata la positività dell'esperienza dei corsi di laurea in Scienze della formazione primaria e, riguardo ai percorsi di formazione per l'insegnamento nella scuola secondaria, la positività di un arricchimento della formazione disciplinare attraverso lo sviluppo di aspetti epistemologici in un'ottica interdisciplinari, di metodologie didattiche e valutative e attività laboratoriali e di tirocinio.

In relazione alle criticità va evidenziato che, per le SISS, l'eccessiva durata del percorso *post-lauream*, in buona parte ripetitivo di esami già sostenuti nel corso di laurea, ha comportato costi eccessivamente onerosi sul piano economico e un forte ritardo nell'inserimento del mondo del lavoro. Non si può inoltre ignorare che non sono stati istituiti corsi di specializzazione per tutte le classi di concorso.

La situazione attuale che prevede una laurea in Scienze della formazione primaria destinata agli insegnanti della scuola dell'infanzia e della scuola primaria, ora non più abilitante, e una laurea con un percorso di specializzazione per la scuola secondaria di primo e secondo grado merita, a parere del CNPI, la riapertura di un confronto, sia per il carattere "generalista" della prima destinata esclusivamente a chi insegnerà nella scuola dell'infanzia e primaria, sia per la nuova impostazione ordianamentale derivante dalla scelta di un primo ciclo di istruzione che comprende la primaria e la secondaria di primo grado e alla scelta dell'ampliamento della scolarità nel biennio della scuola secondaria di secondo grado.

Si conferma quanto il CNPI ha già affermato in precedenti documenti (25 febbraio 2005) ovvero la necessità di un canale universitario di uguale durata e pari dignità per la formazione di tutti i docenti e, altresì, la prospettiva della laurea magistrale o del diploma accademico di secondo livello, finalizzati all'insegnamento abilitante e contestualmente specializzante per il sostegno.

Una scelta in cui il percorso di studio, perseguendo l'obiettivo della pari dignità e del pari valore della funzione docente in qualsiasi segmento del sistema si espliciti, sia congruo con il profilo culturale e professionale dell'insegnante, mantenga una sua flessibilità in rapporto ai livelli di scolarità unitamente ad una forte attenzione allo specifico disciplinare integrato con le dimensioni della epistemologia e delle didattiche disciplinari e delle scienze dell'educazione.

Una prospettiva in cui sia rafforzato il rapporto fra scuola e università, superando la subalternità della prima rispetto alla seconda attraverso la necessaria valorizzazione e strutturazione dei tirocini, ivi compresa l'attività di supervisione, anche con un forte richiamo al ruolo della scuola e alle sue professionalità

Da ultimo si sottolinea l'esigenza di una revisione delle classi di concorso, in cui sia opportunamente valutata la possibilità di allargarle in aree o ambiti che comunque garantiscano le specificità necessarie. A tal proposito si fa notare che va tenuta in particolare considerazione la questione dei criteri di corrispondenza tra vecchie abilitazioni e nuove classi di concorso prevedendo anche corrispondenze parziali nella fase transitoria.

## **Fase transitoria**

Dal momento che, inevitabilmente, nuovi percorsi di formazione iniziale potranno essere completati da un congruo numero di laureati solo in tempi medio - lunghi, il CNPI ritiene che si debba porre la necessaria attenzione a norme di raccordo che possano garantire i laureati secondo le attuali procedure.

In analogia alla possibilità di integrare attualmente i percorsi universitari sia in itinere che già completati in relazione ai piani di studio, per renderli coerenti con quanto previsto per l'accesso all'insegnamento, dovrà essere possibile per chi è laureato attivare percorsi integrativi per rendere il titolo "abilitante".

Strettamente connesso al tema della formazione iniziale è il problema del reclutamento, che non può prescindere da una riconsiderazione dei seguenti nodi problematici:

- della compresenza di graduatorie e procedure concorsuali;
- della stabilizzazione del personale, inserito nelle graduatorie ad esaurimento, avente diritto alla nomina in ruolo;
- dell'individuazione di forme di riconoscimento del servizio reso dai precari non compresi nelle graduatorie ad esaurimento;
- della valutazione dei corsi SSIS già avviati e dell'apertura dei nuovi che, al momento, non trovano sbocco in alcuna procedura di reclutamento;
- della definizione dei titoli di accesso e delle modalità di espletamento delle procedure concorsuali, da sviluppare a livello regionale per ragioni di economicità e di gestione.

## **Formazione in servizio**

La formazione in servizio mantiene il carattere di leva strategica per l'innovazione e lo sviluppo del sistema di istruzione e della professionalità dei suoi operatori. Ma quel che risulta proficuo rimane l'esperienza e il confronto fra colleghi che lavorano nello stesso ambito o in dipartimenti affini.

E' necessario valorizzare l'esperienza degli insegnanti nei luoghi di lavoro, sburocratizzando la formazione a vantaggio di una maggiore attenzione al fare scuola, un'occasione concreta per lo sviluppo professionale da esperire nei dipartimenti e nelle reti di scuola, che rappresentano il valore aggiunto per la professionalità di cui la scuola ha bisogno.

Proprio la complessità del profilo professionale precedentemente descritto e le necessità della scuola dell'autonomia richiamate impongono una necessaria, non più rinviabile decisione - in termini di obiettivi e strategie di lavoro - per rafforzare la professionalità del personale in servizio.

Le conoscenze, le abilità, gli atteggiamenti professionali che si possono dedurre dal corpo delle competenze attese in carico agli insegnanti in servizio ci permette di risollevarla la questione del rapporto fra curricula formativi iniziali ed esercizio della professione, una questione che impegna l'Amministrazione nel campo delle politiche per il personale, a vantaggio di una "manutenzione ordinaria" del profilo professionale, garantendo risorse e condizioni per l'aggiornamento personale e la formazione nei contesti educativi in rapporto alle diverse situazioni ambientali e culturali, al sapere insegnato e agito.

Non si tratta di una formazione qualsiasi, episodica, marginale, piuttosto di una formazione continua che tenga conto dei problemi interni al processo di insegnamento - apprendimento, che aumenti negli insegnanti di una istituzione scolastica la conoscenza "locale e situata" (ricerca azione) dei contesti educativi, che sappia porre al centro delle azioni una rinnovata attenzione alla evoluzione del sapere e della mediazione culturale, oggi cifra forte dell'agire professionale.

La scuola, gli insegnanti hanno bisogno di spazi e tempi riconosciuti per accompagnare e sostenere:

- la riflessione continua sugli oggetti di insegnamento, ovvero sulla dimensione formativa delle discipline e sulla costruzione del curriculum, sugli strumenti e le condizioni della mediazione educativa;
- l'approfondimento dei temi culturali per comprendere i cambiamenti della società che troppo spesso influenzano il mondo della scuola;
- il processo di acquisizione di strumenti scientifici per intervenire sulla complessità delle questioni che attengono alle problematiche educative emergenti fin dall'età dell'infanzia e più avanti nelle età dell'adolescenza;
- lo sviluppo qualitativo di azioni cooperative e in rete (reti di scuole e reti educative realizzate anche in collaborazione con enti locali e soggetti attivi sul territorio), in una logica di progettazione e di sviluppo delle comunità del territorio investendo adeguatamente in documentazione, monitoraggio, validazione - valutazione dei percorsi formativi, in piena attuazione dei principi che hanno portato al conferimento dell'autonomia alle istituzioni scolastiche.

Vi è la necessità, in quest'ottica, di uno sviluppo del sistema scolastico e di un adeguamento alle nuove esigenze di professionalità, per una crescita complessiva della comunità professionale.

Va ripreso e aggiornato il dibattito sui crediti formativi/professionali per uno sviluppo sia delle professionalità che conducano a riconoscimenti economici, integrativi della retribuzione collegata all'anzianità di servizio, sia di un sistema di incarichi a vantaggio di una progressione professionale non esclusivamente legata all'anzianità.

In proposito il CNPI ritiene che sia necessario riprendere una riflessione sull'importanza di servizi professionali allocati nelle scuole e/o sul territorio (centri risorse e laboratori territoriali) nella prospettiva di una formazione in servizio ancorata alla strategia curricolare. La crescita di ambienti professionali, di centri di documentazione, di sedi di confronto fra docenti e soggetti attivi sul territorio può rappresentare una svolta nel campo della formazione permanente orientata a dare risposte a problemi professionali che nascono nei contesti culturali, sociali e ambientali in cui sono collocate le istituzioni scolastiche autonome.

Il CNPI deve registrare che, dopo una fase iniziale di attenzione a questa dimensione (2000), si è assistito ad un progressivo svuotamento delle azioni di supporto e monitoraggio delle azioni messe in campo dalle scuole con una evidente burocratizzazione, niente affatto coerente con il disegno che assegna alle scuole e al territorio la prospettiva della costruzione dei curricula, ovvero quella dimensione che fa della scuola un luogo di "produzione culturale" in cui potenziare la formazione ancorata alla riflessione sulle buone pratiche e alla ricerca.

La formazione in servizio, che non va confusa con i percorsi di riconversione, dovrà rispondere a una duplice esigenza: accompagnare i processi di riforma coinvolgendo tutto

il personale e migliorare e sviluppare le competenze già possedute garantendo l'autonomia culturale nella scelta dei percorsi e privilegiando la dimensione collegiale del lavoro degli insegnanti.

Vi è, infine, la necessità di finanziare adeguatamente i percorsi di formazione in servizio e di prevederne la certificazione. In questo senso potranno anche essere previsti eventuali periodi sabbatici, ove necessari, o pause didattiche. Contestualmente si dovranno ridefinire i criteri di accreditamento degli enti abilitati a fornire formazione in servizio "certificata".

Il CNPI si riserva di operare ulteriori approfondimenti su questi temi e su eventuali argomenti collegati anche alla luce delle recenti dichiarazioni programmatiche del governo e del ministro sulle prospettive di riforma del sistema scolastico.

IL SEGRETARIO  
*Maria Rosario Cocca*

IL VICE PRESIDENTE  
*Mario Guglietti*