



Direzione Generale Istruzione e Cultura



Questioni chiave dell'istruzione in Europa

Volume 3

LA PROFESSIONE DOCENTE IN EUROPA:
PROFILI, TENDENZE E SFIDE

RAPPORTO II

DOMANDA E OFFERTA

ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE
GENERALE





Questioni chiave dell'istruzione in Europa

VOLUME 3

LA PROFESSIONE DOCENTE IN EUROPA:

PROFILI, TENDENZE E SFIDE

RAPPORTO II

DOMANDA E OFFERTA

**ISTRUZIONE SECONDARIA
INFERIORE GENERALE**

Questo documento è pubblicato dall'Unità europea di Eurydice con il sostegno finanziario della Commissione Europea (Direzione generale istruzione e cultura).

Disponibile in inglese, francese e tedesco.

D/2002/4008/11
ISBN 2-87116-344-8

Il documento è disponibile anche su Internet (<http://www.eurydice.org>).

Data della redazione finale: settembre 2002.

© Eurydice, 2002

Il contenuto della pubblicazione può essere riprodotto in parte, tranne che per scopi commerciali, con citazione obbligatoria della fonte, "Eurydice, la rete europea di informazione sull'istruzione", seguita dalla data di pubblicazione del documento.

Le richieste di riproduzione dell'intero documento devono essere inoltrate all'Unità europea.

EURYDICE
Unità europea
Avenue Louise 240
B-1050 Bruxelles
Tel. +32 2 600 53 53
Fax +32 2 600 53 63
E-mail: info@eurydice.org
Internet: <http://www.eurydice.org>

PREFAZIONE



Un corpo docente motivato e altamente qualificato è essenziale per garantire ai giovani una buona istruzione. Le nuove aspettative e le sfide con cui gli insegnanti di tutta Europa si devono confrontare dimostrano quanto essi si trovino al centro del dibattito politico in materia di istruzione. Il piano di lavoro relativo ai futuri obiettivi dei sistemi di istruzione e di formazione fino al 2010, approvato dal Consiglio Europeo di Barcellona il 15 e 16 marzo 2002, considera dunque gli insegnanti gli *"attori chiave di tutte le strategie intese a stimolare lo sviluppo della società e dell'economia"*.

In tale contesto, lo studio di Eurydice sulla professione docente, in corso di pubblicazione nella collana *Questioni chiave dell'istruzione in Europa* costituito da una serie di quattro rapporti, costituisce un'iniziativa particolarmente utile. Incentrato sugli insegnanti dell'istruzione secondaria inferiore generale, lo studio analizza quanto la formazione iniziale fornisca loro le competenze ritenute fondamentali per un corretto svolgimento delle loro funzioni. I rapporti esaminano casi di carenza o di esubero di personale docente nei paesi europei e le misure prese per porvi rimedio. Infine, mettono a confronto le condizioni di servizio degli insegnanti in merito a questioni quali la stabilità lavorativa e le prospettive salariali.

Questo secondo rapporto è dedicato alla domanda e all'offerta di personale docente e alle misure adottate per spingere nuovi candidati all'esercizio della professione o per ovviare al problema della carenza di insegnanti. I risultati dell'analisi hanno un notevole valore per i responsabili politici, che si trovano di fronte alla necessità di attirare e mantenere un numero sufficiente di insegnanti qualificati nel sistema educativo. Il rapporto mette in evidenza che solo in quattro dei 33 sistemi educativi esaminati, la domanda e l'offerta di insegnanti sono in equilibrio. L'analisi evidenzia, inoltre, le difficoltà inerenti la realizzazione di tale confronto, in quanto le definizioni e le modalità di raccolta di tali statistiche differiscono notevolmente da un paese all'altro. Ciò lascia ampio spazio alla collaborazione europea. L'analisi delle campagne e delle misure d'urgenza introdotte per risolvere le situazioni di carenza di organico solleva la questione del loro impatto sulla qualità dell'offerta educativa e favorisce lo scambio delle esperienze a livello europeo.

Il presente studio, di particolare importanza nel quadro della cooperazione europea in materia di istruzione, è il risultato del contributo delle Unità nazionali della rete Eurydice, ma anche di esperti nazionali. L'analisi comparativa è stata redatta dall'Unità europea di Eurydice in stretta collaborazione con tutti i partner nazionali. Questo approccio metodologico è un'ulteriore garanzia della qualità e dell'affidabilità delle informazioni presentate. I nomi di tutti coloro che hanno contribuito allo studio compaiono alla fine della pubblicazione.

Speriamo che il presente rapporto possa arricchire il dibattito politico a livello nazionale e comunitario, offrendo una miglior comprensione della gestione della domanda e dell'offerta di personale docente a livello europeo, dei problemi che sorgono strada facendo e dello sforzo sempre maggiore volto a garantire, oggi e in futuro, un'istruzione di qualità per tutti.

A large, stylized handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the end.

Viviane Reding

Commissario Europeo per l'Educazione e la Cultura

INDICE

PREFAZIONE

INDICE

QUADRO GENERALE E METODOLOGICO DELLO STUDIO

GLOSSARIO

INTRODUZIONE

CAPITOLO 1 EVOLUZIONE DEMOGRAFICA E POLITICHE DI PIANIFICAZIONE

INTRODUZIONE

1. EVOLUZIONE DEMOGRAFICA

- 1.1. Età degli insegnanti
- 1.2. Pensionamento degli insegnanti
- 1.3. Evoluzione del numero di iscrizioni

2. POLITICHE DI PIANIFICAZIONE

- 2.1. Responsabilità e organizzazione
- 2.2. Quadro legale e aspetti storici
- 2.3. Obiettivi e misure della pianificazione
- 2.4. Parametri considerati e base delle proiezioni
- 2.5. Durata della politica di pianificazione
- 2.6. Diffusione delle informazioni relative alla politica di pianificazione
- 2.7. Monitoraggio dell'andamento del mercato del lavoro
- 2.8. Riforme in corso finalizzate all'introduzione di una politica di pianificazione

CAPITOLO 2

ESUBERI E CARENZE: ALCUNE CONSIDERAZIONI STATISTICHE

INTRODUZIONE

1. PROCEDURE UTILIZZATE PER QUANTIFICARE LE CARENZE E STATISTICHE DISPONIBILI

2. PROCEDURE UTILIZZATE PER QUANTIFICARE GLI ESUBERI E STATISTICHE DISPONIBILI

3. ANALISI DEI DATI STATISTICI NAZIONALI

3.1. Statistiche inerenti le carenze

3.2. Statistiche inerenti gli esuberi

CAPITOLO 3

ASSUNZIONE DEGLI INSEGNANTI

INTRODUZIONE

1. AUTORITÀ RESPONSABILI DELLE ASSUNZIONI

2. METODI DI ASSUNZIONE

2.1. Concorso

2.2. Graduatoria

2.3. Assunzione aperta

3. CRITERI D'IDONEITÀ

4. TIPI DI CONTRATTI

CAPITOLO 4

SOSTITUZIONE DEGLI INSEGNANTI IN CONGEDO

INTRODUZIONE

1. MODELLI DI SOSTITUZIONE

2. ASSUNZIONE DI NUOVI INSEGNANTI PER LE SUPPLENZE

2.1. Contratti a tempo determinato

2.2. Pool di sostituti

3. ATTRIBUZIONE DELLE SUPPLENZE AL PERSONALE DOCENTE DELLA SCUOLA

3.1. Aumento del carico di lavoro

3.2. Riassegnazione degli insegnanti

3.3. Aumento del numero di alunni per classe

4. LIVELLO DECISIONALE

CAPITOLO 5

MISURE D'URGENZA IN PERIODI DI CARENZA DI PERSONALE DOCENTE

INTRODUZIONE

1. UTILIZZO DELLE RISORSE ESISTENTI

- 1.1. Utilizzo delle risorse esistenti oltre i termini previsti
- 1.2. Utilizzo delle risorse esistenti per occupare dei posti vacanti

2. RIDISTRIBUZIONE DEL PERSONALE NON PIENAMENTE QUALIFICATO

3. ASSUNZIONE D'URGENZA DI NUOVO PERSONALE

4. ANNULLAMENTO DELLE LEZIONI

CAPITOLO 6

MISURE PER AUMENTARE LE ASSUNZIONI DI INSEGNANTI PIENAMENTE QUALIFICATI

INTRODUZIONE

1. CAMPAGNE DI RECLUTAMENTO LANCIATE ATTRAVERSO I MEDIA

2. ALTRE INIZIATIVE SPECIFICHE

SINTESI E CONCLUSIONI

ALLEGATI

Campagne per potenziare le assunzioni di insegnanti pienamente qualificati nell'istruzione secondaria inferiore generale (CITE 2A). Anno scolastico 2000/01

Informazioni contestuali nazionali sulle carenze e gli esuberanti di personale docente: tipi, fattori esplicativi e misure politiche

Livello di istruzione su cui verte lo studio: istruzione secondaria inferiore generale a tempo pieno (CITE 2A). Anno scolastico 2000/01

TABELLA DEI GRAFICI

RINGRAZIAMENTI

QUADRO GENERALE E METODOLOGICO DELLO STUDIO

INTRODUZIONE

L'importanza del ruolo dell'insegnante in quanto agente del cambiamento, promotore della comprensione e della tolleranza, non è mai stata così scontata. E, con ogni probabilità, lo diventerà ancor di più nel XXI secolo.

(Jacques Delors, 1996, p. 157) (1)

Nel XXI secolo, con l'avvento della società della conoscenza, in molti dei rapporti e delle dichiarazioni, è stata ribadita l'importanza dell'istruzione e di conseguenza i sistemi educativi si trovano ora ad affrontare nuove sfide. I giovani devono essere in grado di far fronte e di adattarsi alle esigenze di un contesto economico e sociale in forte cambiamento. Se da una parte è necessario che essi apprendano materie specifiche essenziali, come le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e le lingue straniere, dall'altra devono poter conoscere e condividere valori umani quali la tolleranza e la solidarietà. Gli insegnanti svolgono un ruolo fondamentale in questo processo formativo e, di conseguenza, la società nutre grandi aspettative nei loro confronti in quanto essi contribuiscono in modo significativo all'integrazione dei giovani in un mondo in costante evoluzione, offrendo loro gli strumenti adeguati.

Al fine di analizzare questi aspetti più da vicino, di comprendere le condizioni di questa professione e le aspettative con cui essa si dovrà confrontare negli anni a venire, la rete Eurydice ha avviato un vasto studio comparativo sulla situazione attuale della professione docente in Europa. Per definire in modo più efficace l'ambito di questo complesso argomento, è stato chiesto alle unità della rete Eurydice di descrivere gli aspetti e le componenti essenziali della professione che stanno alla base del dibattito e delle riforme nazionali. La risposta delle unità a questo breve sondaggio realizzato durante l'estate del 2000, dimostra chiaramente che, attualmente, la professione insegnante è al centro del pensiero e della discussione politica e ciò conferma che lo studio è assolutamente in linea con l'evoluzione osservata nei paesi europei.

Dall'analisi delle preoccupazioni e delle discussioni dei responsabili politici di questi paesi, sembrano emergere due questioni principali: il mutare delle competenze richieste agli insegnanti e il grado di attrattiva della professione. Sebbene le due questioni non ricevano la stessa attenzione in tutti i paesi, esse occupano comunque un posto importante nel processo decisionale relativo all'istruzione in Europa.

(1) Delors, J. et al. *Learning: the treasure within*. Rapporto all'Unesco della Commissione Internazionale sull'Educazione per il XXI Secolo. Parigi: Unesco, 1996.

Nella maggior parte dei paesi, infatti, non si richiede più agli insegnanti di basarsi semplicemente sulle conoscenze acquisite grazie alla ricerca sui metodi didattici e sulla psicologia dell'apprendimento. La vita quotidiana delle scuole è condizionata dallo sviluppo tecnologico dell'informazione, da un ambiente sociale sempre più multiculturale e dalla crescente autonomia accordata alle comunità locali e alle scuole.

Più in generale, dunque, sembra che al corpo docente si chieda di essere più coinvolto in funzioni relative alla gestione e all'amministrazione scolastica, all'utilizzo delle TIC e alla promozione dei diritti umani, dell'educazione civica e dell'apprendimento durante tutto l'arco della vita.

In questo contesto, gli insegnanti si trovano di fronte gruppi di studenti più eterogenei che mai. A seconda del paese, le categorie per le quali potrebbero non sentirsi sufficientemente preparati sono i figli di immigrati e i bambini con bisogni educativi speciali. Inoltre, a livello secondario, il prolungamento della durata dell'istruzione obbligatoria e/o la sua (ri)organizzazione volta ad offrire un'istruzione e una formazione generale a tutti, è, in alcuni paesi, abbastanza recente. In questi casi, l'istruzione "di massa" e l'aumento di una popolazione scolastica mista hanno probabilmente acuito le difficoltà degli insegnanti nella gestione degli alunni. Sebbene questi problemi non interessino tutti i paesi allo stesso modo, essi riflettono comunque il bisogno, da parte degli insegnanti, di acquisire delle capacità relazionali e di comunicazione che consentano loro di lavorare con le minoranze etniche e linguistiche e con gli alunni con bisogni speciali e di gestire i conflitti che potrebbero sorgere in classe.

In molti paesi, i responsabili politici sono preoccupati della possibile carenza di insegnanti o si trovano già a dover affrontare il problema (limitatamente ad alcune regioni, ad alcune materie o a certi livelli di istruzione). Essi devono quindi prendere seriamente in considerazione tutti i mezzi possibili per attirare giovani competenti verso questa professione. La disaffezione alla professione di insegnante è spesso imputata al livello di retribuzione, considerato troppo basso se paragonato a quello di altre professioni. Anche le condizioni lavorative (mancanza di flessibilità e di indipendenza, carichi di lavoro pesanti, scarso sostegno pedagogico, locali fatiscenti, alunni con difficoltà, ecc.) vengono spesso chiamate in causa. Altro aspetto importante del problema è la mancanza di sostegno agli insegnanti giovani nella fase iniziale di adattamento alla professione. Questa mancanza di preparazione può, in alcuni paesi, indurre gli insegnanti ad abbandonare la professione, spesso proprio all'inizio della carriera.

È proprio in relazione a queste importanti sfide, strettamente correlate, che i sistemi educativi europei sembrano dover affrontare per poter offrire un'istruzione di qualità a tutti, che Eurydice, per la sua approfondita analisi comparativa, ha scelto i temi relativi all'**attrattiva**, al **profilo** e ai **contenuti della professione docente**.

PRESENTAZIONE E OBIETTIVI DELLO STUDIO

Obiettivo di questo studio è esaminare più da vicino la situazione della professione insegnante nei diversi paesi, la sua evoluzione e il modo in cui i responsabili politici nazionali affrontano le sfide individuate. Esso si propone di osservare quanto i futuri insegnanti siano pronti all'esercizio della professione e le competenze richieste loro, di analizzare l'equilibrio o la sproporzione tra domanda e offerta e, infine, di confrontare determinati aspetti chiave relativi alle condizioni lavorative degli insegnanti. Lo studio cerca, inoltre, di illustrare l'interazione tra questi tre elementi principali e la loro influenza reciproca nei vari paesi europei, al fine di individuare vasti fenomeni e tendenze collocandoli, al tempo stesso, nel loro contesto nazionale.

Lo studio fa parte della serie di pubblicazioni *Questioni chiave dell'istruzione in Europa* ⁽²⁾, che ha un duplice orientamento analitico:

- **offrire un'approfondita descrizione della situazione attuale**, al fine di esaminare come gli aspetti considerati siano collegati tra loro e, se possibile, individuare dei modelli principali di funzionamento;
- **presentare un'analisi storica e contestuale dell'evoluzione dei fatti**, al fine di comprendere i cambiamenti, i dibattiti e le riforme in corso e di spiegare le ragioni o gli obiettivi che li hanno determinati.

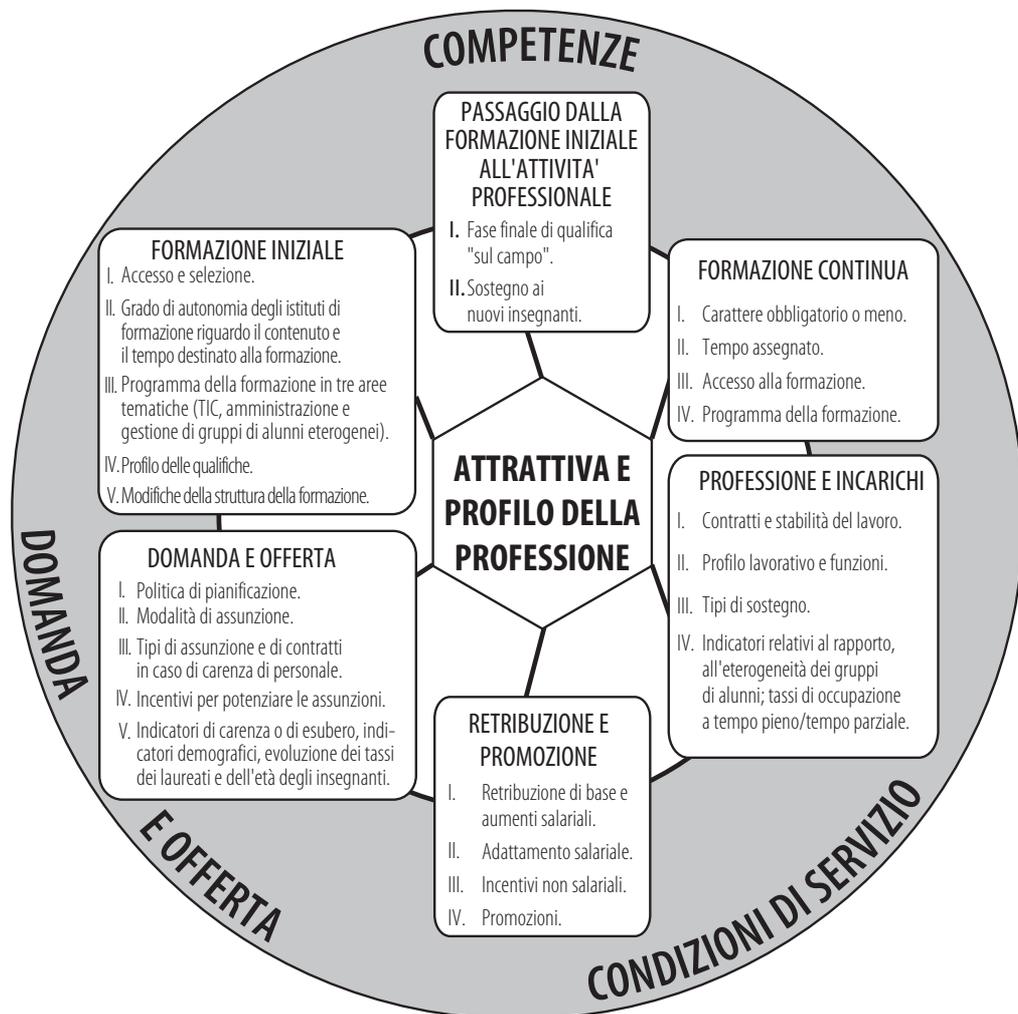
Con questi due obiettivi, si intende soddisfare la richiesta dei responsabili politici, che vogliono avere delle informazioni sulle tendenze internazionali, che siano affidabili, dettagliate ed offrano un'analisi critica.

La tabella 1, presentata di seguito, espone tutti gli aspetti e i parametri dello studio, scelti in base al modo in cui essi sono collegati, direttamente o indirettamente, alla questione dell'attrattiva e dei tratti caratteristici della professione docente.

(2) Il primo volume, pubblicato nel 1999, è dedicato al sostegno finanziario agli studenti dell'istruzione superiore. Il secondo, pubblicato nel 2000, riguarda i metodi di assegnazione e gestione delle risorse assegnate alle scuole. Ecco i riferimenti completi per entrambi i volumi, disponibili anche nel sito di Eurydice.

- Commissione Europea; Eurydice. Il sostegno finanziario agli studenti dell'istruzione superiore in Europa. Tendenze e dibattiti. *Questioni chiave dell'istruzione in Europa*, vol. 1. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 1999. Disponibile su Internet all'indirizzo: <http://www.eurydice.org/Documents/KeyTopics/en/FrameSet.htm>.
- Commissione Europea; Eurydice. Il finanziamento e la gestione delle risorse destinate all'istruzione obbligatoria. Tendenze e dibattiti. *Questioni chiave dell'istruzione in Europa*, vol. 2. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2000. Disponibile su Internet all'indirizzo: <http://www.eurydice.org/Documents/KeyTopics2/en/FrameSet.htm>.

TABELLA 1: ASPETTI DELLO STUDIO RELATIVI ALL'ATTRATTIVA E AL PROFILO DELLA PROFESSIONE



C'è consenso unanime riguardo al fatto che a tutti gli insegnanti debbano essere fornite le **competenze** necessarie allo svolgimento delle loro funzioni, per poter raggiungere l'obiettivo di un'istruzione di qualità. Per il presente studio, sono state selezionate tre aree principali: la gestione dell'attività e dell'amministrazione scolastica, l'utilizzo delle TIC e il loro insegnamento e l'insegnamento a gruppi di alunni eterogenei. Di conseguenza, i responsabili politici hanno il compito di garantire: primo, che gli insegnanti che si affacciano alla professione siano adeguatamente formati; secondo, che gli insegnanti tirocinanti possano accedere ad una formazione continua che corrisponda alle loro esigenze. Sorgono naturalmente i seguenti interrogativi:

Che cosa ci si aspetta (o ci si dovrebbe aspettare) dalla professione docente oggi e, ancor di più, in futuro? Che cosa imparano gli insegnanti durante la formazione iniziale? Quali criteri di qualità e di competenza devono essere soddisfatti affinché un insegnante possa essere considerato qualificato? Che tipo di misure vengono adottate per aiutare i giovani insegnanti in fase d'inserimento professionale? Di quali strutture possono usufruire gli insegnanti in servizio per acquisire le nuove competenze? Che livello di formazione devono raggiungere gli insegnanti nel corso della loro carriera?

L'equilibrio tra **domanda** e **offerta** di insegnanti, a breve o a lungo termine, è indiscutibilmente la principale preoccupazione dei responsabili della gestione delle risorse umane a livello nazionale. Nella maggior parte dei paesi europei, l'età degli insegnanti in servizio riflette una tendenza inquietante, soprattutto in tempi di carenza di organico. In base ai dati disponibili ⁽³⁾, in Europa, un po' più di un quinto della popolazione docente nei prossimi dieci anni raggiungerà o starà per raggiungere l'età pensionabile. Diversi paesi si trovano quindi a dover sostituire, alcuni gradualmente altri più rapidamente, gran parte del corpo insegnante. La carenza di personale qualificato e la mancanza di attrattiva della professione sperimentate da alcuni sistemi educativi, sembrano indicare, ancora una volta, quanto sia importante trovare con urgenza una soluzione al problema. È quindi necessario prestare particolare attenzione alla possibilità di assumere nuovi insegnanti e, allo stesso tempo, trovare dei mezzi per stimolare gli aspiranti insegnanti a seguire un programma di formazione iniziale.

Quali misure sono state introdotte per invogliare i giovani a seguire una formazione e a svolgere la professione docente? Quali sono gli incentivi previsti affinché il personale qualificato non abbandoni la professione? Come cercano di sopperire alle possibili carenze i responsabili politici? Che tipo di politica è stata adottata in materia di domanda e offerta di insegnanti?

Queste due serie di domande sono strettamente correlate, in quanto le competenze acquisite alla fine della formazione e le funzioni da svolgere nel corso della vita lavorativa sono parti integranti della componente di stimolo e di attrattiva della professione. L'eventuale esistenza di speciali forme di sostegno per i nuovi insegnanti, ma anche il modo in cui tale sostegno è organizzato, dipendono evidentemente dall'importanza attribuita al periodo di formazione pratica. Le procedure di selezione, laddove esistono, e il momento in cui hanno luogo, costituiscono dei parametri che influenzano il numero di insegnanti qualificati presenti sul mercato del lavoro.

Da queste due serie di domande, ne sorge inevitabilmente una terza. Per garantire che le responsabilità richieste alla professione docente siano adempiute in modo appropriato e che l'insegnamento sia un'occupazione molto richiesta, bisogna interrogarsi sulle **condizioni di servizio** (compiti da svolgere e salari) offerte. In realtà, la stabilità del lavoro, la possibilità di trovare un'occupazione meglio

⁽³⁾ Eurostat, banca dati UOE.

retribuita e il regolare incremento salariale, per non parlare della qualità della vita lavorativa, incidono senza dubbio sulla sua attrattiva.

Che forme di sostegno e di supervisione sono disponibili per gli insegnanti di ruolo che incontrano delle difficoltà? Come sono strutturate e calcolate le loro ore lavorative? Quali sono i compiti affidati agli insegnanti? Essi corrispondono alle loro qualifiche e competenze? Quali meccanismi regolano gli aumenti salariali? È possibile ottenere delle promozioni interne?

Per il presente studio tutte queste domande sono fondamentali. Oltre a cercare le risposte, l'analisi comparativa sarà incentrata sui fattori che stanno alla base delle misure relative alla professione docente introdotte nei vari paesi negli ultimi dieci anni. A tal fine, è importante analizzare gli aspetti della situazione di ciascun paese, con particolare riferimento a valutazioni di carattere economico, educativo, politico, sociale e demografico. Questo, a sua volta, significa individuare i principali obiettivi delle modifiche relative alla situazione degli insegnanti (promozione, competenze, assunzione, ecc.) eventualmente introdotte.

STRUTTURA DELLE PUBBLICAZIONI

Uno studio di tale complessità è un'impresa a lungo termine. Come evidenziato nella sezione sull'approccio metodologico, le informazioni sono state raccolte in due fasi, per suddividere il lavoro in modo più efficace. Allo stesso modo, come in un puzzle, ogni aspetto dell'analisi comparativa è stato considerato separatamente, in modo da comporre gradualmente un insieme logico con i vari elementi esaminati. In altre parole, non è possibile avere immediatamente a disposizione tutte le conclusioni dell'analisi. È necessario, inoltre, evidenziare che, oltre ad essere in relazione tra loro, ognuno di questi aspetti corrisponde ad una serie di problemi, che hanno una loro importanza specifica. Sarebbe quindi un peccato se i responsabili politici e gli altri attori coinvolti nell'istruzione che si occupano di tali questioni basilari, non avessero accesso immediato a questi temi su cui sono già disponibili delle comparazioni, soprattutto considerando che essi sono attualmente al centro del dibattito politico in molti paesi. Nonostante l'innegabile rapporto dialettico tra tutti questi aspetti, il presente studio viene pubblicato in quattro rapporti separati, ognuno relativo ad un argomento specifico. In ciascun rapporto, i problemi incontrati, come pure i fattori nazionali relativi a questi importanti temi, vengono discussi in relazione agli elementi contestuali disponibili.

- Il primo rapporto è dedicato a un esame comparativo della **formazione iniziale e delle misure di transizione** studiate per facilitare l'inserimento professionale dei nuovi insegnanti. Riguarda essenzialmente l'offerta educativa relativa allo sviluppo delle competenze specifiche cui si è fatto riferimento in precedenza. Le modalità di accesso alla professione, i modelli di formazione consecutivo o simultaneo e l'importanza relativa della formazione professionale rispetto all'istruzione generale vengono discusse in funzione delle misure di transizione dall'istruzione/formazione all'attività professionale

vera e propria. Viene presentata una sintesi storica dei principali cambiamenti che hanno riguardato la struttura della formazione iniziale (in termini di durata e livello) negli ultimi 25 anni, insieme a un'analisi delle ragioni e degli obiettivi che li hanno generati. La parte dedicata alle misure per la transizione dalla formazione iniziale all'attività professionale riguarda l'esistenza (o la mancanza) di una fase finale di qualifica "sul campo" retribuita e/o che prevede delle misure di sostegno per aiutare i nuovi insegnanti ad integrarsi pienamente alla professione. Vengono esaminati struttura e contenuto di tali misure, ma anche il dibattito attuale e/o le riforme relative alla questione.

- Il secondo rapporto presenta un'analisi approfondita della **domanda e dell'offerta** di insegnanti. Presenta degli indicatori demografici per l'elaborazione di proiezioni relative alla richiesta di insegnanti nei prossimi dieci anni. I metodi di assunzione standard esistenti vengono messi a confronto con le misure introdotte laddove esiste una carenza di personale qualificato per una particolare posizione. Viene descritta e discussa la vasta gamma di definizioni e metodi per il calcolo dell'esubero o della carenza di insegnanti, insieme alla mancanza di dati facilmente comparabili. Infine, vengono presentate le politiche di pianificazione a lungo termine e i mezzi messi in atto per spingere alla formazione o incoraggiare l'assunzione di personale qualificato.
- L'analisi delle **condizioni di servizio degli insegnanti** costituisce l'argomento del terzo rapporto. Esso verte su diversi aspetti relativi alle condizioni salariali e materiali, i contratti di lavoro e le mansioni richieste agli insegnanti in base a tali contratti.
- Una vasta panoramica finale esamina i modelli che riportano tutte le considerazioni discusse nelle varie pubblicazioni e le contestualizzano. Vengono anche evidenziati i temi e le questioni che scaturiscono dall'analisi contestuale dell'intero campo dell'indagine.

Nel sito di Eurydice, verranno inserite, infine, delle tabelle relative ai paesi, che elencano **tutte le principali riforme** sulla professione docente (formazione e condizioni di servizio) negli ultimi 25 anni. Ogni tabella contiene data e contenuto di queste riforme, ma anche i fattori e gli obiettivi che stanno alla base di esse. È stato, inoltre, evidenziato il contesto nazionale (demografico, sociale, politico ed economico) in cui ogni riforma è stata emanata.

DEFINIZIONE DEL CAMPO DI ANALISI

Al fine di mantenere lo studio entro limiti adeguati, è stata analizzata soltanto la situazione degli insegnanti dell'**istruzione secondaria generale obbligatoria a tempo pieno**. È stato scelto questo livello di istruzione perché è obbligatorio e rappresenta un'importante fase di transizione del percorso scolastico. Riguarda tutti i ragazzi dai 10/12 anni ai 15/16 anni. Include in genere il livello CITE 2 ⁽⁴⁾ e, a seconda del paese in questione, corrisponde all'istruzione secondaria inferiore (che dura tre o quattro anni) o agli ultimi anni della struttura unica.

Per capire e individuare il livello in questione, il lettore può fare riferimento all'Allegato 3, che presenta il quadro generale dei livelli di istruzione e indica con precisione il punto in cui si inserisce l'istruzione secondaria inferiore nel sistema educativo di ciascun paese.

Nell'istruzione secondaria generale obbligatoria della maggior parte dei paesi, gli insegnanti sono specialisti o semi-specialisti. Lo studio non prende in considerazione la situazione degli insegnanti formati per insegnare in altri livelli ma che possono occupare un posto in una scuola secondaria inferiore.

Va anche sottolineato che è la **situazione generale degli insegnanti** ad essere analizzata. Soltanto laddove la situazione degli insegnanti dipende dalla materia insegnata (ad esempio dal punto di vista del programma della formazione iniziale, delle condizioni lavorative, della responsabilità o di indicatori relativi alla carenza di insegnanti) l'analisi riguarda specificamente gli insegnanti di matematica e della lingua materna ⁽⁵⁾.

Lo studio riguarda soltanto la situazione degli insegnanti del **settore pubblico**, quelli, cioè, che lavorano in scuole gestite e controllate direttamente dagli enti pubblici. Le scuole private sovvenzionate sono incluse solo per il Belgio, l'Irlanda e i Paesi Bassi, dove questo settore è molto sviluppato.

L'**anno di riferimento** dello studio è il **2000/01**. Le informazioni di carattere storico sulle riforme (nell'analisi contestuale) sono circoscritte agli **ultimi 25 anni**. L'analisi contestuale tiene conto anche dei dibattiti politici attuali e delle riforme già pianificate.

Il confronto verte sulla situazione dei 30 paesi membri europei della rete Eurydice.

⁽⁴⁾ Classificazione Internazionale Tipo dell'Educazione.

⁽⁵⁾ I motivi di questa scelta sono essenzialmente tre.

- 1) In molti paesi, i problemi relativi all'immagine della professione e alla carenza di insegnanti sembrano essere particolarmente gravi per quanto riguarda la matematica. I laureati di questa disciplina preferiscono di solito professioni meglio retribuite nel settore privato.
- 2) Entrambe le materie sono obbligatorie in tutti i curricula dell'istruzione obbligatoria, in cui occupano una posizione di predominio (si veda: *Commissione Europea; Eurydice; Eurostat. Le cifre chiave dell'istruzione in Europa 1999/2000. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle comunità europee, 2000*).
- 3) L'importanza attribuita alle TIC nella formazione degli insegnanti di queste due materie può variare molto. Le competenze degli insegnanti riguardo alle TIC possono quindi essere molto diverse.

METODOLOGIA E SVOLGIMENTO DEL LAVORO

Per preparare il presente studio, è stato costituito un gruppo di lavoro ristretto, formato da rappresentanti delle 16 unità nazionali ⁽⁶⁾ della rete Eurydice. A questo gruppo è stato affidato il compito di determinare l'argomento dello studio, definire il suo campo di analisi e selezionare i parametri pertinenti.

Le informazioni necessarie sono state raccolte in due fasi. La prima riguardava gli aspetti relativi alla formazione iniziale, l'inserimento nel mondo del lavoro e la domanda e l'offerta. La seconda aveva a che fare con gli aspetti delle condizioni di servizio. Le due fasi sono state portate a termine nel 2001.

Le informazioni necessarie all'analisi descrittiva sono state raccolte da tutte le unità della rete Eurydice, con l'ausilio di cinque questionari elaborati dall'Unità Europea di Eurydice (UEE) e poi testati e perfezionati dal gruppo di lavoro. I questionari contengono le definizioni e le istruzioni necessarie alla raccolta logica di dati facilmente comparabili. È possibile avere accesso ad essi attraverso il sito web di Eurydice, nella sezione dedicata ai meccanismi di raccolta dei dati per lo studio, man mano che il lavoro procede e le pubblicazioni vengono terminate.

I membri del comitato Socrates hanno nominato degli esperti nazionali in materia, affinché contribuissero al quadro storico e contestuale. Per ogni fase, sono state elaborate delle indicazioni con una serie di domande volte a guidare i contributi degli esperti, cui è anche stato chiesto di includere nella loro analisi tutti gli elementi che ritenevano importanti o fondamentali per la spiegazione della situazione del loro paese di appartenenza.

La maggior parte degli indicatori statistici sono stati elaborati utilizzando il database UOE fornito da Eurostat.

Ciascun rapporto è stato accuratamente controllato dalle unità e dagli esperti nazionali. La stretta collaborazione tra i vari partner a livello nazionale e con l'UEE ha facilitato l'elaborazione di questa complessa serie di rapporti. L'elenco dei nomi di tutti coloro che hanno contribuito alla preparazione dello studio si trova alla fine di questa pubblicazione.

⁽⁶⁾ Belgio (Comunità francofona e germanofona), Germania (*Länder*), Grecia, Spagna, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Svezia, Regno Unito (E/W/Ni), Estonia, Lettonia, Malta, Polonia, Romania e Slovenia.

GLOSSARIO

CODICI E ABBREVIAZIONI

Codici dei paesi

UE	Unione Europea	Paesi AELS/SEE	I tre paesi dell'Associazione Europea di Libero Scambio che sono membri dello Spazio Economico Europeo.
B	Belgio	IS	Islanda
B fr	Belgio – Comunità francofona	LI	Liechtenstein
B de	Belgio – Comunità germanofona	NO	Norvegia
B nl	Belgio – Comunità fiamminga		
DK	Danimarca	Paesi candidati	
D	Germania	BG	Bulgaria
EL	Grecia	CZ	Repubblica Ceca
E	Spagna	EE	Estonia
F	Francia	CY	Cipro
IRL	IRLANDA	LV	Lettonia
I	Italia	LT	Lituania
L	Lussemburgo	HU	Ungheria
NL	Paesi Bassi	MT	Malta
A	Austria	PL	Polonia
P	Portogallo	RO	Romania
FIN	Finlandia	SI	Slovenia
S	Svezia	SK	Repubblica Slovacca
UK	Regno Unito		
UK (E)	Inghilterra		
UK (W)	Galles		
UK (NI)	Irlanda del Nord		
UK (SC)	Scozia		

Abbreviazioni relative agli indicatori statistici e altre classificazioni

(*)	Stima o valore variabile in base all'autorità responsabile
(:)	Dati non disponibili
(–)	Non pertinente
EI	Internazionale dell'Educazione
Eurostat	Ufficio Statistico delle Comunità Europee
TIC	Tecnologie dell'informazione e della comunicazione
CITE	Classificazione Internazionale Tipo dell'Educazione
Unesco	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation</i> (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura)
UOE	Unesco/OCSE/Eurostat

Abbreviazioni nazionali in lingua originale

ADEM	<i>Administration de l'emploi</i>	L
AGO	<i>Algemeen gemeenschapsonderwijs</i>	B nl
AHS	<i>Allgemeinbildende höhere Schule</i>	A
AMS	<i>Arbetsmarknadsstyrelsen</i>	S
ASEP	<i>Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Anotato Symvoulío Epilogis Prosopikou)</i>	EL
CAPES	<i>Certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré</i>	F
DfEE	<i>Department for Education and Employment</i>	UK (E)
DfES	<i>Department for Education and Skills</i>	UK (E)
DRE	<i>Direcções Regionais de Educação</i>	P
EGB	<i>Educación General Básica</i>	E
ESO	<i>Educación secundaria obligatoria</i>	E
FOREm	<i>Formation emploi de la région wallonne</i>	B fr
GRTP	<i>Graduate and Registered Teacher Programmes</i>	UK (E/W)
GTP	<i>Graduate Teacher Programme</i>	UK (E/W/Nl)
HBO-MONITOR	<i>Hoger Beroepsonderwijs-monitor</i>	NL
HS	<i>Hauptschule</i>	A
IUFM	<i>Institut Universitaire de Formation des Maîtres</i>	F
KHÍ	<i>Kennaraháskóli Íslands</i>	IS
KIT	<i>Keeping in Touch</i>	UK (E/W)
KMK	<i>Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland</i>	D
LEA	<i>Local Education Authority</i>	UK (E/W)
LOGSE	<i>Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo</i>	E
NEOST	<i>National Employers Organisation for School Teachers</i>	UK (E/W)
ORBEm	<i>Office régional bruxellois de l'emploi</i>	B fr
QTS	<i>Qualified teacher status</i>	UK (E/W)
SÄL	<i>Särskild Lärarutbildning</i>	S
SBO	<i>Sectorbestuur voor de Onderwijsarbeidsmarkt</i>	NL
TTA	<i>Teacher Training Agency</i>	UK (E/W/Nl)
VDAB	<i>Vlaamse dienst voor arbeidsbemiddeling en beroepsopleiding</i>	B nl
WO-MONITOR	<i>Wetenschappelijk Onderwijs-Monitor</i>	NL

Uso del corsivo nel testo

Tutti i termini il cui uso è limitato ad un determinato paese o comunità e il cui significato non sia mediamente comprensibile per i lettori stranieri, compaiono in corsivo, indipendentemente dalla versione linguistica della pubblicazione.

DEFINIZIONE DEGLI STRUMENTI STATISTICI

Il database demografico Eurostat

I dati demografici nazionali vengono raccolti da Eurostat attraverso un questionario annuale inviato agli istituti di statistica nazionali. Le stime relative alla popolazione nazionale annuale si basano sul censimento più recente oppure su dati ricavati dall'anagrafe.

La Classificazione Internazionale Tipo dell'Educazione (CITE 1997)

La Classificazione Internazionale Tipo dell'Educazione (CITE) è uno strumento usato per l'elaborazione delle statistiche relative all'istruzione a livello internazionale. Essa copre due variabili di classificazione incrociata: i livelli e i settori dell'istruzione con le dimensioni complementari di orientamento generale/professionale/preprofessionale e il passaggio dall'istruzione al mercato del lavoro. L'attuale versione, CITE 97 ⁽¹⁾, distingue sette livelli di istruzione.

La raccolta dei dati UOE

La raccolta dei dati UOE (Unesco/OCSE/Eurostat) è uno strumento attraverso cui queste tre organizzazioni raccolgono ogni anno dei dati, comparabili a livello internazionale su aspetti fondamentali dei sistemi educativi, con l'ausilio di fonti amministrative. I dati vengono raccolti in base alla classificazione CITE 97 e riguardano le iscrizioni, i nuovi iscritti, i diplomati, il personale docente e le spese relative all'istruzione. I dati sono suddivisi per livello di istruzione, sesso, età, tipo di programma (generale o professionale), modo (tempo pieno/tempo parziale), tipo di istituto (pubblico/privato), settore di studi e nazionalità. Inoltre, su richiesta della Commissione Europea, Eurostat raccoglie i dati relativi all'apprendimento delle lingue straniere e al numero di iscritti per regione. La metodologia e i questionari utilizzati per la raccolta UOE relativa al 2001, da cui provengono i dati presentati in questa pubblicazione, possono essere consultati visitando il sito Internet delle statistiche Eurostat sull'istruzione, la formazione e la cultura ⁽²⁾.

⁽¹⁾ http://www.uis.unesco.org/en/act/act_p/iscled.html

⁽²⁾ http://forum.europa.eu.int/Public/irc/dsis/edtcslibrary?l=/public/unesco_collection/2001

TERMINOLOGIA

Assunzione d'urgenza

Assunzione di personale docente che non ha seguito un'adeguata formazione pedagogica e/o non è in possesso delle qualifiche necessarie allo svolgimento degli incarichi assegnati.

Attribuzione delle funzioni docenti

Le funzioni docenti relative ad una cattedra vacante o il cui titolare è in congedo vengono svolte da una persona, indipendentemente dalle sue qualifiche e/o dal suo status.

Aumento del carico di lavoro

Attribuzione agli insegnanti di incarichi supplementari, relativi alla loro materia d'insegnamento, da svolgere al di fuori del normale orario di lavoro, senza però che venga apportata alcuna modifica al contratto di assunzione. Per lo svolgimento di tali funzioni, gli insegnanti possono anche ricevere dei compensi.

Carenza di insegnanti

Situazione in cui la richiesta di personale docente è superiore al numero di insegnanti qualificati disponibili e che desiderano accettare l'incarico. Le funzioni docenti non possono quindi essere assicurate oppure è necessario adottare delle misure d'urgenza per un certo periodo.

Cattedra vacante

Cattedra di nuova creazione e/o liberata definitivamente dal precedente titolare per la quale si cerca un insegnante pienamente qualificato cui offrire un contratto a tempo determinato o indeterminato attraverso le normali procedure di assunzione.

Esubero di insegnanti

Situazione in cui la richiesta di personale docente è inferiore al numero di insegnanti qualificati disponibili o che sono occupati in un settore professionale diverso e desiderano accettare la cattedra per la quale sono pienamente qualificati.

Insegnanti pienamente qualificati

Personale che ha superato la formazione pedagogica ed è abilitato all'insegnamento della materia richiesta ad un determinato livello di istruzione.

Insegnanti pienamente qualificati ma non abilitati

Personale che ha superato la formazione pedagogica ed è abilitato all'insegnamento di una o più materie o ad un determinato livello di istruzione, ma che di fatto insegna una o più materie o presta servizio ad un livello diverso da quello per cui è abilitato.

Insegnanti non qualificati

Personale che insegna senza aver seguito o completato la formazione pedagogica.

Mancata attribuzione delle funzioni docenti

Le funzioni docenti relative ad una cattedra vacante o il cui titolare è in congedo non vengono svolte da nessuno.

Misura d'urgenza

Ogni misura presa per garantire che le funzioni docenti siano assicurate a titolo temporaneo, fino alla selezione di un insegnante pienamente qualificato attraverso le procedure standard di assunzione o di supplenza.

Normali procedure di assunzione

Assunzione, secondo le procedure e/o le normative standard, di un insegnante pienamente qualificato per una cattedra vacante o per sostituire un insegnante in congedo.

Pool di insegnanti di riserva

Costituzione ad un livello amministrativo superiore (centrale o intermedio) di un gruppo di insegnanti pienamente qualificati per lo svolgimento di varie funzioni docenti. Essi vengono reclutati tramite contratto dall'organo amministrativo preposto, affinché sostituiscano gli insegnanti assenti di una determinata area geografica.

Riassegnazione

Temporanea riorganizzazione delle funzioni docenti, senza alcuna modifica contrattuale, che porta all'insegnamento di materie o al lavoro in scuole o a livelli di istruzione diversi da quelli abituali ma per i quali si è pienamente qualificati. Per questi incarichi alternativi e/o supplementari, gli insegnanti possono anche ricevere dei compensi.

Ridistribuzione (come misura d'urgenza)

Riorganizzazione degli incarichi, senza alcuna modifica contrattuale, che porta all'insegnamento di materie o a livelli di istruzione per i quali *non* si è pienamente qualificati. Per questo cambiamento di incarico, gli insegnanti possono anche ricevere dei compensi.

ALTRI TERMINI

Associazione Europea di Libero Scambio

L'Associazione Europea di Libero Scambio (AELS) è stata fondata nel 1960 da Austria, Danimarca, Norvegia, Svezia, Svizzera e Regno Unito nel quadro della Convenzione di Stoccolma. Successivamente, hanno aderito la Finlandia, l'Islanda e il Liechtenstein. Attualmente, l'AELS è costituita soltanto da quattro Stati membri: Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera. Gli altri paesi hanno lasciato l'AELS per aderire all'Unione Europea. Tutti i paesi dell'AELS, ad eccezione della Svizzera, fanno parte dello Spazio Economico Europeo.

Spazio Economico Europeo

L'accordo sullo Spazio Economico Europeo (SEE) è stato firmato nel maggio 1992 ed è entrato in vigore all'inizio del 1994. Si applica ai 15 Stati membri dell'Unione Europea e a tre paesi dell'AELS, ma non alla Svizzera. L'obiettivo di questo accordo è quello di creare un mercato unico che si estenda oltre i paesi dell'Unione Europea per la libera circolazione di beni, persone, capitali e servizi.

Paesi candidati

Il presente rapporto verte anche sui paesi candidati che partecipano già al programma Socrates nel quadro della strategia di pre-adesione: Bulgaria, Cipro, Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Ungheria, Malta, Polonia, Romania, Slovenia e Repubblica Slovacca.

Anche la Turchia è candidata all'accesso all'Unione e si sta preparando per partecipare al programma Socrates nel 2004, partendo dalla sua inclusione nella rete Eurydice. Tale inserimento non è ancora stato concretizzato ed è per questa ragione che non è stato possibile includere i dati relativi a questo paese nella presente pubblicazione.

INTRODUZIONE

In Europa, la carenza di insegnanti è un argomento all'ordine del giorno. Il fatto che manchino insegnanti pienamente qualificati nonché capaci e desiderosi di educare i giovani costituisce in molti paesi europei oggetto di preoccupazione giustificata. Ogni anno, soprattutto al momento della riapertura delle scuole, i media riportano storie di carenza di insegnanti: dove, perché e cosa fare. Ma la carenza di insegnanti non colpisce tutti i paesi. Alcuni devono affrontare il problema opposto: gli insegnanti non riescono a trovare un lavoro adeguato alle loro qualifiche, meritatamente conquistate.

Come definire le carenze e gli esuberi di insegnanti? Come si verificano e quali sono le misure adottate per evitarli o risolverli?

Il rapporto mostrerà che non esiste alcuna definizione comune relativa alla carenza e all'esubero di insegnanti nei paesi esaminati. I vari sistemi educativi non presentano gli stessi problemi di sproporzione tra domanda e offerta, in quanto le condizioni preesistenti – i criteri che governano la domanda e l'offerta di insegnanti – cambiano da un sistema all'altro.

In questo rapporto, la carenza di insegnanti è definita come una situazione in cui la richiesta di personale docente è superiore al numero di insegnanti qualificati disponibili e che desiderano accettare l'incarico. Di conseguenza, le funzioni docenti non possono essere assicurate oppure possono essere svolte soltanto da insegnanti che non sono in possesso delle qualifiche necessarie. Ciò significa che il rapporto tiene conto di tutte le situazioni di carenza definite "manifeste" (quando cioè una cattedra rimane scoperta per un certo periodo di tempo) o "nascoste" (quando le funzioni docenti sono svolte da insegnanti non qualificati o da insegnanti pienamente qualificati ma non abilitati) ⁽¹⁾.

Riguardo l'esubero di insegnanti, la definizione adottata descrive una situazione in cui la richiesta di personale docente è inferiore al numero di insegnanti pienamente qualificati disponibili. Questa definizione include quindi gli insegnanti a pieno titolo in attesa di nomina o costretti ad accettare una nomina a tempo parziale e coloro che, dopo aver preso l'abilitazione all'insegnamento, hanno scelto di lavorare in altri settori professionali a causa della mancanza di posti. Il personale docente già nominato ma in congedo o in prepensionamento a causa della mancanza di posti, costituisce un terzo gruppo di insegnanti "in esubero".

Il rapporto tra coloro che hanno bisogno di personale docente e i soggetti disponibili e qualificati per questo tipo di servizi è complesso. È necessario tenere conto di tutti gli aspetti di questo rapporto per riuscire ad offrire un'accurata rappresentazione dell'evoluzione del rapporto tra domanda e offerta di insegnanti che sta alla base dei fenomeni di carenza o di esubero del personale docente.

(1) Per la spiegazione dei termini utilizzati, consultare il glossario.

È possibile che in uno stesso sistema coesistano situazioni di carenza e di esubero di personale docente. Possono esserci, ad esempio, troppi docenti qualificati per l'insegnamento di una determinata materia e troppo pochi per l'insegnamento di un'altra. Allo stesso modo, in una particolare regione geografica può verificarsi una carenza che non colpisce un'altra regione.

La richiesta di insegnanti è determinata dall'evoluzione demografica

La richiesta di insegnanti è condizionata dalla necessità di mantenere il livello di risorse umane indispensabili per garantire l'offerta educativa (sostituendo quindi coloro che abbandonano la professione docente). Questa stessa è soggetta a variazioni che dipendono dall'aumento o dalla diminuzione del numero di insegnanti necessari a coprire una materia specifica, ad insegnare ad un determinato livello di istruzione o in diverse zone geografiche.

Il **capitolo 1** dello studio esamina le proiezioni dei fattori demografici che influenzano direttamente la richiesta di insegnanti. La prima parte del capitolo presenta i dati relativi alla distribuzione degli insegnanti per fasce d'età, al numero di insegnanti prossimi alla pensione e all'evoluzione delle iscrizioni degli alunni del ciclo di istruzione secondaria inferiore prevista per i prossimi dieci anni. La seconda parte del capitolo descrive il modo in cui i diversi paesi utilizzano queste proiezioni per stabilire le loro politiche di pianificazione. Tali politiche anticipano la futura richiesta di insegnanti e tentano quindi di mantenere l'equilibrio tra la domanda e l'offerta di personale docente.

Determinazione del grado di carenza e di esubero relativo agli insegnanti

Sulla base degli indicatori statistici disponibili su scala nazionale, il **capitolo 2** tenta un'analisi del livello di carenza e di esubero di insegnanti nei diversi paesi. Non è possibile, a questo livello, stabilire dei confronti internazionali. Questo non solo perché le definizioni di carenza di personale docente variano da un paese all'altro, ma anche perché i metodi statistici utilizzati per misurare le carenze sono molto diversi. Lo stesso discorso vale per l'esubero di personale docente: i metodi di calcolo e il livello di istruzione cui si riferiscono i dati raccolti non sono comparabili. Il quadro statistico risulta quindi incompleto. L'unico indicatore di carenza e di esubero affidabile proviene dalle statistiche nazionali, che mostrano l'evoluzione in questo settore negli ultimi dieci anni per quei pochi paesi in grado di fornire dei dati sufficienti. Questi studi di casi specifici mostrano la percentuale di posti vacanti per i quali non è stato assegnato alcun insegnante o assegnati ad insegnanti non qualificati o qualificati ma non abilitati, il numero di laureati e la percentuale di insegnanti che abbandonano la professione o scelgono il prepensionamento. Riguardo l'esubero di personale docente, viene indicato anche l'aumento del numero di insegnanti che beneficiano del sussidio di disoccupazione.

Equilibrio tra domanda e offerta: assunzione e sostituzione degli insegnanti

Esistono due tipi di situazioni in cui si possono trovare delle difficoltà riguardo l'assegnazione di una cattedra. La prima si verifica quando si libera una cattedra (ad esempio perché l'insegnante che la occupava è andato in pensione) oppure quando se ne crea una nuova. In questo caso, va assunto un insegnante attraverso l'offerta di un contratto d'insegnamento o una nomina. Il **capitolo 3** si occupa delle procedure di assunzione stabilite nei vari paesi europei. La seconda situazione è caratterizzata dall'assenza temporanea di un insegnante di ruolo (titolare di un posto per contratto o per nomina). In questo caso, è necessario trovare un insegnante in possesso delle qualifiche adeguate che possa sostituire il collega assente. Il **capitolo 4** esamina le normali modalità di sostituzione in ciascuno dei paesi considerati.

Le modalità di assunzione degli insegnanti influiscono sia sulla richiesta che sull'offerta di insegnanti. I sistemi educativi in cui l'assunzione è centralizzata, utilizzano questo sistema come strumento di regolazione tra domanda e offerta. Ciò si ottiene determinando il numero di insegnanti da nominare (ad esempio tra i candidati che superano un concorso) in funzione di un numero fisso, stabilito a livello centrale, di cattedre disponibili per un determinato periodo. Nei sistemi educativi in cui la responsabilità dell'assunzione è devoluta alle scuole e in cui vige un sistema di assunzione aperta, il grado di libertà accordato agli insegnanti riguardo la scelta del posto per il quale fare domanda o la decisione di mantenere una determinata cattedra comporta una maggiore fluttuazione dell'offerta.

La carenza di insegnanti: soluzioni a breve termine e misure a lungo termine per potenziare l'offerta

Il **capitolo 5** analizza le conseguenze dello squilibrio che si verifica quando la richiesta di insegnanti è superiore all'offerta. Se non si trovano insegnanti qualificati per una determinata cattedra, abilitati all'insegnamento di una specifica materia e al livello di istruzione richiesto, si possono seguire due strade: utilizzare le risorse esistenti oppure assumere del personale nuovo tramite procedure che si discostano da quelle abituali. Il capitolo esamina diverse misure d'urgenza che possono essere adottate in questi casi: dall'utilizzo di insegnanti in pensione al ricorso a tirocinanti o a persone che non hanno seguito alcuna formazione pedagogica. Altri tipi di misure d'emergenza consistono nel chiedere a dei docenti di insegnare materie diverse da quelle di specializzazione, di fare delle ore in più rispetto al proprio orario regolare o di farsi carico di una cattedra scoperta in aggiunta al proprio carico lavorativo. L'analisi mostra che la maggior parte dei paesi europei dispone di questo tipo di misure d'urgenza per ovviare ad eventuali carenze di personale docente.

Il **capitolo 6**, l'ultimo di questo rapporto, analizza le campagne di reclutamento e le altre iniziative volte ad aumentare o riequilibrare l'offerta di insegnanti. L'offerta può essere modificata dall'evoluzione del numero di insegnanti che seguono una formazione, ma anche del numero di persone che scelgono di accedere alla professione docente e di quelli che decidono poi di rimanervi o di abbandonarla dopo un certo numero di anni di servizio. Inoltre, un insegnante esperto può lasciare la professione per riprenderla qualche anno dopo. Le campagne di reclutamento e le altre iniziative specifiche che mirano ad incoraggiare la scelta o il ritorno all'insegnamento sono rivolte ad una o più di queste categorie. I fattori che spingono un aspirante insegnante, al termine della formazione, ad accedere alla professione docente e a restarvi possono essere diversi da quelli che influenzano la decisione di un insegnante con esperienza di tornare all'insegnamento dopo un periodo di assenza o, al contrario, di rinunciarvi definitivamente.

La domanda e l'offerta di insegnanti dipendono da molte variabili, che differiscono da un sistema educativo all'altro. Questo rapporto intende mostrare perché e in che misura tali differenze provocano le situazioni di carenza o di esubero di insegnanti che così tanti paesi europei si trovano a dover affrontare, anche se in misura diversa. Riuscire a raggiungere un equilibrio tra la domanda e l'offerta di personale docente non è facile, ma una miglior comprensione dei fattori che influenzano i livelli di domanda e offerta degli insegnanti costituisce un primo passo in tal senso.

CAPITOLO 1 EVOLUZIONE DEMOGRAFICA E POLITICHE DI PIANIFICAZIONE

INTRODUZIONE

Considerato che l'evoluzione demografica esercita indubbiamente una forte influenza sulla domanda e l'offerta di insegnanti, la sua osservazione può fornire un'indicazione in merito alla futura richiesta di insegnanti. Gli indicatori presentati di seguito riguardano la ripartizione per fasce d'età degli insegnanti dell'istruzione secondaria, l'età media degli insegnanti del ciclo secondario inferiore, le percentuali di insegnanti prossimi alla pensione e, infine, l'andamento delle iscrizioni, anche a livello secondario inferiore, previsto per i prossimi dieci anni. È quindi possibile esaminare in che misura i paesi europei rischiano di dover affrontare dei problemi di domanda o di offerta di insegnanti in caso di aumento del numero dei pensionamenti o di oscillazioni delle iscrizioni.

Bisogna, inoltre, considerare le misure adottate dai paesi per evitare che si verifichino carenze o esuberi di personale docente. Una pianificazione efficace consente ai paesi di prepararsi ad affrontare un eventuale pensionamento in massa degli insegnanti. Le strategie generali di pianificazione verranno affrontate nella seconda parte del capitolo.

1. EVOLUZIONE DEMOGRAFICA

1.1. Età degli insegnanti

L'invecchiamento del personale docente è diventato un tema di primaria importanza in molti paesi europei ed è oggetto di un gran numero di pubblicazioni del settore pedagogico sin dagli anni Novanta. Uno studio dell'OCSE del 1990 parlava di professione "ingrigita". Come spiegano gli autori, "l'implicita nota di allarme" suscitata da questo aggettivo può essere legata all'importanza della gioventù nel nostro mondo, poiché le implicazioni negative di una professione che invecchia non sono sempre chiare e possono differire da un paese all'altro ⁽¹⁾. Nel "dossier tematico sugli insegnanti" delle *Cifre chiave 95*, pubblicato dalla Commissione Europea, si legge che "la professione docente dell'Unione Europea è caratterizzata da una tendenza progressiva all'invecchiamento" ⁽²⁾.

Secondo il *Rapporto mondiale sull'istruzione 1998* dell'Unesco, la piramide d'età degli insegnanti rappresenta un grave fardello per i bilanci educativi dei paesi industrializzati, dal momento che le retribuzioni degli insegnanti aumentano in

(1) OCSE. *The Teacher Today. Tasks, Conditions, Policies*. Parigi: OCSE, 1990, p. 24

(2) Commissione Europea. *Le cifre chiave dell'istruzione nell'Unione Europea 1995*.

Lussemburgo: Ufficio delle Pubblicazioni Ufficiali delle Comunità Europee, 1996, p. 104

funzione dell'anzianità di servizio ⁽³⁾. In un dossier speciale del maggio 2001, *l'Internazionale dell'Educazione* evidenzia anche il problema della carenza di insegnanti e del fenomeno dell'invecchiamento del personale docente ⁽⁴⁾. Gli indicatori OCSE per il 2001 tornano allo stesso problema, sottolineando che, per fare delle previsioni sulla probabilità che si verifichino delle carenze di docenti, l'età degli insegnanti va considerata insieme all'evoluzione delle iscrizioni degli alunni ⁽⁵⁾.

I responsabili politici, infatti, temono che il crescente bisogno di sostituire degli insegnanti entro un periodo di tempo relativamente breve possa causare uno squilibrio nella distribuzione per età dei docenti (e ipotizzano che una vasta percentuale di insegnanti in Europa sia prossima alla pensione).

Oltre a causare problemi di domanda e offerta, questo squilibrio può sollevare questioni relative all'insegnamento stesso. Allo stesso modo in cui è auspicabile che le percentuali di uomini e di donne insegnanti si equivalgano, una rappresentazione equilibrata delle diverse fasce d'età può costituire un vantaggio sul piano pedagogico e fisiologico, sia per gli alunni che per il personale docente.

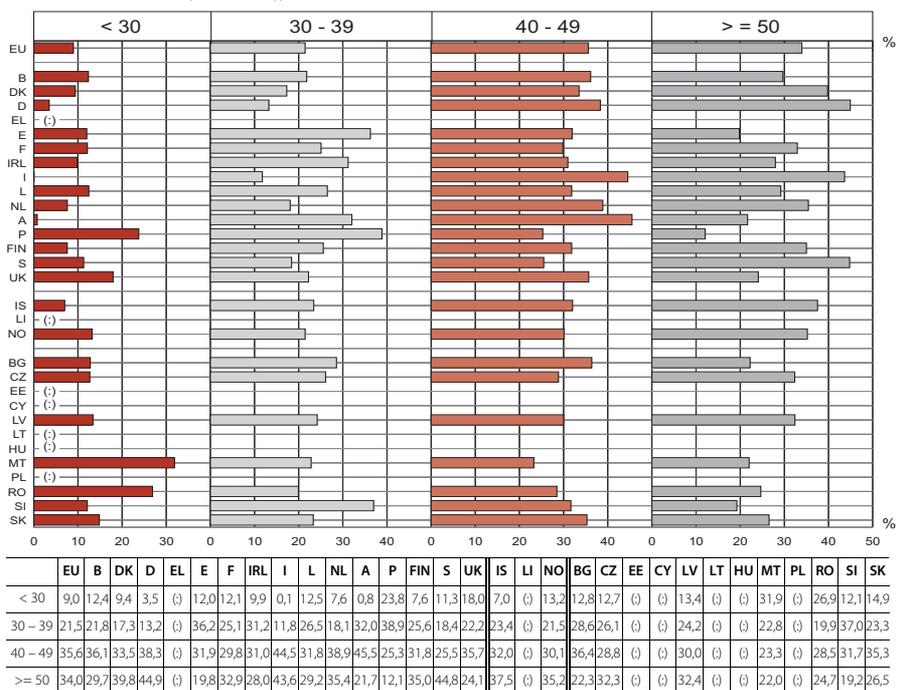
Come illustra la figura 1.1, che copre l'intera istruzione secondaria, gli insegnanti tra i 40 e i 49 anni rappresentano la fascia d'età più numerosa in otto paesi (Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi, Austria, Regno Unito, Bulgaria, Romania e Repubblica Slovacca), mentre in altri nove paesi, la fascia d'età più numerosa è quella degli over 50 (Germania, Francia, tutti i paesi nordici, Repubblica Ceca e Lettonia). In Germania e Italia, le percentuali relative agli insegnanti d'età compresa tra i 30 e i 39 anni sono più basse di tutti gli altri paesi.

⁽³⁾ UNESCO. *World education report, 1998. Teachers and teaching in a changing world. World education reports*. Paris: UNESCO, 1998, p. 43

⁽⁴⁾ Internazionale dell'Educazione (IE). *Internazionale dell'Educazione*. N. 1, maggio 2001. Bruxelles: IE., 2001, p. 8

⁽⁵⁾ OCSE. *Education at a glance. OECD Indicators. Education and Skills*. Paris: OECD, 2001, p. 211.

FIGURA 1.1: RIPARTIZIONE PERCENTUALE PER FASCE D'ETÀ DEGLI INSEGNANTI DELL'ISTRUZIONE SECONDARIA (CITE 2 E 3), SETTORE PUBBLICO E PRIVATO. ANNO SCOLASTICO 1999/2000



Fonte: Eurostat, UOE.

Note supplementari

Belgio: i dati non includono la Comunità germanofona. Includono invece gli insegnanti della Comunità fiamminga che lavorano nell'istruzione di promozione sociale.

Belgio, Spagna, Irlanda, Paesi Bassi, Regno Unito, Islanda, Norvegia e Ungheria: i dati includono gli insegnanti del livello CITE 4.

Danimarca: dati nazionali. Gli insegnanti delle scuole private non sono inclusi.

Germania: alcuni insegnanti non possono essere distribuiti per livello.

Lussemburgo: solo settore pubblico. Un docente può insegnare ai due livelli d'istruzione (CITE 2 e 3), ma anche nei programmi generali e professionali.

Austria: dati relativi al 1998/99. È incluso anche parte del personale amministrativo e di quello che non ha responsabilità pedagogiche.

Finlandia: la distribuzione del personale docente ai livelli CITE 1 e 2 è una stima; gli insegnanti dei programmi professionali CITE 3 includono gli insegnanti dei programmi professionali e tecnici dei livelli CITE 4, 5A e 5B.

Regno Unito: gli insegnanti del livello CITE 3 si riferiscono soltanto ai programmi d'istruzione generale.

Islanda: gli insegnanti del livello CITE 2 sono inclusi in quelli del livello CITE 1; l'istruzione secondaria si riferisce agli insegnanti del livello CITE 3 e ad alcuni insegnanti del livello CITE 4.

Norvegia e Romania: i dati includono gli insegnanti del livello CITE 1.

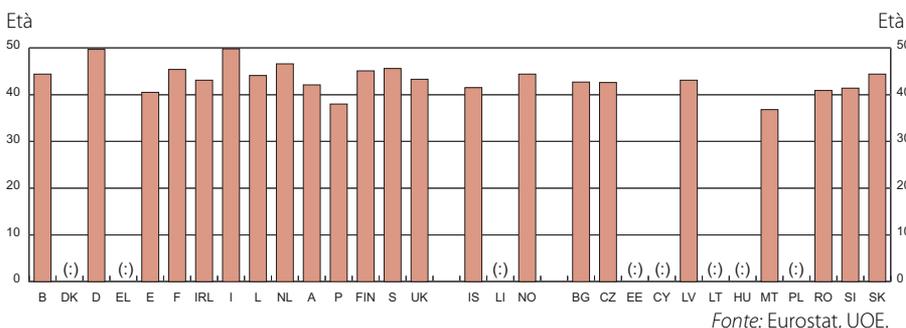
Repubblica Ceca: gli insegnanti a tempo parziale sono inclusi nei dati relativi agli insegnanti a tempo pieno.

Nota esplicativa

Si tiene conto soltanto degli insegnanti che esercitano la professione (tranne eccezioni): è escluso il personale assegnato a funzioni diverse dall'insegnamento (ispettori, capi d'istituto che non insegnano, insegnanti in mobilità, ecc.) e gli insegnanti tirocinanti.

Considerate le differenze esistenti tra i paesi riguardo le distribuzioni per età, è interessante offrire delle informazioni più precise e più rappresentative sull'età degli insegnanti dell'istruzione secondaria inferiore, in termini di età media. In base alla distribuzione generale per età, l'età media degli insegnanti è particolarmente elevata in Germania e in Italia. Solo in Portogallo e a Malta è inferiore ai 40 anni.

FIGURA 1.2: ETÀ MEDIA DEGLI INSEGNANTI DELL'ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE (CITE 2), SETTORE PUBBLICO E PRIVATO. ANNO SCOLASTICO 1999/2000



Fonte: Eurostat, UOE.

B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	IS	LI	NO	BG	CZ	EE	CY	LV	LT	HU	MT	PL	RO	SI	SK
44,4	(-)	49,7	(-)	40,5	45,4	43,1	49,8	44,1	46,6	42,1	38,0	45,1	45,6	43,3	41,5	(-)	44,4	42,7	42,6	(-)	(-)	43,1	(-)	(-)	36,8	(-)	40,9	41,4	44,4

Fonte: Eurostat.

Note supplementari

Belgio, Irlanda, Lussemburgo e Paesi Bassi: i dati includono gli insegnanti dei livelli CITE 3 e 4.

Danimarca, Cipro e Ungheria: la distribuzione dei dati per età non è disponibile.

Lussemburgo: solo istruzione pubblica.

Austria: dati relativi al 1998/99. La ripartizione dei dati per età si basa in parte su stime. Viene inclusa parte del personale amministrativo, con o senza funzioni docenti.

Finlandia: la distribuzione del personale docente del livello CITE 2 è una stima.

Islanda, Norvegia e Romania: i dati sugli insegnanti del livello CITE 2 includono gli insegnanti del livello CITE 1.

Nota esplicativa

L'età media divide la popolazione in due parti uguali: una comprende gli insegnanti d'età inferiore all'età media e l'altra quelli d'età superiore. Quando i dati sono ordinati per fascia d'età, si usa il sistema dell'interpolazione per stimare la media. Una volta individuata la fascia d'età in cui è situata l'età media (ad esempio 40-44 anni), si suppone che gli insegnanti siano distribuiti in modo uniforme tra le diverse età della fascia (cioè che ci siano tanti insegnanti di 40 anni quanti di 41, 42, 43 e 44 anni). Si considera allora che il rapporto tra [età media (x) - età d'inizio della fascia d'età (y = 40 nell'esempio)] e [ampiezza della fascia d'età (z = 5 nel nostro esempio)] sia uguale al rapporto tra [la metà dell'intera popolazione docente (a = numero degli insegnanti/2) - numero totale di insegnanti d'età inferiore al limite inferiore della fascia (b = numero degli insegnanti con meno di 40 anni)] e [numero totale degli insegnanti appartenenti alla fascia d'età (c = numero degli insegnanti d'età compresa tra i 40 e i 44 anni)]. Ora bisogna solo stabilire l'equazione con l'età media (incognita) e tutti gli altri elementi conosciuti. Se $(x-y)/z = (a-b)/c$, allora $x = ((a-b)/cz)+y$. Il calcolo non tiene conto degli insegnanti la cui età è sconosciuta.

1.2. Pensionamento degli insegnanti

In un'analisi dei fattori che incidono sulla carenza di insegnanti, l'invecchiamento della popolazione docente va messo in relazione a variabili quali l'età d'ingresso o di abbandono della professione.

La durata della carriera di un insegnante, infatti, varia da un paese all'altro, in base alla durata dell'istruzione superiore e all'età pensionabile. Oltre ai determinanti ufficiali (durata teorica degli studi ed età pensionabile prevista dalla legge), che differiscono da un paese all'altro, bisogna tenere conto anche del grado di flessibilità di tali fattori all'interno di un determinato paese. A seconda del paese, le possibilità di studiare più a lungo prima di accedere alla professione docente, di andare in pensionamento anticipato o, al contrario, di posticiparlo variano notevolmente. Di conseguenza, il profilo teorico della carriera va messo in relazione con i dati statistici che riflettono la situazione reale.

La figura 1.3 mostra i dati statistici relativi alle percentuali degli insegnanti delle fasce d'età prossime alla pensione insieme alle informazioni sull'età pensionabile prevista dalla legge ⁽⁶⁾. Nel complesso, la stragrande maggioranza degli insegnanti abbandona la professione prima del raggiungimento dell'età pensionabile prevista dalla legge e approfitta della possibilità di scegliere il pensionamento anticipato. I paesi in cui gli insegnanti prolungano la loro carriera oltre l'età pensionabile prevista dalla legge sono relativamente pochi: Islanda, Repubblica Ceca, Lettonia, Malta, Romania, Slovenia e Repubblica Slovacca.

I dati evidenziano tre situazioni prevalenti. La prima è caratteristica dei paesi in cui le percentuali degli insegnanti appartenenti alla fascia d'età vicina all'età pensionabile prevista dalla legge sono relativamente stabili, come nel caso della Repubblica Ceca e della Repubblica Slovacca. A questi due paesi si può aggiungere la Norvegia, Malta e la Romania, dove le variazioni osservate ammontano a percentuali relativamente basse, il che significa che le fasce d'età inferiori sono ben rappresentate. In questo gruppo di paesi, si può prevedere che il deflusso di insegnanti rimanga stabile per molti anni ancora.

La seconda situazione è quella in cui le percentuali di insegnanti delle varie fasce d'età diminuiscono con l'avvicinarsi dell'età della pensione. È il caso di Austria, Portogallo, Islanda, Bulgaria, Lettonia e Slovenia. In questi paesi, quindi, l'invecchiamento della popolazione docente non è un problema a medio termine.

Nel terzo gruppo di paesi, le percentuali di insegnanti più elevate si trovano nelle fasce d'età prossime al pensionamento. A seconda dei paesi, il picco corrisponde alla fascia d'età 45-50 (Germania, Lussemburgo e Regno Unito) o a quella 50-55 (Francia, Italia e, in misura minore, Finlandia e Svezia). Questi picchi riflettono un fenomeno di assunzione di massa durante gli anni Settanta, per far fronte ad un aumento della popolazione scolastica del ciclo secondario, determinato, a sua

⁽⁶⁾ Per informazioni più dettagliate sull'età pensionabile prevista dalla legge, consultare il capitolo G delle *Cifre chiave dell'istruzione in Europa, 2002. Commissione Europea; Eurydice; Eurostat. Lussemburgo: Ufficio delle Pubblicazioni Ufficiali delle Comunità Europee, 2002.*

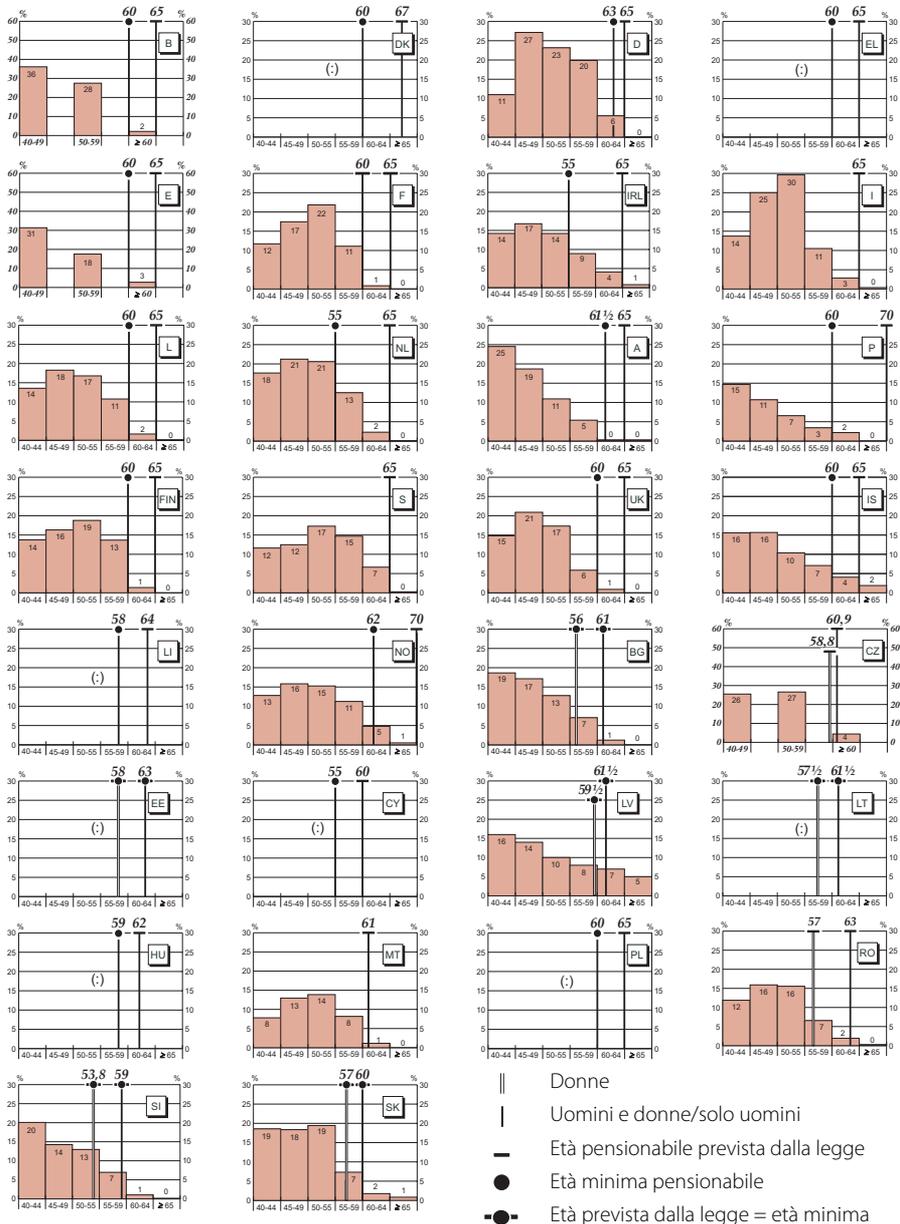
volta, dal boom demografico e, in alcuni casi, dal prolungamento dell'obbligo scolastico.

Per quanto concerne la questione della carenza di insegnanti, i picchi sono più inquietanti perché si verificano in prossimità dell'età pensionabile e per il fatto che sono particolarmente elevati. Nel Regno Unito, ad esempio, si nota un picco particolarmente alto nella fascia d'età 45-50. In questo paese, l'età pensionabile prevista dalla legge è di 65 anni, con la possibilità di andare in pensione a 60 anni (età minima pensionabile) o in pensionamento anticipato dopo i 55 anni. Se la situazione resta invariata, si può prevedere che entro una decina d'anni la maggior parte degli insegnanti che rientrano nel picco 45-50 anni sarà in pensione. Dal momento che gli insegnanti più giovani sono meno, si teme un peggioramento dell'attuale situazione di carenza (si vedano i capitoli successivi). Il Lussemburgo mostra un profilo simile e presenta anch'esso una situazione di carenza di insegnanti.

La Finlandia si trova in una situazione in cui il picco della fascia d'età 50-55 è abbastanza importante e prossimo all'età pensionabile (65 anni con la possibilità per gli insegnanti assunti prima del 1993 di andare in pensione a 60 anni). Entro dieci anni, gli insegnanti che costituiscono tale picco saranno quasi tutti in pensione. La Svezia, dove l'età pensionabile è di 65 anni, la situazione è praticamente identica e il numero di insegnanti che scelgono il pensionamento anticipato (60 anni) è molto alto. Anche questo paese presenta una situazione di carenza (si vedano i capitoli successivi). Allo stesso modo, la Francia presenta un picco nella stessa fascia d'età (50-55 anni), con l'ulteriore limite costituito dal fatto che l'età minima pensionabile è di 60 anni. Anche qui, entro dieci anni, gli insegnanti di questa fascia saranno quasi tutti in pensione.

Infine, di tutti i paesi considerati, la Germania è quello con il picco più elevato, seguito da un netto calo del numero di insegnanti nelle fasce d'età più basse: dal 27,2% della fascia d'età 45-50 all'11% della fascia 40-45. Considerato che l'età pensionabile è fissata a 65 anni e che la maggior parte degli insegnanti sembra restare in servizio fino a 60 anni, esiste la possibilità che, se la situazione resta invariata, i primi problemi di carenza di personale si verifichino entro dieci anni e si acutizzino entro quindici. L'Italia si trova in una situazione ancora più critica, in quanto la maggior parte degli insegnanti rientra nella fascia d'età compresa tra i 50 e i 55 anni ed esiste la possibilità di scegliere il pensionamento anticipato. Le recenti riforme per l'abolizione graduale di tale possibilità contribuiranno a breve termine a far rimanere in servizio gli insegnanti di questa fascia d'età. Esse non offrono tuttavia alcuna soluzione al deficit di assunzione che si osserva oggi nelle fasce d'età inferiori.

FIGURA 1.3: PERCENTUALI DI INSEGNANTI APPARTENENTI ALLE FASCE D'ETÀ PROSSIME ALLA PENSIONE. ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE (CITE 2), SETTORE PUBBLICO E PRIVATO. ANNO SCOLASTICO 1999/2000



Fonti: dati statistici: Eurostat, UOE (1999/2000); dati relativi all'età pensionabile: Eurydice (2000/01).

Note supplementari

Belgio, Spagna e Repubblica Ceca: i dati sono presentati inizialmente per fasce d'età e coprono un periodo di dieci anni. Le percentuali del grafico sono stime ottenute dividendo in due queste fasce d'età.

Lussemburgo e Repubblica Ceca: i dati si riferiscono soltanto all'istruzione pubblica.

Austria: dati relativi al 1998/99. È inclusa parte del personale amministrativo, con o senza funzioni docenti.

Finlandia: la distribuzione del personale docente del livello CITE 2 è una stima.

Islanda, Norvegia e Romania: i dati includono il livello CITE 1.

I Paesi Bassi hanno una percentuale molto elevata di insegnanti d'età compresa tra i 45 e i 55 anni, cui corrisponde una notevole mancanza di insegnanti più giovani. Questo paese sta già vivendo una situazione di carenza di personale docente del ciclo d'istruzione secondaria.

Tutti questi fattori non consentono, tuttavia, di fare alcuna previsione certa riguardo eventuali problemi di carenza di personale negli anni a venire. I deficit osservati nelle fasce d'età inferiori devono anche essere considerati in rapporto alle proiezioni relative al numero di alunni iscritti.

1.3. Evoluzione del numero di iscrizioni

Il più importante indicatore demografico da considerare in questo contesto è l'evoluzione del numero di alunni che frequenteranno il livello CITE 2 nei prossimi dieci anni. Dal momento che l'istruzione secondaria inferiore è obbligatoria, è possibile individuare la fascia della popolazione che frequenterà questo livello d'istruzione tra cinque e dieci anni e, su questa base, prevedere il numero di alunni in questione.

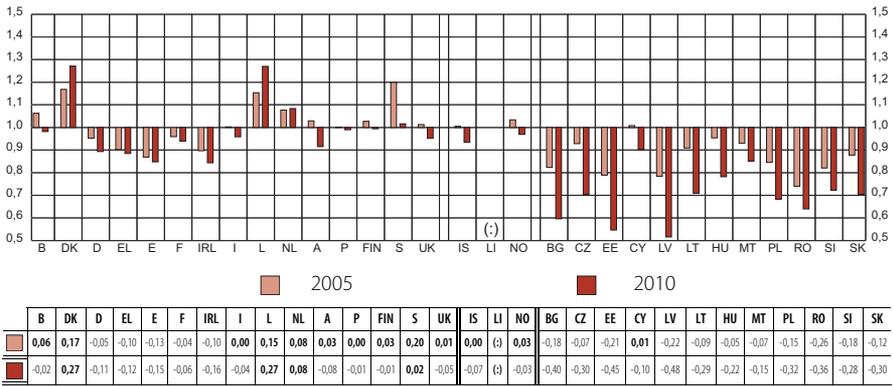
Soltanto in alcuni paesi è previsto un aumento del numero degli alunni del ciclo d'istruzione secondaria inferiore. In base alle previsioni, esso sarà particolarmente elevato in Danimarca, in Lussemburgo, nei Paesi Bassi e, soprattutto, in Svezia entro il 2005, mentre in altri paesi tale aumento sarà meno importante fino al 2005, per poi decrescere nel 2010.

In cinque paesi dell'Unione Europea (Germania, Grecia, Spagna, Francia, Irlanda) e ancor più nei paesi candidati, il numero di alunni è destinato a diminuire di qui al 2005 e poi ancora fino al 2010. Durante gli anni Novanta, i paesi candidati hanno registrato una flessione nel tasso di natalità a causa dei cambiamenti politici ed economici. Ciò significa che il calo previsto per il 2005 sarà ancora più pronunciato nel 2010, soprattutto in Bulgaria, in Estonia e in Lettonia.

L'indicatore che mostra l'evoluzione del numero di alunni del livello CITE 2 consente di effettuare una stima dei possibili cambiamenti nella domanda di insegnanti. Presumendo che l'attuale rapporto insegnante/alunno resti immutato, le variazioni del numero di alunni determineranno in larga misura il numero di insegnanti necessari.

Se si tiene conto di tutti questi fattori demografici e delle probabilità che il personale vada in pensione, il rischio che si verifichi una carenza di insegnanti è superiore nei paesi in cui gran parte di essi è prossimo all'età pensionabile e il numero di alunni è in aumento. Tale conclusione è confermata dai dati presentati nelle figure 1.3 e 1.4.

FIGURA 1.4: PROIEZIONI RELATIVE AL NUMERO DI ALUNNI ISCRITTI ALL'ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE (CITE 2) DAL 2000 AL 2010



Fonte: Eurostat.

Note supplementari

Spagna, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Cipro e Lituania: i dati si riferiscono agli alunni che hanno l'età per frequentare l'istruzione secondaria inferiore e superiore (livelli CITE 2 e 3).

Islanda e Norvegia: i dati si riferiscono ad alunni la cui età corrisponde normalmente ad un qualsiasi punto della struttura unica (livelli CITE 1 e 2).

Nota esplicitiva

L'indicatore dell'evoluzione è calcolato sulla base delle proiezioni demografiche. Esso corrisponde al rapporto tra il numero di giovani che avranno l'età per frequentare l'istruzione secondaria inferiore nel 2005 e nel 2010 rispettivamente e quello di coloro che hanno raggiunto questa fascia d'età nel 2000. Le fasce d'età in base alle quali si calcola il rapporto variano da un paese all'altro e si basano in ogni caso sulle età teoriche, determinate nel 1999/2000, di inizio e fine del ciclo secondario inferiore. La tabella mostra le età teoriche di inizio e fine del ciclo d'istruzione secondaria inferiore e il numero di anni corrispondenti al livello CITE 2 per ciascun paese. L'età di fine ciclo è l'età teorica che si ha all'inizio dell'anno scolastico in cui ha termine l'istruzione secondaria inferiore.

Nel caso del Regno Unito, le età di inizio e fine ciclo (11 e 13 anni) sono quelle di Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord.

	U K																											%			
	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	E/W/NI	SC	IS	LI	NO	BG	CZ	EE	CY	LV	LT	HU	MT		PL	RO	SI
Età d'inizio	12	13	10	12	12	11	12	11	12	12	10	12	13	13	11	12	13	11	13	11	11	13	12	11	10	10	11	13	11	12	10
Età di fine	13	15	15	14	15	14	14	13	14	14	13	14	15	15	13	15	15	14	15	14	14	15	14	15	15	13	15	15	15	14	13
Numero di anni	2	3	6	3	4	4	3	3	3	3	4	3	3	3	3	4	3	4	3	4	4	3	3	5	6	4	5	3	5	3	4

Nella maggior parte dei paesi, le proiezioni demografiche lasciano prevedere un calo nella domanda di insegnanti del livello CITE 2. In questo caso, l'attuale carenza osservata in alcuni dei paesi considerati sarebbe solo temporanea (se tale carenza è generale e non limitata soltanto a poche discipline scolastiche o ad alcune aree geografiche). È anche possibile che si verifichi un fenomeno di surplus di insegnanti in paesi in cui la domanda è in calo (a causa di una diminuzione delle iscrizioni) e l'offerta non risente del pensionamento di un numero importante di insegnanti. Questa situazione si verifica soprattutto nei paesi candidati. Tuttavia, va detto che in questi paesi la possibilità di trovare un lavoro più redditizio in settori diversi dall'insegnamento può portare molti insegnanti di tutte le età ad abbandonare la professione docente e, di conseguenza, causare una riduzione dell'offerta. Questo spiegherebbe le riforme per abbassare l'età pensionabile varate in tutti i paesi (7).

In alcuni paesi, l'effetto combinato dell'aumento del numero di alunni e dell'invecchiamento della popolazione docente sarà considerevole negli anni a venire. È questo il caso di Lussemburgo, Paesi Bassi e, in misura minore, Belgio e Svezia. La situazione è così allarmante che tutti questi paesi si trovano già di fronte ad una carenza di insegnanti (si vedano i capitoli successivi).

In molti paesi, infine, è possibile che l'invecchiamento e il pensionamento di elevate percentuali di insegnanti sia controbilanciato da un calo nelle iscrizioni. In questa situazione potrebbero trovarsi la Francia, l'Irlanda e, più a lungo termine ma in misura minore, l'Italia e il Regno Unito. Naturalmente, nei primi due paesi, le soluzioni per far fronte ad un'eventuale penuria attuale avrebbero carattere provvisorio.

Tali osservazioni si riferiscono evidentemente ad ampie tendenze e non tengono conto di situazioni particolari di carenza o di esubero relative solo ad alcune materie o aree geografiche.

L'esame delle proiezioni demografiche e dei possibili scenari futuri suscitano tra i responsabili politici un dibattito sul modo di prendere in considerazione le evoluzioni in questione e di preparare delle strategie volte alla prevenzione di future carenze o esuberi. I paesi che rischiano di trovarsi in situazioni di carenza di personale docente potrebbero già iniziare ad assumere nuovi insegnanti (per una descrizione delle iniziative destinate ad attirare personale qualificato nella professione docente, si veda il capitolo 6). I paesi che rischiano invece di avere problemi di esubero potrebbero trovarsi di fronte ad una disoccupazione massiccia degli insegnanti (con tutti i costi che ne conseguono) o trasformare il problema nella possibilità di innalzare il livello dell'istruzione introducendo ad esempio delle norme per la riduzione delle dimensioni delle classi, riducendo così anche il surplus di insegnanti.

La sezione successiva esamina il modo in cui i paesi si preparano a rispondere alle previsioni riguardanti la domanda e l'offerta di insegnanti.

(7) Per informazioni più dettagliate sull'età pensionabile prevista dalla legge, consultare il capitolo G delle *Cifre chiave dell'istruzione in Europa, 2002. Commissione Europea; Eurydice; Eurostat. Lussemburgo: Ufficio delle Pubblicazioni Ufficiali delle Comunità Europee, 2002.*

2. POLITICHE DI PIANIFICAZIONE

Il problema della domanda e dell'offerta di insegnanti fa sorgere la questione inerente l'esistenza di politiche di pianificazione che aiutino i responsabili politici a prendere delle misure che consentano di rispondere alle future necessità previste.

L'obiettivo generale di una politica di pianificazione è quello di mantenere un certo equilibrio tra la domanda e l'offerta di insegnanti e di sviluppare delle strategie per evitare che si verifichino delle situazioni di carenza o di esubero di personale docente o ancora di riadattare delle misure già prese.

La pianificazione si basa sull'osservazione delle tendenze e sull'individuazione degli scenari di evoluzione più probabili relativi alla domanda e all'offerta di insegnanti, in base a proiezioni demografiche quali i tassi di natalità e l'emigrazione, ma anche all'evoluzione del numero di insegnanti tirocinanti e in servizio (pensionamenti, trasferimenti ad incarichi senza docenza, ecc.).

Le politiche di pianificazione inerenti il fabbisogno di personale docente possono essere a **lungo, medio e/o breve termine**. Questa politica di pianificazione può essere elaborata a livello **nazionale** o **regionale**, in funzione del grado di accentramento/decentramento della gestione del sistema educativo in questione.

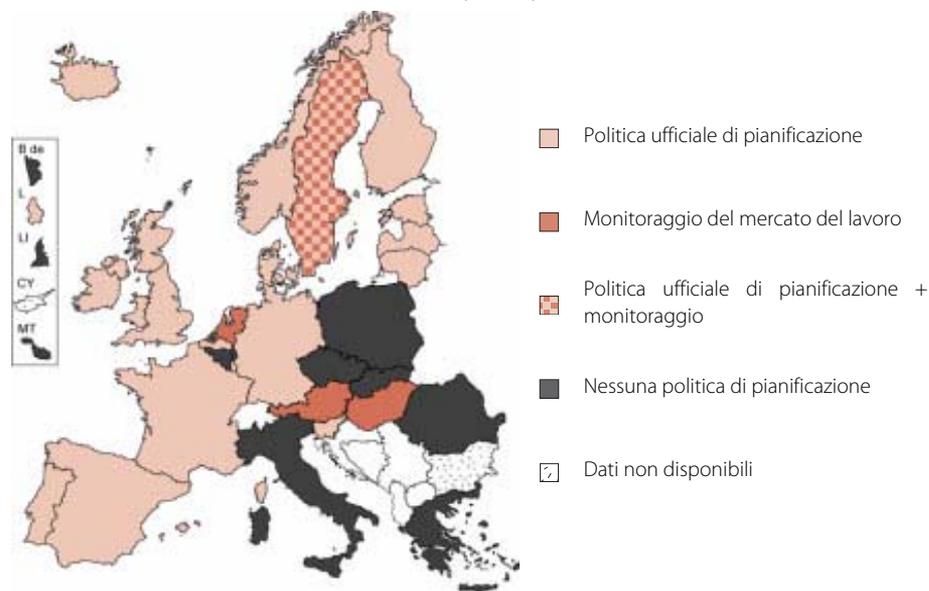
L'elaborazione di tale politica coinvolge diversi attori (inclusi dei consulenti che possono lavorare indipendentemente dall'organo incaricato della definizione della politica).

La pianificazione, secondo la definizione qui fornita, va distinta dalla gestione annuale della richiesta di insegnanti a livello locale. Non possono essere considerate misure di pianificazione né le misure adottate a livello locale (comunale) per l'assunzione e la sostituzione degli insegnanti né le misure introdotte a livello nazionale sulla base di dati raccolti annualmente per la determinazione delle necessità immediate di cattedre e di altre risorse (spese correnti e in conto capitale) legate al numero di alunni iscritti.

Una regolare raccolta di dati a livello locale su base annua può comunque contribuire all'osservazione degli sviluppi e all'istituzione di una politica regionale/nazionale.

L'**osservazione indipendente delle tendenze** del mercato del lavoro, che non è inizialmente legata ai piani governativi ufficiali, può offrire ai responsabili politici un'analisi dei cambiamenti della domanda e dell'offerta di insegnanti, ma non può essere considerata una pianificazione ufficiale. Tali pratiche vengono descritte nel paragrafo 2.7.

FIGURA 1.5: ESISTENZA DI UNA POLITICA DI PIANIFICAZIONE E MONITORAGGIO DELLE TENDENZE RELATIVE ALLA DOMANDA E ALL'OFFERTA DI INSEGNANTI DELL'ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE (CITE 2A). ANNO SCOLASTICO 2000/01



Fonte: Eurydice.

Note supplementari

Paesi Bassi: la pianificazione è limitata alla stima del numero di insegnanti necessari, senza alcuna politica di pianificazione dettagliata relativa allo sviluppo delle strategie finalizzate a tali obiettivi.

Liechtenstein: il Liechtenstein coopera strettamente con la Svizzera in materia di formazione e di impiego degli insegnanti. La Svizzera dispone di una politica di pianificazione che prevede il monitoraggio delle tendenze relative alla domanda e all'offerta di insegnanti. Dal momento che tali evoluzioni vengono individuate sul nascere, il Liechtenstein fa affidamento su tali risultati e contribuisce all'attività.

Repubblica Ceca e Repubblica Slovacca: è in corso la fase preliminare per l'introduzione di una politica di pianificazione.

2.1. Responsabilità e organizzazione

In tutti i 17 paesi che dispongono di una politica di pianificazione, la responsabilità di avviare, o almeno coordinare, tale politica spetta ai Ministeri/Dipartimenti dell'Educazione nazionali o regionali.

La politica di pianificazione dei ministeri si basa spesso sul lavoro di comitati o di commissioni istituiti allo scopo, come avviene nella Comunità fiamminga del Belgio, in Spagna, Irlanda, Portogallo, Finlandia, Lussemburgo Lituania e Slovenia. In Svezia, l'Agenzia nazionale per l'istruzione ha il compito di prevedere l'andamento della domanda e dell'offerta di insegnanti. In Germania, esistono degli speciali dipartimenti per la pianificazione dell'educazione all'interno dei ministeri dell'educazione dei *Länder*.

La responsabilità globale della pianificazione è di solito dell'autorità educativa superiore, ma possono anche essere coinvolti diversi attori locali. In Francia, tale politica è elaborata in stretta collaborazione con le autorità educative locali. Lo stesso avviene nel Regno Unito (Scozia), dove lo *Scottish Executive Education Department* agisce d'accordo con il *General Teaching Council* (un consiglio professionale per i docenti), lo *Scottish Higher Education Funding Council* e vari gruppi d'interesse.

Nel Regno Unito (Inghilterra), il *Department for Education and Skills* lavora in stretta collaborazione con la *Teacher Training Agency* (che sviluppa politiche in materia di formazione e di assunzione) il *General Teaching Council* ed altri organismi. Dell'opinione delle parti sociali si tiene conto in Irlanda, Portogallo e Svezia. I sindacati vengono consultati nella Comunità fiamminga del Belgio, in Spagna, Portogallo, Islanda e Estonia. In Lituania, l'agenzia per l'impiego contribuisce apportando informazioni utili all'istituzione di una politica di pianificazione.

Nella Comunità fiamminga del Belgio, in Lussemburgo, Islanda, Estonia, Lituania e Slovenia, per l'elaborazione della politica di pianificazione si ricorre anche ad esperti che agiscono da consulenti. In generale, gli uffici/dipartimenti di statistica nazionali o regionali forniscono le informazioni di base per le proiezioni.

2.2. Quadro legale e aspetti storici

La pianificazione è oggetto di una legislazione specifica solo in Francia e in Lussemburgo. Negli altri paesi, non esiste alcun quadro legale specifico per questo genere di attività.

Ad eccezione della Finlandia (dove la pianificazione esiste dal 1860) e dell'Estonia (dal 1920), la pianificazione è di introduzione relativamente recente nella maggior parte dei paesi. Ciò è perfettamente comprensibile nel caso dei paesi candidati, che, durante gli anni Novanta, hanno vissuto importanti cambiamenti politici e insieme culturali. È proprio in questo periodo che la Lettonia, la Lituania e la Slovenia hanno iniziato a basare le loro politiche di pianificazione su nuove premesse politiche. La Norvegia ha cominciato a sviluppare una politica di

pianificazione nel 1998. La Comunità fiamminga del Belgio e l'Islanda soltanto nel 2000, come soluzione alla carenza di personale docente.

In Germania, i dipartimenti dei *Länder* incaricati della pianificazione dell'istruzione esistevano già durante gli anni Sessanta (tranne nei *Länder* della Germania Orientale, entrati a far parte della Repubblica Federale nel 1990).

Anche la Svezia ha avviato la politica di pianificazione durante gli anni Sessanta, mentre la Spagna lo ha fatto nel quadro di una riforma educativa avvenuta nel 1970, prima del ritorno alla democrazia avvenuto nel 1975. Nel Regno Unito, il *Department for Education and Skills (DfES)* realizza da molti anni proiezioni inerenti la domanda e l'offerta di insegnanti che, dalla fine degli anni Settanta, vengono usate soprattutto per stabilire gli obiettivi della formazione iniziale degli insegnanti. Durante gli anni Ottanta, sono state avviate delle politiche di pianificazione sistematica in Danimarca, Francia, Lussemburgo e Regno Unito (Scozia).

FIGURA 1.6: INTRODUZIONE DELLE POLITICHE DI PIANIFICAZIONE INERENTI LA DOMANDA E L'OFFERTA DI INSEGNANTI DELL'ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE GENERALE (CITE 2A)

PRIMA DEL 1980	DOPO IL 1980
D, E, P, FIN, S, UK (E/W/NI), EE	B nl, DK, F, L, UK (SC), IS, NO, LV, LT, SI

Fonte: Eurydice.

Note supplementari

Belgio (B fr, B de), Grecia, Italia, Paesi Bassi, Austria, Liechtenstein, Ungheria, Malta, Polonia e Romania: non esiste alcuna pianificazione relativa alla domanda e all'offerta di insegnanti.

Irlanda, Bulgaria e Cipro: dati non disponibili.

Repubblica Ceca e Repubblica Slovacca: sono in corso le fasi preparatorie all'introduzione di una politica di pianificazione.

È difficile esaminare i possibili effetti di tale pianificazione sulla domanda e l'offerta di insegnanti in paesi in cui l'introduzione delle politiche di pianificazione è relativamente recente. Si può tentare di stabilire un rapporto tra la carenza di insegnanti, o l'equilibrio tra domanda e offerta, e l'esistenza di una politica di pianificazione solo per i paesi in cui l'istituzione di tali politiche è antecedente al 1980; in questo caso, vanno comunque considerati anche altri fattori.

2.3. Obiettivi e misure della pianificazione

L'obiettivo generale comune a tutti i paesi che attuano politiche di pianificazione, è quello di mantenere un certo equilibrio tra domanda e offerta di insegnanti. Laddove si prevedano degli squilibri, si cambia la politica degli obiettivi e si introducono misure diverse a seconda che ci si trovi di fronte a situazioni di esubero o di carenza di personale docente.

Le misure finalizzate a far aumentare le assunzioni in casi di rischio di carenza vengono discusse nel capitolo 6.

Una misura adottata di frequente quando si prevede una situazione di esubero consiste nel limitare il numero di studenti ammessi alla formazione iniziale. È quanto avviene in Lussemburgo, Finlandia, Norvegia e Lituania. In Germania, dove non è legalmente possibile ricorrere a tale sistema, l'unica misura per evitare l'esubero di insegnanti in più materie è quella di limitare il numero di cattedre attraverso il bilancio.

Inoltre, la Spagna limita i contratti a tempo indeterminato degli insegnanti pubblici, cercando di spingere gli insegnanti in servizio verso nuove discipline ed offrendo incentivi per il pensionamento anticipato.

2.4. Parametri considerati e base delle proiezioni

Come mostra la figura 1.7, nella maggior parte dei paesi che dispongono di una politica di pianificazione, questa si basa su proiezioni statistiche e su una molteplicità di parametri.

I parametri considerati con maggior frequenza riguardano l'evoluzione demografica generale e l'evoluzione del numero di alunni per livello d'istruzione, ma anche del numero di insegnanti per livello e/o per materia (incluso il numero di insegnanti prossimi all'età pensionabile e il tasso di pensionamento anticipato e/o di insegnanti che abbandonano la professione).

Diversi paesi tengono conto di tutti i parametri esposti.

Inoltre, l'introduzione di riforme educative quali il prolungamento dell'obbligo scolastico, l'introduzione di nuove materie obbligatorie nel programma scolastico o qualsiasi altro cambiamento che possa influire sulla domanda di insegnanti, rappresenta un importante parametro nella programmazione di molti paesi e, in particolare, della Spagna, dell'Islanda e della Slovenia.

I tassi di disoccupazione e di emigrazione sono ugualmente dei parametri importanti, anche se vengono utilizzati meno di frequente.

FIGURA 1.7: PARAMETRI CONSIDERATI NELLE POLITICHE DI PIANIFICAZIONE RELATIVE ALLA DOMANDA E ALL'OFFERTA DI INSEGNANTI DELL'ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE (CITE 2A). ANNO SCOLASTICO 2000/01

	U K																	
	B nl	DK	D	E	F	IRL	L	P	FIN	S	EW/NI	SC	IS	NO	EE	LV	LT	SI
Evoluzione del numero di insegnanti per livello di istruzione e/o per materia	X		X	X5	X	X	X	X1	X	X1	X	X	X	X	X1	X2	X2	X4
Evoluzione del numero di alunni per livello d'istruzione	X		X	X2	X	X	X	X2	X	X2	X	X	X	X	X2	X1	X1	X3
Introduzione di riforme educative	X		X	X1	X			X3	X	X3	X	X	X	X	X3	X3	X3	X2
Evoluzione demografica generale (tassi di natalità, ecc.)	X	X	X	X3	X		X	X4	X	X4	X	X	X	X	X4	X1	X4	X1
Tassi di disoccupazione	X		X	X6	X			X5	X								X5	
Emigrazione	X		X	X4	X				X									
Altro	X	X													X			

1-6: Ordine d'importanza

Fonte: Eurydice.

Note supplementari

L'evoluzione del numero di insegnanti per livello d'istruzione e per materia può includere i seguenti parametri: numero di insegnanti prossimi all'età pensionabile, tasso di pensionamento anticipato e/o tasso di abbandono della professione.

Belgio (B nl) e **Danimarca**: si tiene conto anche delle nuove iscrizioni alla formazione degli insegnanti.

Estonia: le lingue d'istruzione attuali sono il russo e l'estone ma, entro il 2007, al termine del ciclo d'istruzione obbligatoria, tutti gli alunni dovranno essere in grado di parlare e scrivere l'estone correntemente. Questo ha già provocato un aumento della richiesta di insegnanti di lingua estone.

2.5. Durata della politica di pianificazione

Anche se le previsioni coprono un periodo più lungo, la Germania ha una politica di pianificazione **a breve termine** che non supera i cinque anni e in cui il numero di cattedre dipende dal bilancio stilato per uno o due anni al massimo. Questa situazione caratterizza anche il Regno Unito (Scozia).

In Norvegia, nonostante le previsioni riguardino diversi anni, le misure di pianificazione si riferiscono al numero di posti disponibili nei programmi di formazione degli insegnanti, rivisto ogni anno in fase di bilancio.

In Lituania, il periodo coperto dalle proiezioni è di tre anni e in Lettonia di quattro. La politica di pianificazione avviata nella Comunità fiamminga del Belgio nel 2000 ha un programma che si estende per una durata di quattro anni.

Le politiche di pianificazione **a medio termine** corrispondono in genere ad un periodo compreso tra i 5 e i 10 anni. Questo tipo di pianificazione riguarda la Francia e l'Estonia (cinque anni), il Portogallo e la Svezia (da cinque a dieci anni).

La pianificazione **a lungo termine**, che si estende per 10 anni o più, esiste in Danimarca e in Islanda.

Esistono anche dei sistemi di proiezione **misti**. Nel Regno Unito, il periodo coperto dalle previsioni generali è di 10-15 anni. Tuttavia, vengono stabiliti degli obiettivi precisi per un anno con obiettivi indicativi per i successivi due.

In Spagna, la durata dipende dal settore cui si riferisce la politica di pianificazione. Per quanto riguarda l'offerta di cattedre pubbliche, le proiezioni si limitano ad un anno, mentre per il personale docente con incarico temporaneo si va da 3 a 5 anni. L'incidenza delle riforme in materia d'istruzione è calcolata per i successivi 10-12 anni. Inoltre, vengono effettuati dei riadattamenti in base ad una valutazione dei risultati e dell'impatto delle misure (educative) attuate.

In Finlandia, il periodo coperto dalle proiezioni può dipendere dalla materia in oggetto. In Slovenia, le previsioni coprono un periodo di 5-10 anni e, alcune di esse, arrivano anche a 20 anni.

La Comunità fiamminga del Belgio, il Lussemburgo, la Svezia, il Regno Unito, l'Estonia, la Lettonia, la Lituania e la Slovenia operano dei riadattamenti annuali.

2.6. Diffusione delle informazioni relative alla politica di pianificazione

Nella maggior parte dei paesi, le informazioni relative alla politica di pianificazione circolano attraverso dei bollettini ufficiali emessi dall'organo preposto e via Internet. Il terzo mezzo più utilizzato è la stampa, con la pubblicazione delle informazioni ufficiali inerenti tale politica. In Spagna, Lussemburgo e Norvegia, le informazioni vengono fornite attraverso specifici rapporti inviati alle autorità governative.

Nella Comunità fiamminga del Belgio, in Danimarca, Germania, Spagna, Francia, Lussemburgo, Portogallo, Lettonia e Slovenia, i capi d'istituto ricevono le informazioni sulle proiezioni relative agli insegnanti e devono, a loro volta, informare le autorità locali/nazionali riguardo le loro necessità specifiche in materia di insegnanti.

Soltanto in alcuni paesi gli insegnanti, gli insegnanti tirocinanti, gli studenti in possesso di un diploma secondario che consenta loro di accedere all'istruzione superiore e i consulenti in orientamento professionale costituiscono un gruppo specifico per questo genere di informazioni. Tra questi paesi vi sono la Comunità fiamminga del Belgio, la Germania, la Spagna e la Lituania, che informano tutti questi gruppi degli sviluppi e dei piani statali. La Slovenia comunica tali informazioni anche agli istituti per la formazione degli insegnanti e ai sindacati. Il Regno Unito (Scozia) informa tutti i gruppi d'interesse, che contribuiscono anche all'elaborazione della politica in questione.

FIGURA 1.8: DIFFUSIONE E ACCESSO ALLE INFORMAZIONI RIGUARDANTI LA POLITICA DI PIANIFICAZIONE RELATIVA ALLA DOMANDA E ALL'OFFERTA DI INSEGNANTI DELL'ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE GENERALE (CITE 2A). ANNO SCOLASTICO 2000/01

Mezzo					
Bollettino ufficiale dell'organo decisionale		Giornale		Internet	
B nl, D, E, F, P, FIN, UK, IS, SI		B nl, D, FIN, UK, IS, LV, LT, SI		B nl, DK, D, E, F, P, FIN, UK, IS, LV, LT, SI	
Gruppo specifico/Destinatario					
Capi d'istituto	Insegnanti	Insegnanti tirocinanti	Studenti in possesso di un diploma secondario che consenta loro di accedere all'istruzione superiore	Consulenti in orientamento	Tutte le persone interessate
B nl, DK, D, E, F, L, P, LV, SI	B nl, DK, D, E	B nl, D, E, LT	B nl, D, E, LT	B nl, D, E, LV, LT, SI	B nl, DK, D, E, FIN, UK, IS, LV, LT

Fonte: Eurydice.

Note supplementari

Francia: il numero di cattedre messe a concorso ogni anno per ciascuna materia è pubblicato nel *Bulletin Officiel de l'Education Nationale de la République Française*, diffusa in tutte le scuole.

Irlanda: dati non disponibili.

Lussemburgo: il Ministero dell'Educazione usa un rapporto generale che determina i bisogni presenti e futuri.

Svezia: le informazioni sulla politica di pianificazione sono pubbliche, ma non vengono inviate a nessuno dei gruppi specifici indicati.

Norvegia: viene presentato un rapporto al Parlamento sotto forma di documenti ufficiali di pianificazione per il bilancio annuale.

2.7. Monitoraggio dell'andamento del mercato del lavoro

I Paesi Bassi e l'Ungheria segnalano l'esistenza di un monitoraggio particolare del mercato del lavoro. La Svezia, che dispone di una politica di pianificazione ufficiale, include nelle inchieste generali sul mercato del lavoro anche la professione docente.

Nei Paesi Bassi, le scuole sono libere di determinare i loro bisogni in materia di personale docente. L'elenco degli insegnanti non compare in un registro centrale. Tuttavia, ogni anno, viene stilata una previsione della domanda e dell'offerta di insegnanti relativa ad un periodo compreso tra i 5 e i 10 anni. Le previsioni relative alla domanda si basano sul numero di alunni, mentre per quelle relative all'offerta si considerano i flussi in entrata di personale proveniente da altri settori e quelli in uscita, costituiti dagli insegnanti che desiderano abbandonare la professione. Le indagini sul mercato del lavoro nel settore dell'istruzione, come l'*Arbeidsmarktbarometer Voortgezet Onderwijs* (un barometro per il mercato del lavoro relativo all'istruzione secondaria), offre informazioni sul numero di posti vacanti e sul modo in cui vengono occupati. Questo barometro offre anche dati relativi alle potenziali carenze di insegnanti e al luogo in cui potrebbero verificarsi. Inoltre, l'*HBO-* e il *WO-Monitor* forniscono informazioni sulla situazione dei neolaureati nel mercato del lavoro. Partendo da studi annuali, esse esaminano questioni legate all'occupazione e alla disoccupazione, alla riqualificazione, alla mobilità, alle assunzioni e a temi simili. Infine, è stato istituito il *Sectorbestuur voor de Onderwijsarbeidsmarkt* (SBO, Gestione settoriale per il mercato del lavoro relativo all'istruzione), al fine di migliorare la conoscenza dell'andamento di tale mercato. Attraverso degli annuari pubblicati dal 1999, l'SBO cerca di rendere il mercato più trasparente.

Sebbene in Ungheria organi indipendenti esperti abbiano elaborato diversi modelli di pianificazione, le loro previsioni non contribuiscono alla definizione della politica di pianificazione. Nel 1995, il Ministero del Lavoro e quello della Cultura e dell'Educazione hanno istituito congiuntamente un Consiglio per lo sviluppo delle risorse umane a lungo termine. I due ministeri hanno sostenuto un progetto di ricerca per il periodo che va dal 1995 al 2010 nel quadro del *Future Workforce Trends Projections Programme* (Programma di proiezione delle evoluzioni della popolazione attiva) della Banca Mondiale. L'obiettivo del progetto è quello di prevedere la struttura della domanda e dell'offerta rispetto alla popolazione attiva suddivisa per sesso, età, professione e titolo di studio, al fine di gettare le basi per la creazione di una strategia generale per il mercato del lavoro, che include il settore educativo.

L'obiettivo dell'*Arbetskraftsbarometern*, un questionario svedese distribuito ogni anno ad un campione di datori di lavoro, è quello di fare un bilancio delle possibilità offerte dal mercato del lavoro per diverse categorie di occupazione, incluso l'insegnamento. Ai datori di lavoro viene chiesto se sono alla ricerca di impiegati in possesso di particolari qualifiche, se il numero dei candidati corrisponde ad una carenza, un esubero o un equilibrio tra domanda e offerta e di

calcolare approssimativamente i loro bisogni per i tre anni successivi. Vengono inoltre pubblicati i risultati relativi ai dieci anni precedenti. Un rapporto dal titolo *Where the Jobs Are*, pubblicato dall'AMS, l'amministrazione nazionale svedese del mercato del lavoro, si basa sulle opinioni delle amministrazioni regionali e locali del mercato del lavoro.

In Austria, non esiste alcuna politica di pianificazione nazionale. Tuttavia, a livello provinciale (*Land*), diversi organismi controllano l'andamento della domanda e dell'offerta. La domanda è stabilita, a questo livello, in base alle statistiche e, soprattutto, alle politiche concernenti la formazione degli insegnanti. Le informazioni vengono trasmesse agli istituti per la formazione iniziale. A livello nazionale, il ministero informa tutti i diplomati riguardo la situazione lavorativa futura, per metterli a conoscenza delle opportunità professionali che li aspettano.

2.8. Riforme in corso finalizzate all'introduzione di una politica di pianificazione

Tra i paesi che non dispongono ancora di alcuna politica di pianificazione, la Repubblica Ceca e la Repubblica Slovacca sono attualmente gli unici ad averne previsto ufficialmente l'introduzione.

Nella Repubblica Ceca, il Libro bianco del Ministero dell'Educazione, della Gioventù e dello Sport sul Programma nazionale di sviluppo dell'istruzione del 2001 propone di elaborare un sistema per la gestione delle risorse umane che includa una politica di pianificazione. Nella Repubblica Slovacca, la necessità di osservare l'evoluzione demografica e di varare una politica di pianificazione a livello nazionale è affermata chiaramente in un progetto denominato *Milenium*, approvato dal Parlamento nazionale e che dovrebbe gettare le basi per la riforma educativa.

CAPITOLO 2

ESUBERI E CARENZE: ALCUNE CONSIDERAZIONI STATISTICHE

INTRODUZIONE

Cosa s'intende per esubero e carenza di insegnanti? Una definizione generale di entrambi i concetti viene data nell'introduzione generale al presente rapporto. L'obiettivo di questo capitolo è quello di stabilire se la quantificazione delle carenze e degli esuberi praticata nei diversi paesi consenta di elaborare un confronto internazionale.

Tutti i sistemi educativi sono alla costante ricerca di un equilibrio tra i propri bisogni relativi al personale docente e il numero di insegnanti qualificati disponibili (in altre parole, di un equilibrio tra la domanda e l'offerta). Il modo più semplice di risolvere il problema consiste nel far sì che il numero di insegnanti qualificati sia sempre superiore alla domanda stimata, per poter avere una riserva disponibile che consenta di affrontare qualsiasi circostanza. Diversi fattori si oppongono tuttavia alla logica di questo metodo. Se ne possono citare subito due. Prima di tutto, le politiche per limitare la spesa pubblica, soprattutto nel settore dell'istruzione, che hanno portato molti paesi a ridurre il numero di insegnanti di riserva limitando l'accesso alla formazione iniziale o il numero di cattedre. In secondo luogo, tutte le situazioni in cui gli insegnanti sono in sovrannumero, implicano inevitabilmente un aumento del numero di insegnanti alla vana ricerca di una cattedra che corrisponda alla loro qualifica. La prospettiva di restare senza lavoro può, a sua volta, scoraggiare i giovani dall'intraprendere degli studi finalizzati all'insegnamento. Lo squilibrio tra domanda e offerta è quindi costante.

Le conseguenze delle situazioni di **carenza** variano in base al fatto che la mancanza di personale causi problemi inerenti:

- la sostituzione di insegnanti temporaneamente assenti per una qualsivoglia ragione (malattia, formazione, ecc.) oppure
- la nomina di insegnanti a cattedre libere.

La mancanza di personale docente è inoltre più o meno grave a seconda del fatto che costringa ad assumere insegnanti o supplenti non qualificati o non adeguatamente qualificati oppure che causi una situazione in cui non c'è nessuno che possa assumersi la responsabilità degli alunni, ai quali non è quindi possibile garantire alcun insegnamento.

L'**esubero**, o **surplus**, corrisponde ad una situazione in cui la domanda di personale docente è inferiore al numero di insegnanti adeguatamente qualificati disponibili sul mercato del lavoro e intenzionati ad accettare una cattedra

adeguata alla loro formazione. La gravità della situazione varia in base al fatto che si tratti di:

- personale docente già nominato e messo in “congedo pagato” o cui viene offerta la possibilità di andare in pensionamento anticipato data la penuria di posti liberi;
- personale qualificato in attesa di cattedra o costretto ad accettare nomine a tempo parziale;
- personale qualificato che desiderava intraprendere la carriera docente costretto tuttavia a cambiare settore professionale a causa della mancanza di posti disponibili.

I diversi paesi di cui si occupa lo studio presentano situazioni di carenza, di esubero e, talvolta, anche di equilibrio tra domanda e offerta. Quantificare tali situazioni è importante al fine di determinare se queste hanno lo stesso significato statistico. I dati statistici disponibili a livello nazionale sono stati quindi raccolti dalle Unità nazionali di Eurydice nel tentativo di **quantificare** la carenza e/o l'esubero e di analizzare la loro evoluzione durante l'ultimo decennio.

Per quanto riguarda la raccolta dei dati, si noterà che, oltre alle differenze inerenti la definizione di carenza, le procedure utilizzate nei diversi paesi per misurare le carenze (descritte nel primo paragrafo del presente capitolo) differiscono da un paese all'altro. Relativamente all'esubero, si possono notare differenze sia nei metodi di calcolo che nei livelli d'istruzione su cui vertono i dati (presentati nel secondo paragrafo del capitolo).

Le differenze inerenti le definizioni nazionali di carenza ed esubero non consentono di effettuare alcun confronto diretto dei dati raccolti. È possibile realizzare unicamente un'analisi delle tendenze (tramite l'utilizzo di serie temporali) in alcuni paesi che dispongono di dati statistici. Tale analisi, che consiste nella valutazione della situazione e nella presentazione di indicatori statistici che possano chiarire la questione, viene presentata nel terzo paragrafo di questo capitolo. Sulla base dei dati disponibili per alcuni paesi, l'analisi rivela i limiti delle statistiche attuali in materia. Si vedrà allo stesso tempo che l'assenza di dati relativi a situazioni di esubero in un contesto dominato da problemi di carenza non significa necessariamente che il primo non esiste, dal momento che le situazioni di carenza e di esubero possono verificarsi contemporaneamente. La coesistenza dei due fenomeni può essere connessa a variazioni di natura geografica o a differenze legate alle discipline insegnate.

1. PROCEDURE UTILIZZATE PER QUANTIFICARE LE CARENZE E STATISTICHE DISPONIBILI

I quattro paesi che hanno fornito dati statistici relativi alla carenza di insegnanti sufficienti a stabilire delle serie temporali (dieci anni) sono i Paesi Bassi, la Svezia, il Regno Unito (Inghilterra e Galles) e l'Islanda. La Comunità fiamminga del Belgio possiede dati statistici per due anni (1998/99 e 1999/2000). La Lituania presenta dei dati per quattro anni scolastici (dal 1996/97 al 1999/2000) e l'Ungheria per tre (dal 1997/98 al 1999/2000).

FIGURA 2.1: PROCEDURE UTILIZZATE PER QUANTIFICARE LE CARENZE: COPERTURA E LIMITI DEI DATI STATISTICI. ANNO SCOLASTICO 2000/01

	PROCEDURE	COPERTURA E LIMITI
B nl	Alla fine di settembre, viene fatto un confronto tra il numero di insegnanti necessari e il numero di quelli disponibili (in cerca di occupazione). La prima cifra è calcolata sulla base della differenza tra il numero di insegnanti con incarico temporaneo e il numero massimo di insegnanti necessari a coprire le sostituzioni. I sostituti coprono i posti liberi per assenza degli insegnanti (con nomina fissa o meno) per un periodo di almeno 10 giorni ma inferiore a un anno scolastico.	Istruzione secondaria inferiore; dati disponibili solo per due anni.
NL	La carenza viene quantificata all'inizio dell'anno scolastico sulla base di indagini effettuate su un numero limitato di scuole, che indicano la percentuale del numero totale di ore di lezione "scoperte" (incarichi di insegnamento non ancora assegnati). Un altro indicatore è rappresentato dalla percentuale di posti occupati da insegnanti non qualificati o da insegnanti a pieno titolo ma con una qualifica inadeguata.	L'intera istruzione secondaria; analisi relativa soltanto agli ultimi quattro anni.
S	Le statistiche mostrano il rapporto tra il numero di posti occupati da insegnanti non pienamente qualificati e il numero totale di insegnanti. Non sono inclusi gli insegnanti in congedo da almeno sei mesi né quelli impiegati da meno di un mese.	Insegnanti (numero di persone fisiche) che lavorano soprattutto nella <i>grundskola</i> , formati per insegnare dal quarto al nono anno (esclusi quelli di discipline artistiche). Nel 1991/92, sono state cambiate le definizioni. I dati precedenti a tale data non sono quindi confrontabili.
UK (E/W)	Le statistiche si riferiscono al numero di posti "vacanti", cioè di posti fissi a tempo pieno della durata di almeno un trimestre, messi a concorso ma non assegnati. Il tasso di cattedre vacanti è il numero di posti vacanti espressi come percentuale del numero di insegnanti qualificati che occupano una cattedra.	I dati si riferiscono all'intera istruzione secondaria e fino al 1993 includevano i <i>sixth form colleges</i> .

FIGURA 2.1 (SEGUITO): PROCEDURE UTILIZZATE PER QUANTIFICARE LE CARENZE: COPERTURA E LIMITI DEI DATI STATISTICI. ANNO SCOLASTICO 2000/01

	PROCEDURE	COPERTURA E LIMITI
IS	Le cattedre "vacanti" sono quelle occupate da insegnanti non qualificati. Le statistiche mostrano il rapporto tra questo numero di cattedre (assegnate ad insegnanti non qualificati) e il numero totale di cattedre.	Istruzione obbligatoria (primaria e secondaria inferiore).
LT	Le statistiche mostrano il rapporto tra il numero di cattedre messe a concorso perché vacanti all'inizio dell'anno scolastico (1° ottobre) e il numero di nuovi insegnanti assunti in tale data.	Istruzione primaria, secondaria inferiore e secondaria superiore; dati disponibili solo per quattro anni.
HU	Il numero di posizioni vacanti si riferisce al numero di posti non occupati alla data in cui i dati vengono raccolti per un determinato anno scolastico (normalmente il 10 ottobre). Questi dati non forniscono informazioni relative ai tentativi, riusciti o meno, di assegnare le cattedre vacanti una volta effettuata la raccolta dei dati all'inizio dell'anno scolastico.	Statistiche disponibili per categoria di insegnanti qualificati per insegnare a diversi livelli d'istruzione; dati disponibili solo per tre anni.

Fonte: Eurydice.

Come mostra la figura 2.1, i paesi che dispongono di dati che consentono di quantificare la situazione di carenza utilizzano procedure diverse. Nei Paesi Bassi, nel Regno Unito (Inghilterra e Galles), in Lituania e in Ungheria, le informazioni riguardano la percentuale di cattedre identificate come "vacanti", la cui definizione varia da un paese all'altro. Nei Paesi Bassi, l'unità è il numero di ore di lezione "scoperte" (non ancora assegnate) all'inizio dell'anno scolastico. Sono disponibili dei dati complementari per stabilire la percentuale di personale docente a pieno titolo ma con una qualifica inadeguata assunto dalle scuole secondarie. Nel Regno Unito (Inghilterra e Galles), l'unità è rappresentata dal numero di posti fissi a tempo pieno vacanti da un determinato periodo di tempo, per i quali le scuole hanno pubblicato degli annunci ma che non sono ancora stati assegnati. In Lituania e Ungheria, l'unità è il numero di posti ancora vacanti all'inizio dell'anno (primi di ottobre). Questi posti possono essere affidati ad insegnanti non qualificati o assegnati ad insegnanti qualificati durante l'anno (in data successiva rispetto a quella in cui sono state raccolte le informazioni). Anche il denominatore utilizzato nei diversi paesi può variare. Può trattarsi del numero di insegnanti qualificati che occupano una cattedra (come in Inghilterra e in Galles) oppure del numero di insegnanti neoassunti (come in Lituania).

Contrariamente ai summenzionati paesi, i due paesi nordici includono nelle loro statistiche il personale non qualificato. In Svezia, l'unità di calcolo è il numero di insegnanti non qualificati rispetto al numero totale di insegnanti. Non esistono dati relativi specificamente al numero di cattedre per le quali gli incarichi d'insegnamento restano non attribuiti. In Islanda, l'unità è il numero di posti assegnati a personale non qualificato in rapporto al numero totale di posti. In entrambi i paesi, l'espressione "personale non qualificato" si riferisce ad insegnanti che non sono in possesso della qualifica formale richiesta. Ciò può includere, ad

esempio, persone che non hanno completato la formazione iniziale o che hanno solo una formazione generale in una o più discipline, ma nessuna formazione pedagogica.

Nella Comunità fiamminga del Belgio, le statistiche si riferiscono alla mancanza di personale supplente.

**FIGURA 2.2: INDICATORI DI CARENZA USATI NEI VARI PAESI.
ANNO SCOLASTICO 2000/01**

	B nl	NL	S	UK (E/W)	IS	LT	HU
Percentuale di cattedre occupate da personale non qualificato		●	●		●		
vacanti per cui non è stato assegnato alcun insegnante		●		●		●	●
Percentuale di insegnanti assenti non sostituiti	●						

Fonte: Eurydice.

2. PROCEDURE UTILIZZATE PER QUANTIFICARE GLI ESUBERI E STATISTICHE DISPONIBILI

I dati utilizzati per quantificare gli esuberi provengono in genere dalle statistiche di disoccupazione. Considerata la definizione di esubero data in precedenza, va detto che questa fonte di informazione non è pienamente soddisfacente, poiché non tiene conto degli insegnanti qualificati non considerati in cerca di lavoro perché temporaneamente occupati in altri settori professionali. Al contrario, gli insegnanti qualificati che risultano in cerca di occupazione ma che non desiderano intraprendere la carriera docente sono inclusi nelle cifre relative al sovrannumero. Oltre a queste considerazioni, vanno considerati i problemi legati alla comparabilità dei dati: esistono delle differenze in base al fatto che l'unità di misura sia il numero di insegnanti senza lavoro o il numero di quelli che ricevono un sussidio di disoccupazione.

La copertura dei dati presentati per quantificare gli esuberi varia notevolmente. Nei paesi che dispongono di informazioni sufficienti a stabilire delle serie temporali, questi dati coprono l'istruzione secondaria inferiore nella Comunità fiamminga del Belgio, l'istruzione primaria e secondaria in Germania e l'intero ciclo secondario nei Paesi Bassi. La Finlandia e Malta dispongono di dati relativi a tutta l'istruzione. Considerato che le variazioni delle percentuali degli insegnanti ufficialmente disoccupati ai vari livelli d'istruzione possono essere considerevoli, questi ultimi due paesi non saranno inclusi nell'analisi successiva.

I dati forniti dalla Comunità fiamminga del Belgio e dalla Germania sono dei valori assoluti, che permettono di stabilire un indice di evoluzione del numero di insegnanti in cerca di occupazione. I dati relativi ai Paesi Bassi sono delle percentuali, che consentono non solo di analizzare questi cambiamenti, ma anche di operare un confronto tra il numero di insegnanti in cerca di occupazione e il numero di insegnanti titolari di una cattedra.

FIGURA 2.3: PROCEDURE UTILIZZATE PER QUANTIFICARE GLI ESUBERI E COPERTURA DEI DATI STATISTICI. ANNO SCOLASTICO 2000/01

	BASE DI CALCOLO	COPERTURA
B nl	Numero di insegnanti ufficialmente considerati in cerca di lavoro.	Istruzione secondaria inferiore.
D	Numero di insegnanti ufficialmente considerati in cerca di lavoro che fanno richiesta di un sussidio di disoccupazione. Il calcolo degli esuberi si basa, tra le altre cose, sul numero di insegnanti disoccupati, tenendo conto delle qualifiche che consentono loro di insegnare in un determinato tipo di scuola.	Scuole primarie, <i>Hauptschulen</i> , <i>Realschulen</i> , scuole speciali, <i>Gymnasium</i> . Le informazioni raccolte si riferiscono all'anno solare e non a quello scolastico.
NL	Numero di insegnanti che ricevono un sussidio diviso per il numero di equivalenti a tempo pieno nell'istruzione secondaria moltiplicato per la percentuale di personale docente.	Istruzione secondaria.
FIN	Numero di insegnanti ufficialmente considerati in cerca di lavoro all'ufficio di collocamento. Va detto che non tutti gli insegnanti disoccupati sono registrati in questo ufficio (ma la maggior parte lo sono).	Tutti i livelli di istruzione. Le informazioni si riferiscono all'anno solare e non all'anno scolastico.
MT	Numero di insegnanti qualificati senza lavoro in rapporto al numero totale di insegnanti qualificati (occupati e disoccupati). I dati corrispondono alla percentuale di insegnanti ufficialmente registrati come disoccupati, che ricevano un sussidio di disoccupazione o no.	Tutti i livelli di istruzione.

Fonte: Eurydice.

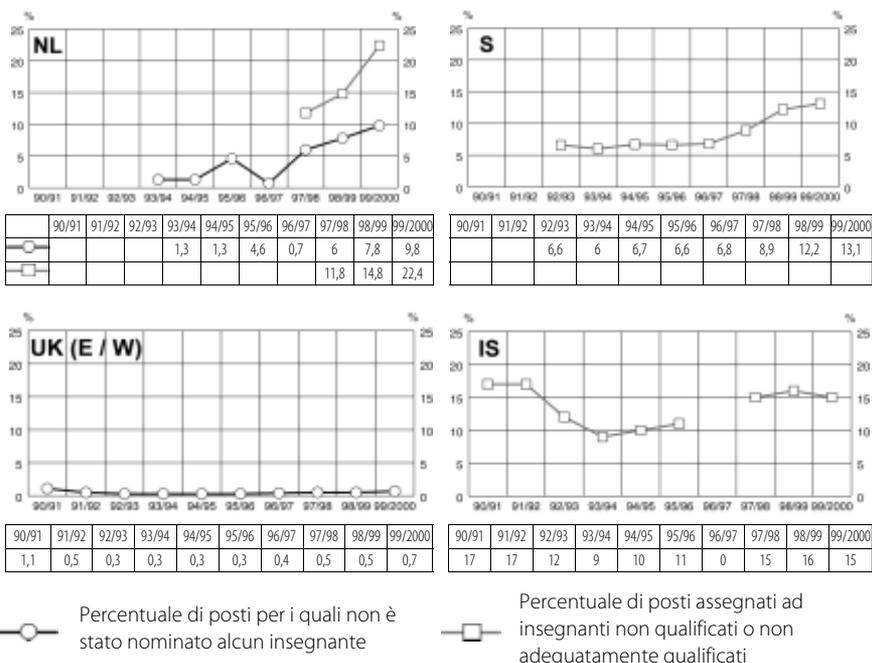
3. ANALISI DEI DATI STATISTICI NAZIONALI

3.1. Statistiche inerenti le carenze

3.1.1. Analisi della carenza

La figura 2.4 mostra che in due dei paesi considerati, Svezia e Paesi Bassi, la carenza di personale sta diventando più seria. In Islanda, negli ultimi anni, il grado di carenza è rimasto pressoché invariato. Bisogna ricordare che, sebbene questi tre paesi utilizzino un indicatore che tiene conto degli insegnanti non qualificati o non adeguatamente qualificati, i metodi usati per quantificare le carenze non sono gli stessi. Nel Regno Unito (Inghilterra e Galles), il tasso di cattedre vacanti è relativamente basso. Tuttavia, va sottolineato che le informazioni si riferiscono ai posti fissi a tempo pieno (o a nomine della durata di un trimestre almeno) messi a concorso ma non ancora assegnati. Ciò non riflette necessariamente le difficoltà incontrate dalle scuole nella ricerca di candidati qualificati per le materie "scoperte" o per particolari aree geografiche.

FIGURA 2.4: QUANTIFICAZIONE DELLE CARENZE DI INSEGNANTI IN QUATTRO PAESI DELL'UNIONE EUROPEA E DELL'AE/LS/SEE DAL 1990/91 AL 1999/2000



Fonti: Eurydice, dati nazionali.

Paesi Bassi: Vrieling en Van Rooijen (1998); Van Bergen en Van der Ploeg (2000); Van Bergen *et al.* (2001).

Svezia: *Statistic Sweden.*

Regno Unito (E/W): *DfEE annual 618G survey and National Assembly for Wales stats3 survey.*

Islanda: *The Need for Teachers in Compulsory Schools to the year 2010. Report from a committee. February 1999. Statistics Iceland.*

Per altri paesi, si dispone di dati meno completi che non permettono di stabilire delle serie temporali, ma che forniscono un'indicazione sullo stato della situazione attuale. I dati relativi alla Comunità fiamminga del Belgio, ad esempio, evidenziano una grave carenza negli ultimi due anni. Il numero di insegnanti disponibili copriva il 71% della richiesta nel 1998/99 (1.863 insegnanti disponibili contro i 2.638 necessari) e il 75% nel 1999/2000 (1.680 insegnanti disponibili contro i 2.234 necessari). In Lituania, il rapporto tra il numero di posti vacanti e il numero di insegnanti neoassunti rivela che tra il 1996/97 e il 1998/99, la domanda relativa al personale docente non è stata soddisfatta (nel 1998/99). Il rapporto tra domanda e offerta si assesta nel 1999/2000. In Ungheria, le statistiche indicano una carenza con circa il 2% dei posti vacanti rimasti tali all'inizio dell'anno. La mancanza di informazioni relative agli altri anni significa che per questi tre paesi è impossibile elaborare un grafico dell'andamento dell'ultimo decennio.

3.1.2. Fattori alla base delle carenze

I fattori che possono provocare una carenza di personale docente sono molteplici. La situazione generale del mercato del lavoro dei laureati è quindi determinante. È sempre più facile attirare giovani laureati nell'insegnamento quando le opportunità negli altri settori sono poche e il livello di disoccupazione dei laureati è alto, piuttosto che quando il mercato è forte. Vi sono altri fattori, più facili da quantificare dell'andamento del mercato del lavoro dei laureati, come l'evoluzione del numero di laureati e l'aumento della percentuale di insegnanti che abbandonano la professione o scelgono il pensionamento anticipato.

Per alcuni dei paesi esaminati, sono disponibili i dati statistici relativi a questi fattori, che aiutano a chiarire la situazione.

Evoluzione del numero di laureati

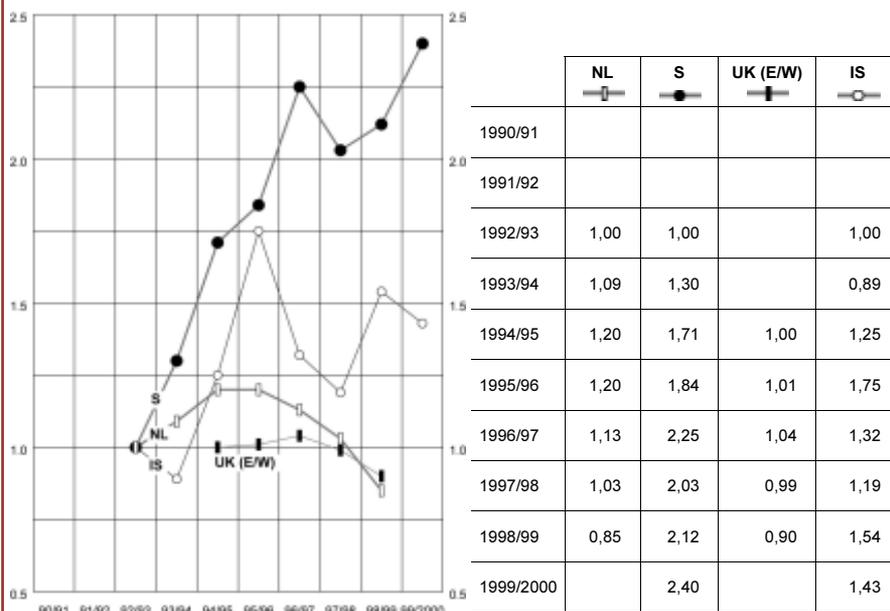
Il numero di laureati che hanno seguito la formazione iniziale per insegnanti è un elemento importante da considerare nel contesto di una situazione di carenza di personale docente, in quanto il suo aumento o la sua diminuzione possono contribuire alla crescita o alla riduzione del fenomeno di carenza. Tuttavia, non esiste alcuna relazione diretta, dal momento che i laureati in possesso di una qualifica che consente loro di insegnare possono sempre, una volta completati gli studi, orientarsi verso altri settori professionali.

L'evoluzione del numero di laureati che hanno seguito un corso di formazione iniziale per insegnanti nei quattro paesi per i quali si conoscono i dati, evidenziano un leggero calo nei Paesi Bassi e nel Regno Unito (Inghilterra e Galles). La carenza di insegnanti qualificati in questi paesi può dipendere in parte da questo calo. La situazione è, tuttavia, molto instabile. Va sottolineato che nel Regno Unito (Inghilterra e Galles), i dati pubblicati di recente sul numero di candidati alla formazione iniziale mostrano un aumento di questi ultimi di quasi il 10% nel 2001 rispetto al 2000. Tale evoluzione può essere dovuta alle misure attuate di recente per attirare i giovani verso la professione docente (per ulteriori dettagli, si veda il capitolo 6). Nei Paesi Bassi, al contrario, i fenomeni di carenza, d'invecchiamento della popolazione docente (discusso nel capitolo 1) e di diminuzione del numero di laureati sono stati accompagnati anche da un calo del numero di candidati alla formazione iniziale degli insegnanti.

In Svezia, invece, il numero di laureati è aumentato fortemente negli ultimi anni. La carenza di insegnanti in questo paese non è quindi dovuta ad alcuna perdita d'interesse da parte dei giovani per gli studi che consentono di accedere alla professione docente, fenomeno più riconducibile ad altri paesi. Va detto, tuttavia, che in Svezia l'accesso all'istruzione superiore è limitato. Il numero di laureati dipende dunque dal numero di posti disponibili. L'interesse per gli studi che consentono di diventare docenti può essere quantificato soltanto tramite il numero di candidati alla formazione degli insegnanti. Se il numero di posti negli istituti per la formazione degli insegnanti è aumentato notevolmente durante gli anni Novanta, il numero dei candidati è cresciuto ancor più nettamente ⁽¹⁾.

(1) Per le questioni relative all'accesso e alla selezione, consultare *La professione docente in Europa: profili, tendenze e sfide. Rapporto I: Formazione iniziale e passaggio alla vita professionale. Istruzione secondaria inferiore generale. Questioni chiave dell'istruzione in Europa, volume 3. Bruxelles: Eurydice, 2002.*

FIGURA 2.5: EVOLUZIONE DEL NUMERO DI LAUREATI CHE HA SEGUITO UN CORSO DI FORMAZIONE INIZIALE PER INSEGNANTI E IN POSSESSO DI UNA QUALIFICA CHE CONSENTE LORO DI INSEGNARE NELL'ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE, IN QUATTRO PAESI DELL'UNIONE EUROPEA E DELL'AEELS/SEE, DAL 1990/91 AL 1999/2000



Fonti: Eurydice, dati nazionali.

Paesi Bassi: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2000.

Svezia: Statistic Sweden.

Regno Unito (E/W): Database of Teacher Records.

Islanda: The Need for Teachers in Compulsory Schools to the year 2010.

Nota esplicitiva

L'indice di evoluzione del numero di laureati che ha seguito la formazione iniziale per gli insegnanti e in possesso delle qualifiche che consentono loro di insegnare nell'istruzione secondaria inferiore, si ottiene dividendo il numero totale dei laureati relativo ad ogni anno per quelli dell'anno di riferimento (il 1992/93 per i Paesi Bassi, la Svezia e l'Islanda e il 1994/95 per l'Inghilterra e il Galles). I dati includono i docenti qualificati per insegnare almeno nell'istruzione secondaria inferiore. In alcuni paesi, possono essere qualificati anche per insegnare ad altri livelli.

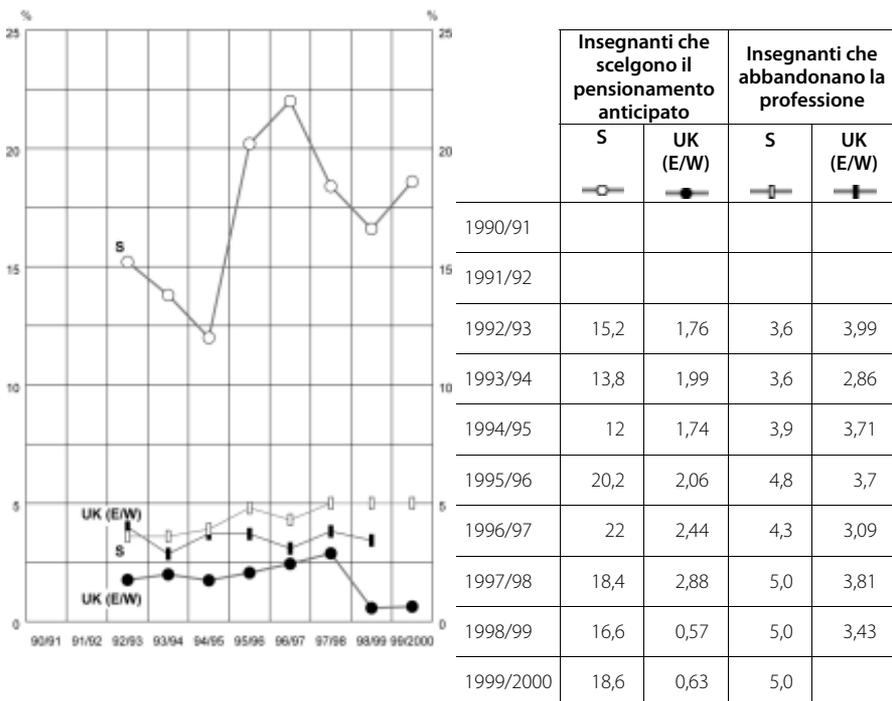
Evoluzione della percentuale degli insegnanti che decidono di abbandonare la professione o di andare in pensionamento anticipato

La perdita di interesse degli insegnanti nei confronti della loro professione e il fatto che si rivolgano ad altri settori professionali o decidano di andare in pensionamento anticipato sono ulteriori fattori che possono spiegare le situazioni di carenza di personale docente.

I dati statistici sono disponibili soltanto per la Svezia e il Regno Unito (Inghilterra e Galles) e mostrano che la percentuale di insegnanti che decidono di andare in pensionamento anticipato ha subito un forte aumento in Svezia tra il 1994/95 e il 1996/97. La carenza che si è verificata dopo questo periodo è riconducibile,

almeno in parte, a tale ritiro. Il Regno Unito (Inghilterra e Galles), invece, ha registrato un calo della percentuale di insegnanti che hanno scelto il prepensionamento nel 1998/99, a seguito delle modifiche apportate al piano di pensionamento il 31 agosto 1997. Il numero di insegnanti che ha abbandonato la professione è rimasto, comunque, abbastanza stabile.

FIGURA 2.6: EVOLUZIONE DELLA PERCENTUALE DI INSEGNANTI CHE ABBANDONANO LA PROFESSIONE O SCELGONO IL PENSIONAMENTO ANTICIPATO IN DUE PAESI DELL'UNIONE EUROPEA, DAL 1990/91 AL 1999/2000



Fonti: Eurydice, dati nazionali.

Svezia: *Statistic Sweden.*

Regno Unito (E/W): *DfEE annual 618G survey e National Assembly for Wales stats3 survey.*

Nota supplementare

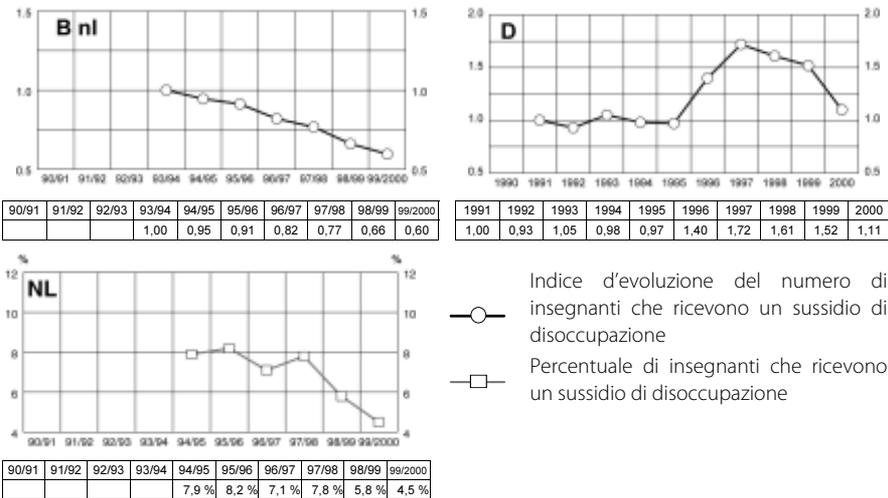
Svezia: il numero di insegnanti che sceglie il pensionamento anticipato e il numero di insegnanti che abbandona la professione (per altri lavori) viene calcolato allo stesso modo, l'unica differenza è l'età degli insegnanti. Quelli che hanno meno di 58 anni sono conteggiati nella categoria "abbandono della professione", mentre quelli di età compresa tra i 59 e i 63 anni rientrano tra coloro che "scelgono il pensionamento anticipato". I dati relativi agli "insegnanti che abbandonano la professione" includono quelli di loro che sono diventati capi d'istituto.

3.2. Statistiche inerenti gli esuberi

3.2.1. Analisi del surplus

I dati statistici disponibili per i tre paesi in questione indicano un calo del surplus nella Comunità fiamminga del Belgio e nei Paesi Bassi, il che è coerente con la situazione di carenza nei due paesi appena constatata. In Germania, invece, i dati mostrano un aumento relativamente forte degli esuberi nella seconda metà degli anni Novanta. Ciò è dovuto al fatto che, dal 1996, le statistiche includono non solo gli insegnanti in esubero dei *Länder* della Germania occidentale, ma anche gli insegnanti che ricevono un sussidio di disoccupazione dei *Länder* della Germania orientale e che tra il 1996 e il 1998 sono stati assunti meno insegnanti in possesso di un diploma di formazione iniziale.

FIGURA 2.7: QUANTIFICAZIONE DEGLI INSEGNANTI IN ESUBERO IN TRE PAESI DELL'UNIONE EUROPEA, DAL 1990/91 AL 1999/2000



Fonti: Eurydice, dati nazionali.

Belgio (B nl): VDAB.

Germania: *Einstellung von Lehrkräften 2001 – Statistische Veröffentlichung der Kultusministerkonferenz*, N° 158, Marzo 2002.

Paesi Bassi: Mensink en Van Kessel (1998); Ministerie van OCenW (1999); SBO (2000), *Tabellenboek. 1999/2000: Ministerie van OCenW, Arbeidsmarkteffectenrapportage onderwijs 2000*.

Nota esplicativa

L'indice di evoluzione del numero di insegnanti che riceve un sussidio di disoccupazione si ottiene dividendo ciascuno dei numeri indicati per i diversi anni per il numero dell'anno di riferimento (il 1993/94 nel caso della Comunità fiamminga del Belgio e il 1991 per la Germania).

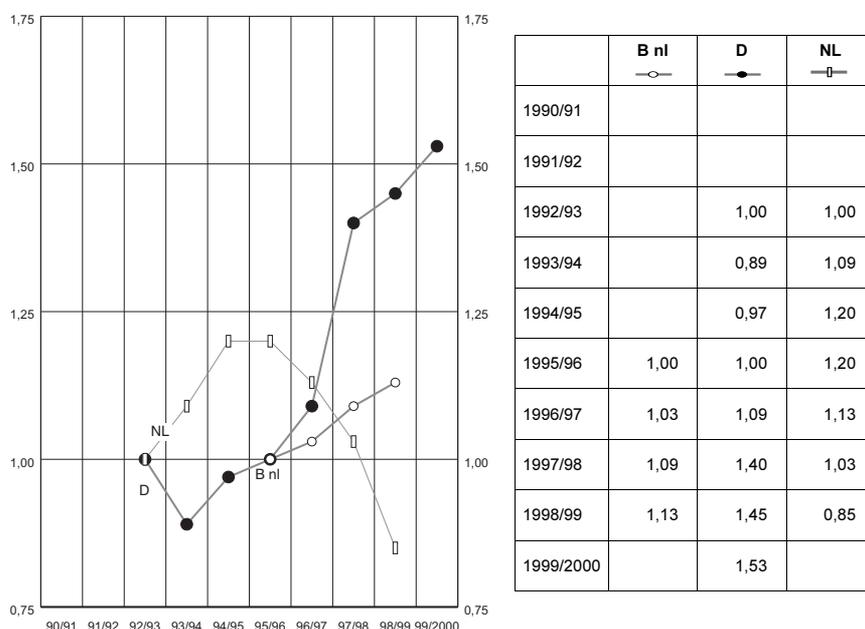
3.2.2. Fattori alla base degli esuberi – evoluzione del numero di laureati

Le ragioni che stanno alla base di una situazione di esubero di personale docente possono variare in base alle modalità di assunzione e di selezione, come dimostra il caso della Germania. In questo paese, durante l'ultimo decennio, il numero di insegnanti laureati ha subito una continua oscillazione. Dopo un periodo di calo, all'inizio degli anni Novanta, negli ultimi tre anni si è assistito ad un'impennata del numero di laureati (dovuta in parte all'assenza del numero chiuso nell'istruzione superiore). Ciò ha avuto un impatto diretto sul surplus. Nel sistema tedesco, gli insegnanti vengono assunti dai *Länder* e il numero di posti messi a concorso da questi ultimi influisce decisamente sull'equilibrio tra domanda e offerta. L'aumento del numero degli insegnanti in cerca di occupazione tra il 1996 e il 1998 sembra suggerire che ad aver impedito l'estendersi delle possibilità di assunzione siano state le restrizioni operate sulle risorse finanziarie. Il numero di nuovi insegnanti abilitati all'insegnamento almeno al livello secondario inferiore è aumentato notevolmente dal 1999, mentre il numero di nuovi insegnanti assunti ogni anno a tempo indeterminato è raddoppiato rispetto al periodo 1990-1998. Allo stesso tempo, anche il numero di studenti ammessi all'università per la frequenza dei corsi di formazione degli insegnanti è in forte aumento dal 2000, in seguito alle campagne di assunzione condotte dai *Länder*.

Nella Comunità fiamminga del Belgio, il numero di laureati è aumentato leggermente negli ultimi anni. Tale aumento sembra essere un fattore positivo, considerata la carenza di insegnanti qualificati. Dal momento che l'insegnamento è organizzato principalmente da organismi privati sovvenzionati, la maggior parte degli insegnanti può essere assunta direttamente dalle scuole. Non esiste alcun sistema di limitazione del numero di assunzioni da parte delle autorità pubbliche, come accade invece in Germania.

Nei Paesi Bassi, gli insegnanti che ricevono attualmente un sussidio di disoccupazione sono il residuo di un periodo di surplus verificatosi alla fine degli anni Ottanta e all'inizio degli anni Novanta e non possono quindi essere considerati il segnale di un esubero attuale.

FIGURA 2.8: EVOLUZIONE DEL NUMERO DI LAUREATI CHE HANNO SEGUITO LA FORMAZIONE INIZIALE DEGLI INSEGNANTI QUALIFICATI PER INSEGNARE AL LIVELLO SECONDARIO INFERIORE, IN TRE PAESI DELL'UNIONE EUROPEA, DAL 1990/91 AL 1999/2000



Fonti: Eurydice, dati nazionali.

Belgio (B nl): Yearbook of annual statistics of the Department of Education - figures for enrolment in hogescholen (non-university higher education institutions).

Germania: Einstellung von Lehrkräften 2001 - Statistische Veröffentlichung der Kultusministerkonferenz, N° 158, marzo 2002.

Note supplementari

Germania: il numero di insegnanti laureati per ciascun anno non corrisponde all'anno scolastico, ma all'anno civile (1992/93 = 1992). Questo numero include quelli di loro che sono qualificati per insegnare materie generali al livello secondario superiore o per lavorare al *Gymnasium*.

Nota esplicativa

L'indice di evoluzione del numero di laureati che hanno seguito la formazione iniziale degli insegnanti, qualificati per insegnare nel ciclo secondario inferiore, si ottiene dividendo il numero totale di laureati dei diversi anni per il numero dell'anno di riferimento (il 1995/96 per la Comunità fiamminga del Belgio, il 1992 per la Germania e il 1992/93 per i Paesi Bassi). I dati includono gli insegnanti qualificati per insegnare almeno al livello secondario inferiore. In alcuni paesi, possono anche essere qualificati per insegnare ad altri livelli.

CAPITOLO 3 ASSUNZIONE DEGLI INSEGNANTI

INTRODUZIONE

Una volta adempiute tutte le condizioni propedeutiche all'abilitazione, come la formazione iniziale e, laddove prevista, la fase di qualificazione sul lavoro ⁽¹⁾, i futuri insegnanti sono pronti ad entrare a pieno titolo nel mondo dell'insegnamento. Per fare questo, tuttavia, è necessario presentare domanda di assunzione attraverso i canali prestabiliti e, inoltre, dimostrare di essere in possesso di tutti i requisiti di idoneità.

L'accesso alla professione docente degli insegnanti a pieno titolo è gestito a diversi livelli amministrativi e segue procedure differenti. L'espressione "normali procedure di assunzione" si riferisce all'assunzione di un insegnante pienamente qualificato per una cattedra a concorso, in base alle procedure e/o ai regolamenti standard.

Una minoranza di paesi europei fa uso di meccanismi centralizzati di selezione degli insegnanti, che consentono di esercitare un alto grado di controllo sul numero di insegnanti da nominare e li impegnano ad un sistema di mantenimento nel ruolo a vita. La maggior parte dei paesi europei dispone di un sistema di assunzione molto più decentrato, denominato "assunzione aperta", in cui il processo di relazione tra gli insegnanti in cerca di occupazione e le cattedre disponibili ha luogo a livello di istituto. La nozione di nomina a vita è molto meno diffusa in questo sistema. Ciò permette alle autorità educative di reagire in modo più flessibile alle oscillazioni della richiesta di personale docente e offre agli insegnanti maggiore autonomia in materia di scelte relative alla carriera. La normale modalità di assunzione degli insegnanti incide quindi sul modo di far incontrare la domanda e l'offerta. Entrambi i sistemi, decentrati e centralizzati, possono contribuire a mantenere un equilibrio o a provocare uno squilibrio nel mercato degli insegnanti.

Questo capitolo chiarirà quindi cosa si intende per centralizzato e decentrato, prima di esaminare più nel dettaglio l'organizzazione dei tre principali modelli di assunzione esistenti. Un altro aspetto del processo di selezione riguarda le condizioni che i futuri insegnanti devono soddisfare per poter essere considerati idonei all'assegnazione di una cattedra. Tali condizioni di idoneità vengono descritte in un terzo paragrafo, mentre la parte finale del capitolo si concentra sui tipi di contratto offerti agli insegnanti assunti.

(1) Si veda *La professione docente in Europa: profili, tendenze e sfide*. Capitolo 5 del *Rapporto I: Formazione iniziale e passaggio alla vita professionale. Istruzione secondaria inferiore generale. Questioni chiave dell'istruzione in Europa*, volume 3. Bruxelles: Eurydice, 2002.

1. AUTORITÀ RESPONSABILI DELLE ASSUNZIONI

Una delle più importanti dimensioni relative all'assunzione degli insegnanti in Europa è il grado di accentramento del reclutamento. L'analisi di tale aspetto impone la comprensione dell'organizzazione dei livelli decisionali relativi all'istruzione. Questa varia notevolmente da un paese all'altro ed è quindi necessario darne una breve descrizione. In tutti i paesi, il livello decisionale più basso corrisponde alla scuola stessa e può coincidere con il capo d'istituto, il comitato di gestione scolastico o il consiglio di amministrazione (composto dai rappresentanti delle parti interessate).

La situazione relativa all'autorità di livello superiore, ma anche a quelle intermedie, è in un certo senso più complessa. Nella maggior parte dei paesi, l'autorità che agisce al livello superiore è il governo centrale (Ministero dell'Educazione). Le eccezioni sono costituite dal Belgio (dove le autorità di livello superiore sono i ministeri delle tre comunità linguistiche), la Germania (ministeri dei 16 *Länder*), la Spagna (governi delle Comunità Autonome, soggetti al quadro legislativo stabilito dallo Stato che regola l'accesso all'insegnamento pubblico) e il Regno Unito (i rispettivi ministeri di Inghilterra, Galles, Irlanda del Nord e Scozia). In Austria, i governi dei nove *Bundesländer* e il Ministero Federale dell'Educazione, della Scienza e della Cultura sono responsabili dei diversi tipi di scuole (rispettivamente della *Hauptschule* e della *allgemeinbildende höhere Schule*).

I livelli decisionali intermedi possono essere governi locali oppure divisioni o organi amministrativi situati a livello locale che dipendono dall'autorità superiore. Le divisioni amministrative ministeriali si trovano nella maggior parte dei paesi che funzionano secondo un sistema molto centralizzato, come la Francia, dove la responsabilità delle assunzioni è ripartita tra l'autorità superiore (il ministro stabilisce il numero di cattedre da mettere a concorso e quali candidati nominare) e l'autorità intermedia (il *recteur de l'académie* è responsabile dell'assegnazione delle cattedre ai candidati che hanno ricevuto la nomina).

Nella Repubblica Slovacca, gli uffici distrettuali e regionali svolgono le funzioni amministrative statali rispettivamente al primo e al secondo livello. In altri paesi, come il Regno Unito (Scozia) e i paesi nordici, gli enti locali o i consigli municipali svolgono un ruolo importante nelle questioni educative. Nel Regno Unito (Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord), l'assunzione degli insegnanti è di principale competenza degli istituti, con un certo coinvolgimento degli enti locali.

È necessario, inoltre, sottolineare che in Belgio, Irlanda e Paesi Bassi, il settore privato sovvenzionato (vale a dire le scuole gestite da enti privati con il sostegno pubblico) è incluso nella presente analisi nell'istruzione pubblica. Nelle diverse comunità linguistiche del Belgio, gli organi amministrativi (*pouvoir organisateur*, *Schulträger*, *inrichtende macht* o *schoolbestuur*) che gestiscono le scuole del settore privato sovvenzionato sono enti locali di diritto privato. Nel settore pubblico, si tratta di organismi di diritto pubblico di livello intermedio (per le scuole gestite dalle province e dai comuni) o di livello superiore (per le scuole amministrate dalle Comunità). Nei Paesi Bassi, la responsabilità accordata alle scuole è sempre

notevole, come in Irlanda, dove l'istruzione privata sovvenzionata è gestita dai *boards of management* di ogni singola scuola.

FIGURA 3.1: AUTORITÀ RESPONSABILE DELL'ASSUNZIONE DEGLI INSEGNANTI DELL'ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE GENERALE (CITE 2A). ANNO SCOLASTICO 2000/01

	Concorso	Graduatoria	Assunzione aperta
Autorità educativa di livello superiore	EL, E, F, I, L, P, MT	B fr (scuole amministrate dalla Comunità), B de (tutte le scuole), D, A (AHS), CY	
Autorità educativa di livello intermedio	RO	A (HS)	B fr e B nl (scuole amministrate da province e comuni), B nl (scuole amministrate dalla Comunità), D, FIN, UK (SC), IS, NO, EE
Scuole			B fr e B nl (settore privato sovvenzionato), IRL, NL, S, UK (E/W/Nl), BG, CZ, LV, LT, HU, PL, SI, SK

Fonte: Eurydice.

Note supplementari

Belgio (B fr, B de): le autorità responsabili delle assunzioni variano in base all'organo amministrativo che gestisce la scuola: le autorità educative superiori per le scuole pubbliche, le autorità di livello intermedio per le scuole gestite da province e comuni (solo nella Comunità francofona) e le scuole o i gruppi di scuole per le scuole private sovvenzionate.

Belgio (B nl): l'assunzione degli insegnanti per il settore pubblico è di competenza dell'AGO, un ente pubblico autonomo; le autorità responsabili delle assunzioni per le scuole provinciali, comunali e private sovvenzionate sono le stesse indicate per la Comunità francofona.

Danimarca e Liechtenstein: dati non disponibili.

Germania: l'assunzione aperta è un metodo di reclutamento alternativo riconosciuto. Di solito, viene messo un annuncio per le singole cattedre scoperte quando non ci sono candidati adatti a ricoprirle. L'assunzione aperta è di competenza dello *Staatliches Schulamt* (autorità educativa di livello intermedio).

Grecia: la graduatoria è in fase di eliminazione graduale (durante il periodo compreso tra il 1998 e il 2003).

Austria: il *Landesschulbehörde* (autorità educativa regionale del *Land*) è responsabile dell'assunzione degli *Hauptschullehrer* (insegnanti delle scuole secondarie generali), mentre il Ministero Federale dell'Educazione, della Scienza e della Cultura è responsabile dell'assunzione degli insegnanti delle *allgemeinbildende höhere Schulen* (scuole secondarie accademiche).

Nota esplicitiva

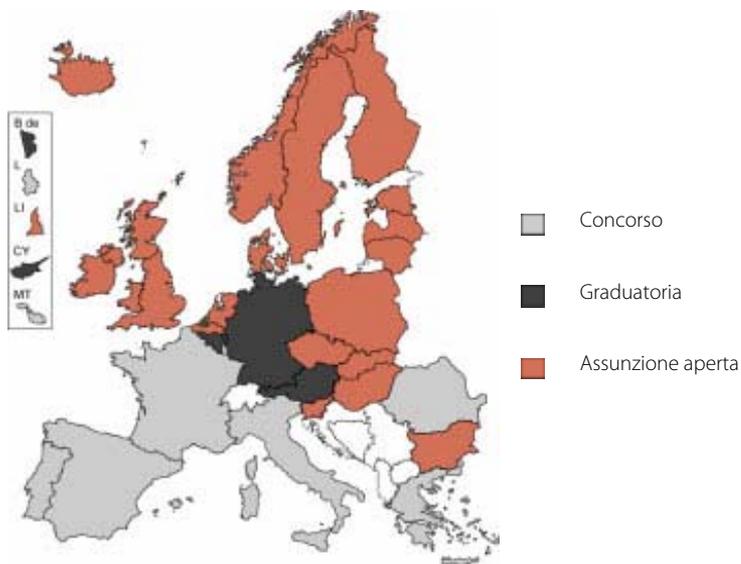
Quando la responsabilità dell'assunzione per uno stesso tipo di scuola è ripartita tra più livelli, viene indicato soltanto il livello più elevato.

Il livello di responsabilità relativo all'assunzione nei vari paesi può quindi essere classificato in funzione del grado di accentramento, ma anche del tipo di procedura adottata. Esistono tre principali metodi di assunzione: il concorso, la graduatoria e l'assunzione aperta. La figura 3.1 mostra che i primi due tipi sono relativamente centralizzati. L'assunzione aperta, invece, è decentrata. Queste procedure vengono descritte in modo dettagliato nel paragrafo successivo.

2. METODI DI ASSUNZIONE

La figura 3.2 mostra i diversi metodi di assunzione in vigore nei paesi esaminati dallo studio.

FIGURA 3.2: PRINCIPALI METODI DI ASSUNZIONE DEGLI INSEGNANTI DELL'ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE GENERALE (CITE 2A). ANNO SCOLASTICO 2000/01



Fonte: Eurydice.

Note supplementari

Belgio (B fr, B de): la figura presenta la situazione delle scuole amministrate dalle Comunità francofona e germanofona. Nella Comunità germanofona, l'assunzione attraverso la graduatoria è il metodo usato anche per il settore privato sovvenzionato. Nella Comunità francofona, il reclutamento per le scuole gestite da province e comuni e per il settore privato sovvenzionato avviene tramite l'assunzione aperta.

Belgio (B nl): l'assunzione aperta si applica per tutte le scuole.

Germania: l'assunzione aperta è un metodo di reclutamento alternativo riconosciuto. Di solito, viene messo un annuncio per le singole cattedre scoperte quando non ci sono candidati adatti a ricoprirla.

Grecia: la graduatoria è in fase di eliminazione (durante il periodo compreso tra il 1998 e il 2003).

2.1. Concorso

Il termine “concorso” si usa per indicare un esame pubblico organizzato a livello centrale al fine di selezionare dei candidati alla professione docente. I paesi che organizzano dei concorsi per accedere alla professione si differenziano per il momento in cui li organizzano. Come illustra la figura 3.3, la maggior parte dei paesi organizza il concorso alla fine della formazione iniziale degli insegnanti; alcuni paesi, tuttavia, lo organizzano prima della fine della formazione o, più precisamente, prima della fase finale di qualificazione sul lavoro ⁽²⁾.

FIGURA 3.3: CONCORSI ORGANIZZATI PRIMA O DOPO LA FINE DELLA FORMAZIONE INIZIALE DEGLI INSEGNANTI DELL'ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE GENERALE (CITE 2A). ANNO SCOLASTICO 2000/01

Concorso organizzato prima della fine della formazione iniziale (prima della fase finale di qualificazione sul lavoro)	Concorso organizzato al termine della formazione degli insegnanti
F, L	EL, E, I, P, MT, RO

Fonte: Eurydice.

In Francia, i candidati devono completare il secondo anno di studio presso un IUFM per conseguire la qualifica di insegnante a pieno titolo. L'ammissione al secondo anno è vincolata al superamento di un *concours* (CAPES o *agrégation*). Al termine della seconda parte di studio, una commissione di selezionatori propone al capo d'istituto o all'autorità educativa competente (*recteur de l'académie*) i candidati cui offrire una cattedra a tempo indeterminato (*titularisation*) in qualità di dipendenti pubblici. In alcuni casi, la commissione può anche suggerire di prolungare il periodo di qualificazione sul lavoro (presso un IUFM) di un anno, al termine del quale al candidato viene offerta una cattedra oppure viene, ma accade raramente, respinto. In Lussemburgo, la selezione tramite concorso è organizzata all'inizio del *période probatoire*. Al termine di questo periodo, viene organizzato un esame finale. Non si tratta di un vero e proprio concorso, ma di una valutazione data a conclusione della formazione. Sebbene una volta superato questo esame i candidati siano considerati pienamente qualificati, è prevista una fase facoltativa successiva, durante la quale svolgono una ricerca e presentano una tesi (incrementando così le loro prospettive salariali).

Sei paesi – Grecia, Spagna, Italia, Portogallo, Malta e Romania – organizzano un concorso successivo all'assegnazione del diploma di formazione iniziale. In questi paesi, i candidati che desiderano essere ammessi al concorso devono, oltre a soddisfare i criteri di idoneità generali (si veda più avanti), essere in possesso di tutte le qualifiche di insegnamento richieste. In Portogallo, tuttavia, possono sostenere l'esame anche i candidati in possesso della cosiddetta *habilitação*

⁽²⁾ Per maggiori dettagli, si vedano i grafici presentati nel primo rapporto di questa serie, che illustrano le fasi che devono superare gli insegnanti dei vari paesi per passare dalla formazione iniziale all'esercizio della professione. La fase finale di qualificazione sul lavoro è discussa in: *La professione docente in Europa: profili, tendenze e sfide*. Capitolo 5 del *Rapporto 1: Formazione iniziale e passaggio alla vita professionale. Istruzione secondaria inferiore generale. Questioni chiave dell'istruzione in Europa*, volume 3. Bruxelles: Eurydice, 2002.

própria (diploma di istruzione superiore nella loro materia ma nessuna formazione per l'insegnamento). I candidati che superano l'esame, hanno quindi l'obbligo di seguire una formazione per insegnanti entro i due anni successivi alla nomina.

In materia di modalità di nomina degli insegnanti, la Grecia sta attraversando una fase di transizione. Gli elenchi degli insegnanti da nominare sulla base dell'*epetirida* (la graduatoria nazionale ufficiale) sono stati chiusi il 31 dicembre 1997. Dal 1998 al 2002, una certa percentuale di nomine è stata fatta in base all'ordine degli insegnanti su tali elenchi e la restante parte tra coloro che avevano superato un concorso bandito e organizzato dall'*Anotato Symvoulio Epilogis Prosopikou* (ASEP), secondo la graduatoria di arrivo, che resta valida due anni. Dal 2003, gli insegnanti saranno nominati esclusivamente sulla base di un concorso di selezione degli insegnanti. Da tale anno, per ottenere la nomina, sarà richiesto, a titolo di qualifica supplementare, il certificato di Competenza pedagogica e didattica.

In Portogallo, la selezione degli insegnanti del settore pubblico (prima fase del *concurso*) è organizzata a livello nazionale tramite due concorsi contemporanei: il concorso per i *quadros de escola* (selezione per un posto fisso in una determinata scuola) e per i *quadros de zona pedagógica* (selezione per le funzioni docenti in tutte le scuole di una divisione amministrativa). Tutti gli eventuali posti rimasti vacanti possono essere assegnati a coloro che superano la seconda fase del *concurso*. Questa seconda fase non consente di accedere alla funzione pubblica (e non è quindi un concorso nel vero senso della parola), ma di assegnare dei contratti di insegnamento su base annuale (si veda il capitolo 4).

Il voto finale attribuito ai candidati alla fine del concorso può dipendere anche dai risultati ottenuti dal candidato durante la sua formazione iniziale, come accade in Italia e in Portogallo. A Malta, per la valutazione dei candidati all'insegnamento, vengono organizzati dei colloqui a livello centrale. La Commissione della funzione pubblica stabilisce dei coefficienti di ponderazione espressi in percentuale per un certo numero di criteri, vale a dire i diplomi (30 %), le conoscenze professionali connesse (20 %), l'esperienza professionale (20 %), gli interessi culturali (15 %) e le qualità personali (15 %), e tutti i candidati devono arrivare ad ottenere almeno il 50 % per essere considerati idonei all'assegnazione di una cattedra (esistono graduatorie separate per ciascuna materia). In Grecia, i candidati che sostengono il concorso devono conseguire una media finale pari al 60%. Se la raggiungono, vengono classificati in funzione di criteri supplementari, come il voto di laurea, eventuali diplomi post laurea e/o una precedente esperienza lavorativa.

In Spagna, il concorso è suddiviso in due fasi. La prima (chiamata *fase de oposición*) valuta la conoscenza del programma di corso e le competenze pedagogiche e didattiche. La seconda, *fase de concurso*, tiene conto dei meriti accademici dei candidati (risultati ottenuti durante la formazione iniziale, altri diplomi, ecc.) e dell'esperienza precedente. Il risultato finale del concorso è così ponderato: la *fase de oposición* conta due terzi e la *fase de concurso* un terzo.

In Portogallo, prima di sostenere il concorso per il settore pubblico (prima fase del *concurso*), i candidati devono avere anche un certo numero di anni di esperienza professionale: quattro anni per la selezione dei *quadros de zona pedagógica* e due anni per la selezione dei *quadros de escola*.

In Romania, i nuovi insegnanti, una volta conseguito il diploma di formazione, devono seguire un periodo di prova di due anni e poi superare un esame denominato *definitivat* (organizzato dall'università in cui hanno studiato). Il superamento di questo esame consente agli insegnanti di concorrere all'assegnazione di una cattedra in una scuola specifica, ottenendo un incarico di ruolo. Per questa fase finale, il concorso è organizzato dall'Ispettorato scolastico della contea. Un insegnante può sostenere il *definitivat* tre volte in un arco di tempo massimo di cinque anni. Se non riesce a superarlo entro questo periodo, non può più sostenere il concorso per l'assegnazione di un incarico a tempo indeterminato.

Non tutti i paesi garantiscono una cattedra ai candidati che superano il concorso. La nomina dipende dalla disponibilità di posti (Italia, Grecia e Portogallo). In Francia, invece, tutti gli insegnanti che superano il *concours* e la fase di qualificazione sul lavoro hanno un posto garantito. Anche in Lussemburgo a tutti i candidati che superano il concorso è garantita l'assegnazione di una cattedra. In Romania, gli insegnanti che hanno superato il *definitivat* e il concorso organizzato dall'Ispettorato scolastico della contea hanno diritto ad un posto a tempo indeterminato e il ministro (rappresentato dall'Ispettorato scolastico della contea) è obbligato ad offrire loro un posto di ruolo a tempo pieno.

Il compito di far corrispondere le cattedre ai candidati è dell'autorità che organizza il concorso, anche in collaborazione con altri organismi di livello superiore, locale o regionale. La situazione della Francia è già stata illustrata. A Malta, l'organizzazione è di competenza del Dipartimento della formazione continua e dell'educazione degli adulti e l'assegnazione dei posti spetta al Dipartimento delle operazioni. In Romania, l'Ispettorato scolastico della contea organizza il concorso ed è responsabile dell'assegnazione delle cattedre sulla base di una severa normativa emanata dal ministro.

2.2. Graduatoria

Si tratta di un sistema in cui coloro che desiderano insegnare presentano domanda, completa di nome e titolo di studio, ad un'autorità competente di livello superiore o intermedio. Quattro paesi – Belgio (solo nelle Comunità francofona e germanofona e, nel caso della prima, solo per le scuole amministrare dalla comunità), Germania, Austria e Cipro – utilizzano questo sistema per assegnare le cattedre vacanti. Un quinto paese, la Grecia, sta gradualmente sostituendo questo metodo con il concorso (come citato in precedenza).

In Germania, il mantenimento delle graduatorie è di competenza delle autorità educative superiori. Una graduatoria stabilita dal Ministero dell'Educazione di un *Land* (o da un organismo controllato direttamente dal ministero) copre tutte le cattedre di quel *Land*. In Austria, il *Landesschulbehörde* (consiglio regionale competente) è responsabile della redazione della graduatoria dei due tipi di scuola, l'*Hauptschule* e l'*allgemeinbildende höhere Schule*.

Gli insegnanti delle scuole amministrare dalle Comunità francofona e germanofona del Belgio vengono reclutati da una graduatoria che contiene tutti i candidati con almeno 240 giorni di servizio. La graduatoria viene fatta in base al numero di domande presentate negli anni precedenti, all'anno di conseguimento del diploma di formazione iniziale e alla data di nascita. I candidati ricevono uno status cosiddetto "temporaneo" (che può corrispondere in pratica all'assegnazione di una cattedra per diversi anni scolastici consecutivi). Nella Comunità francofona, i candidati possono, entro certi limiti, fare domanda di assegnazione di uno status "temporaneo prioritario" (*temporaire prioritaire*), soprattutto se hanno già prestato servizio, nei due anni precedenti, nella stessa scuola o nello stesso settore. Il ministro ha il potere discrezionale di assegnare uno status temporaneo prioritario o una cattedra a tempo indeterminato. Nella Comunità germanofona, a causa delle sue ridotte dimensioni, gli insegnanti del settore privato sovvenzionato vengono assunti anche attraverso una graduatoria tenuta dal loro organo amministrativo (nel settore privato sovvenzionato esiste un solo *Schulträger* per le scuole secondarie inferiori).

Nella Comunità fiamminga del Belgio, i candidati possono anche iscriversi ad un *vervangingspool* (un pool di insegnanti di riserva), gestito dal VDAB (l'ufficio di collocamento fiammingo, che è un organo pubblico indipendente).

A Cipro, la Commissione per i servizi educativi (un organo costituzionale superiore nominato dal Presidente della Repubblica per un periodo di sei anni) elabora una graduatoria diversa per ciascuna disciplina del programma. In Grecia, la redazione della graduatoria è di competenza del Ministero dell'Educazione Nazionale e degli Affari Religiosi.

La graduatoria dei candidati segue diversi criteri. Il più semplice di questi è costituito dalla data di presentazione della domanda, di cui si tiene conto in tutti i paesi ad eccezione della Germania. In Grecia, questo è l'unico criterio di classificazione.

In Austria, le graduatorie sono di competenza di ciascuno dei nove *Länder* e a livello federale non esiste alcuna base legislativa che preveda dei criteri da seguire in materia di selezione. Tali criteri variano dunque in base al *Land*. In generale, si segue un sistema di punteggio: i futuri insegnanti delle *Hauptschulen* (scuole secondarie generali) possono accumulare dei crediti per aver ottenuto una valutazione eccellente al termine della formazione iniziale, aver studiato una terza disciplina, aver conseguito delle qualifiche supplementari (ad esempio per lavorare con gli alunni con bisogni educativi speciali), aver svolto il servizio militare o civile oppure per determinate circostanze familiari (come il doversi occupare dei bambini). Per contro, si possono anche perdere dei punti se non si avvisa immediatamente della propria idoneità all'insegnamento o se non si dà la propria disponibilità per un certo periodo di tempo. Nel caso un candidato rifiuti una cattedra, non gliene verrà assegnata un'altra fino a quando non ne sarà proposta una a tutti gli altri candidati in graduatoria. Questo sistema di crediti non esiste per le *allgemeinbildende höhere Schulen*. Per queste scuole, l'assegnazione dipende dal tempo di permanenza in lista d'attesa e dalle qualifiche supplementari. Una valutazione eccellente al termine del tirocinio di pratica pedagogica della durata di un anno, dà diritto ad un bonus di 12 mesi di iscrizione nella lista d'attesa. A Cipro, oltre all'anno di conseguimento del diploma, la graduatoria dipende dalle qualifiche accademiche ottenute dopo il diploma universitario di primo livello, dal servizio svolto presso la Guardia Nazionale e dalla situazione personale e familiare del candidato. In Germania, funziona un sistema basato soltanto sui risultati degli esami di formazione professionale (vale a dire il primo e il secondo concorso di Stato).

L'individuazione delle cattedre disponibili è di competenza dello *Staatliches Schulamt* in Germania, del *Landesschulrat* in Austria (sulla base di rapporti annuali elaborati dall'ispettorato scolastico) e del ministero per la Comunità francofona del Belgio (per le scuole comunitarie). Nella Comunità germanofona del Belgio, la graduatoria è di competenza del ministero per le scuole gestite dalla Comunità e dell'organo amministrativo per le scuole secondarie del settore privato sovvenzionato.

2.3. Assunzione aperta

Il termine “assunzione aperta” si riferisce al metodo di reclutamento in cui la responsabilità di bandire le cattedre disponibili, richiedere le candidature e selezionare i candidati è decentrata. L’assunzione è solitamente di competenza della scuola, talvolta in accordo con l’ente locale. Il processo di relazione tra gli insegnanti in cerca di lavoro e le cattedre disponibili ha luogo a livello di istituto. Questo metodo permette quindi agli insegnanti di scegliere la cattedra per la quale presentare domanda; anche le scuole svolgono un ruolo diretto nel processo di selezione e nella scelta degli insegnanti che preferiscono.

La maggior parte dei paesi dispone di un sistema di assunzione aperta: quasi tutti i paesi candidati, i paesi nordici, l’Irlanda, i Paesi Bassi, il Regno Unito e il Liechtenstein hanno adottato questo metodo. Nella Comunità francofona del Belgio, sia le scuole amministrate da province e comuni sia quelle del settore privato sovvenzionato assumono gli insegnanti anche attraverso il sistema del reclutamento aperto. Nella Comunità fiamminga del Belgio, tutti gli insegnanti vengono assunti in questo modo.

L’assunzione aperta è regolamentata in modi diversi. In alcuni paesi, non esiste una normativa specifica e si applicano le leggi generali sull’impiego. È questo il caso di molti dei paesi candidati, dei Paesi Bassi e della Svezia. Altri paesi hanno stabilito delle procedure dettagliate.

La figura 3.4 indica i paesi in cui l’assunzione degli insegnanti attraverso la pubblicazione di annunci è soggetta e specifiche normative e/o a meccanismi formali di consultazione. Essa mostra inoltre i paesi in cui il datore di lavoro gode di una completa autonomia in materia di assunzione (conformemente alle leggi generali sull’impiego).

FIGURA 3.4: ASSUNZIONE APERTA DEGLI INSEGNANTI DELL’ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE GENERALE (CITE 2A) SOGGETTA O MENO A NORMATIVE SPECIFICHE. ANNO SCOLASTICO 2000/01

PAESI IN CUI L’ASSUNZIONE APERTA È SOGGETTA A SPECIFICHE NORMATIVE	PAESI IN CUI NON ESISTE ALCUNA NORMATIVA SPECIFICA
B fr, B nl, IRL, FIN, UK, IS, LI, NO, BG, EE, HU, LV, SI	NL, S, CZ, LT, PL, SK

Fonte: Eurydice.

Note supplementari

Lituania: l’assunzione aperta degli insegnanti è soggetta a normative specifiche dall’anno scolastico 2001/2002.

In alcuni paesi, il termine “concorso aperto” si riferisce ad un’assunzione tramite annuncio strettamente controllata. Norvegia, Bulgaria, Estonia e Ungheria organizzano questo tipo di reclutamento. In Ungheria, esso è limitato al pubblico impiego, sia per i contratti a tempo determinato che per quelli a tempo indeterminato. Negli altri paesi in cui l’assunzione aperta è regolata da una legislazione ben definita, questa può avere origine dalla legislazione primaria o da decreti ministeriali (come avviene, ad esempio, nel Regno Unito) oppure da un accordo formale tra le parti interessate (come in Irlanda, dove esiste un accordo

tra la direzione scolastica, i sindacati degli insegnanti e il Ministero dell'educazione e della Scienza relativamente alle procedure da seguire).

Nelle Comunità francofona e fiamminga del Belgio, la responsabilità dell'assunzione è dell'organo amministrativo competente (le province e i comuni per la rete pubblica e l'ente organizzativo per la rete privata sovvenzionata). I candidati fanno domanda direttamente all'organo amministrativo prescelto. Le procedure di reclutamento sono quindi diverse, ma sono sempre soggette a norme di legge. Nella Comunità francofona del Belgio, gli insegnanti vengono assunti dapprima a tempo determinato e acquisiscono uno status "temporaneo prioritario" nelle scuole gestite da province e comuni una volta raggiunti i 360 giorni di servizio. Nel settore privato sovvenzionato, lo status "temporaneo prioritario" si acquisisce dopo 240 giorni di servizio (su un periodo di due anni nello stesso organo amministrativo) o 480 giorni di servizio (su un periodo di tre anni, anche con organi amministrativi diversi della rete privata sovvenzionata). L'assunzione degli insegnanti delle scuole gestite dalla Comunità fiamminga (AGO) è stata riformata di recente: invece di essere iscritti in una graduatoria centralizzata, i candidati possono presentare domanda direttamente ad uno dei 29 *scholengroepen* (gruppi scolastici) di loro scelta. Qui, gli insegnanti vengono dapprima assunti a tempo determinato. Una volta raggiunti i 720 giorni di servizio (600 dei quali svolti in un arco di tempo di tre anni), acquisiscono lo status "temporaneo prioritario". Si possono prendere in considerazione tutti i tipi di contratti.

Nei casi in cui l'assunzione aperta è regolamentata, tali normative riguardano le modalità di condivisione della responsabilità inerente le assunzioni e gli organi da consultare, le modalità di organizzazione del processo di assunzione oppure entrambi gli aspetti.

In Norvegia e in Svezia, ad esempio, l'assunzione degli insegnanti viene delegata agli enti locali, che devono consultare le organizzazioni locali degli insegnanti. In Slovenia, il capo d'istituto, prima di mettere l'annuncio riguardante una cattedra da ricoprire, deve ottenere l'approvazione del Ministero dell'educazione. Il ministero tiene un registro di tutti gli insegnanti in esubero che hanno il diritto all'offerta del posto, se soddisfano i requisiti richiesti. In Estonia, la procedura di organizzazione dei concorsi aperti dev'essere approvata dal consiglio di amministrazione della scuola su proposta del capo d'istituto.

L'assunzione aperta si svolge in due fasi: annuncio e selezione dei candidati. Ciascuna di esse può essere soggetta ad una normativa propria. In alcuni paesi (Finlandia, Norvegia e Ungheria), esistono regole relative al luogo in cui pubblicare l'annuncio. In Norvegia e Ungheria, i bandi devono comparire in pubblicazioni ufficiali (dell'ente locale o del ministero, anche se può trattarsi di altre pubblicazioni). In Finlandia, devono comparire sulla bacheca ufficiale del comune e su altri mezzi ritenuti idonei. In altri paesi (Svezia, Lettonia, Lituania e Polonia), la decisione relativa alle modalità di pubblicazione del bando è a discrezione del capo d'istituto o del consiglio d'istituto. Nel Regno Unito (Inghilterra e Galles), la decisione relativamente al luogo di pubblicazione degli annunci sulle cattedre disponibili è di competenza, entro certi limiti, del *governing body* o del capo

d'istituto, anche se normalmente la descrizione della cattedra vacante viene trasmessa anche all'autorità educativa locale.

In alcuni paesi, l'elenco dei posti disponibili è tenuto a livello centrale o intermedio: è quanto accade, ad esempio, nella Comunità fiamminga del Belgio, dove ogni anno il ministero bandisce una convocazione per le cattedre di tutte le *scholengroepen* delle scuole amministrare dalla Comunità (AGO). In altri, le graduatorie servono ad informare gli impiegati: nella Repubblica Slovacca, ad esempio, è il Consiglio Distrettuale (o il Consiglio Regionale per il *Gymnázium* che dura 8 anni) a tenere tale graduatoria, che viene messa a disposizione dei capi d'istituto in cerca di insegnanti.

Il colloquio e la successiva scelta dei candidati possono essere soggetti a regole dettagliate riguardanti i candidati cui far sostenere il colloquio e quelli che risultano idonei all'assegnazione di una cattedra. Nel Regno Unito (Inghilterra e Galles), ad esempio, il *governing body* deve far sostenere il colloquio ai candidati ritenuti idonei e, tranne determinate eccezioni, può nominare soltanto una persona che presenta tutte le qualifiche richieste (formazione, iscrizione, salute, idoneità fisica, competenze pedagogiche e altro).

In altri paesi, non esiste alcuna regola esplicita e gli insegnanti vengono assunti nella maniera ritenuta più adeguata, ivi compreso il contatto personale.

In Germania, è possibile, in via del tutto eccezionale, pubblicare l'annuncio di una cattedra vacante se in graduatoria non ci sono candidati idonei al posto in questione. Lo *Staatliches Schulamt* (servizio ufficiale delle scuole) è responsabile della pubblicazione degli annunci e dei colloqui. I candidati assunti secondo questa procedura hanno diritto allo status di dipendente pubblico.

3. CRITERI DI IDONEITÀ

Indipendentemente dalle modalità di assunzione, gli insegnanti devono di solito soddisfare uno o più criteri di idoneità prima di occupare una cattedra.

Quasi tutti gli Stati membri dell'Unione Europea dispongono che gli insegnanti siano in possesso della cittadinanza dell'UE. I Paesi Bassi, il Regno Unito e la Svezia rappresentano un'eccezione al riguardo, in quanto non impongono alcuna restrizione di nazionalità. Nel Regno Unito, in Inghilterra, le disposizioni denominate *Education (Teachers) Qualifications and Health Standards 1999* (nella loro versione emendata) e quelle, equivalenti, di Galles e Irlanda del Nord affermano che gli insegnanti formati all'estero possono ricevere una nomina temporanea presso una o più scuole per un periodo massimo di quattro anni anche se non sono in possesso dello status di insegnante qualificato (*Qualified Teacher Status - QTS*).

La situazione dei paesi candidati è piuttosto diversa. A Malta, la professione docente è riservata ai cittadini di quel paese (condizione che vale per tutti i posti del settore pubblico), mentre in Polonia, i contratti a tempo indeterminato possono essere offerti soltanto ai cittadini polacchi e a quelli dell'UE (viene data la priorità ai cittadini polacchi, mentre i cittadini extra-UE possono essere assunti soltanto a tempo determinato, senza possibilità di nomina). In Slovenia, gli insegnanti stranieri che impartiscono determinati corsi per un periodo di tempo ben definito, devono soltanto soddisfare i criteri di qualifica previsti dal paese di origine. Gli altri paesi candidati non applicano alcuna restrizione in materia di nazionalità.

La conoscenza della lingua (o delle lingue) di istruzione non costituisce, in un certo numero di paesi, una condizione richiesta esplicitamente. È questo il caso di Grecia, Francia, Paesi Bassi e Regno Unito (Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord). In Norvegia, gli insegnanti che non sono cittadini dello Spazio Economico Europeo devono dimostrare di conoscere la lingua, il sistema educativo, la letteratura, ecc. della Norvegia. Negli altri paesi, gli insegnanti che non sono originari del paese o che non sono in possesso di alcun diploma di formazione iniziale devono dimostrare di conoscere la lingua del paese ospite, sostenendo, di solito, un esame di lingua. In Estonia, gli insegnanti che hanno conseguito la loro qualifica in un'altra lingua, devono dimostrare di possedere una conoscenza intermedia della lingua estone. In Belgio, gli insegnanti che hanno conseguito la qualifica nella Comunità fiamminga o francofona e che desiderano insegnare nell'altra Comunità, devono dimostrare di conoscere rispettivamente il francese o il fiammingo. In Spagna, in determinate circostanze, è obbligatorio superare un esame di lingua per accedere alla *fase de oposición* (la prima parte del concorso descritto in precedenza): i cittadini spagnoli che desiderano insegnare in una Comunità Autonoma in cui esiste una seconda lingua ufficiale (*Baleares, Cataluña, Galicia, Navarra, País Vasco e Comunidad Valencia*) devono dimostrare di poter insegnare in quella lingua. I cittadini di nazionalità non spagnola, devono dimostrare di conoscere lo spagnolo e, laddove esiste, la seconda lingua ufficiale.

In Lussemburgo, gli insegnanti devono avere una buona conoscenza pratica delle tre lingue ufficiali (tedesco, francese e lussemburghese).

La prova d'integrità morale costituisce la condizione più importante richiesta agli insegnanti in cerca di occupazione. Tutti i paesi prevedono che gli insegnanti dimostrino di non essere registrati al casellario giudiziale o producano un certificato di buona condotta. In alcuni paesi, questa regola è soggetta a vincoli temporali: nella Repubblica Ceca, il certificato può risalire al massimo ai tre mesi precedenti, mentre in Ungheria a 60 giorni. In altri paesi, come la Svezia, esistono delle norme sui reati che precludono l'accesso all'insegnamento. Anche il Regno Unito (Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord) dispone di norme che limitano l'accesso di determinate persone all'insegnamento per cattiva condotta o altro. In Spagna, i futuri insegnanti non possono essere stati sospesi dalla funzione pubblica per motivi disciplinari o essere stati dichiarati non idonei al servizio pubblico.

Molti paesi prevedono inoltre che, prima di occupare una cattedra, gli insegnanti si sottopongano a visita medica o producano un certificato medico.

La maggior parte dei paesi che organizzano un concorso per accedere alla professione docente, chiedono ai candidati di dimostrare, nell'ambito del concorso, la conoscenza della situazione nazionale. In altri paesi, gli insegnanti devono mostrare di conoscere la normativa relativa al sistema educativo (Svezia, Slovenia). In Svezia, tuttavia, gli insegnanti possono colmare eventuali lacune seguendo una formazione continua specifica dopo l'assunzione dell'incarico.

La Grecia è l'unico paese che impone dei limiti di età. L'assunzione attraverso l'*epetirida* è aperta agli insegnanti di età compresa tra i 21 e i 40 anni, mentre quella tramite Concorso nazionale è aperta agli insegnanti di età compresa tra i 21 e i 35 anni. In presenza di circostanze particolari, il limite di età può essere esteso fino a 50 anni, mai oltre.

4. TIPI DI CONTRATTI

Le modalità di assunzione degli insegnanti sono legate spesso alla posizione lavorativa successiva. In alcuni paesi, gli insegnanti sono dipendenti pubblici. La loro assunzione è regolata quindi dalle stesse disposizioni valide per il settore pubblico in generale. In altri paesi, invece, si applica la legislazione generale in materia di impiego. La figura 3.5 mostra la relazione esistente tra il tipo di metodo di assunzione e la posizione contrattuale degli insegnanti.

FIGURA 3.5: RAPPORTO TRA IL TIPO DI POSIZIONE LAVORATIVA (DIPENDENTE PUBBLICO O A CONTRATTO) E IL METODO DI ASSUNZIONE DEGLI INSEGNANTI DELL'ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE GENERALE (CITE 2A). ANNO SCOLASTICO 2000/01

Metodo di assunzione	Dipendente pubblico		Contratto generale
	Nomina assegnata subito dopo l'assunzione	Dopo un determinato periodo di prova (contratto a tempo determinato)	
CONCORSO	EL, E, F, L, P, MT		I, RO
GRADUATORIA		B (scuole gestite dalle tre Comunità), D, A, CY	B de (settore privato sovvenzionato)
ASSUNZIONE APERTA	FIN, IS, LT, SI	B fr e B nl (scuole gestite da province e comuni e settore privato sovvenzionato), D, LI, BG, HU, LT	DK, IRL, NL, S, UK, NO, CZ, EE, LV, PL, SK

Fonte: Eurydice.

Note supplementari

Belgio: il sistema della graduatoria si applica alle scuole amministrate dalle tre Comunità e, solo nella Comunità germanofona, al settore privato sovvenzionato; l'assunzione aperta con status di dipendente pubblico o simile si applica alle scuole organizzate da province e comuni e al settore privato sovvenzionato delle Comunità francofona e fiamminga.

Lituania: è il capo d'istituto a decidere se assegnare la nomina subito dopo l'assunzione o dopo un determinato periodo di tempo.

Polonia: dopo un minimo di quattro anni di insegnamento e l'adempimento di altri criteri determinati da uno speciale comitato di valutazione, è possibile ottenere un tipo particolare di contratto a tempo indeterminato chiamato "contratto basato su una nomina".

In alcuni paesi, la nomina a dipendente pubblico implica che le condizioni di impiego degli insegnanti sono garantite dalle disposizioni di legge e che la cattedra è assicurata fino alla pensione. In tutti i paesi in cui si organizza un concorso, ad eccezione dell'Italia e della Romania, i candidati che lo superano ricevono immediatamente la nomina a dipendente pubblico. Lo stesso accade nei paesi che utilizzano il sistema della graduatoria. In Belgio, dove lo status di insegnante è regolato in modo diverso a seconda dell'ente organizzativo, gli insegnanti del settore privato sovvenzionato non sono dipendenti pubblici, ma godono di garanzie equivalenti.

In Austria, gli insegnanti delle *Hauptschulen* sono dipendenti provinciali (*Landeslehrer*), mentre gli insegnanti delle *allgemeinbildende höhere Schulen* sono dipendenti federali (*Bundeslehrer*).

In alcuni paesi in cui gli insegnanti ricevono la nomina di dipendenti pubblici, si sta diffondendo sempre più il ricorso a contratti privati come base di impiego alternativo. In Austria, ad esempio, i neoassunti iniziano la carriera come *Vertragsbedienstete* (cioè con un contratto a tempo determinato o indeterminato). A causa delle restrizioni di bilancio, negli ultimi anni, è diventato sempre più difficile ottenere lo status di dipendente pubblico.

Gli insegnanti assunti tramite reclutamento aperto possono anche ottenere lo status di dipendente pubblico. Ciò accade in molti paesi (Belgio, Germania, Finlandia, Islanda, Ungheria e Slovenia). Nel caso dell'Ungheria, la nomina a dipendente pubblico non viene offerta a tutti gli insegnanti, ma si ottiene di solito per anzianità: gli insegnanti con almeno cinque anni di esperienza o in possesso di un certificato di diploma professionale possono essere assunti con un contratto pubblico a tempo indeterminato. Gli insegnanti con meno di cinque anni di esperienza vengono assunti con contratto a tempo determinato, di solito per la durata di un anno scolastico. In Lituania, da luglio 2002, gli insegnanti hanno perso il loro status di dipendenti pubblici in seguito ad un emendamento della legge sulla funzione pubblica.

In Polonia, agli insegnanti tirocinanti, agli insegnanti a contratto e ai supplenti vengono offerti dei contratti a tempo determinato. Per gli insegnanti di ruolo e per gli insegnanti abilitati, sono invece previsti contratti a tempo indeterminato. Tali contratti possono essere offerti soltanto dopo un minimo di quattro anni di esperienza professionale e dipendono dall'adempimento di un certo numero di criteri di valutazione. Per ogni fase di valutazione, che permette di ottenere un aumento salariale e una promozione in termini di status, è istituita un'apposita commissione.

Molti paesi che utilizzano il sistema dell'assunzione aperta offrono dei contratti di insegnamento regolati dalla legge generale sull'impiego. In questi paesi, esistono i contratti a tempo determinato, ma la maggior parte degli insegnanti è assunta con contratti a tempo indeterminato. Nei Paesi Bassi, è stato concluso un contratto collettivo nazionale (CAO) per l'istruzione secondaria tra la federazione dei datori di lavoro e i sindacati degli insegnanti. Esso fissa i modelli dei contratti di insegnamento che possono essere usati dall'amministrazione scolastica. Sulla lettera di nomina deve comparire la data da cui parte la nomina, la cattedra e la scala retributiva massima, il tipo di nomina (temporanea o permanente), il numero di ore di lavoro, il luogo di lavoro e la retribuzione. In Svezia, le condizioni lavorative degli insegnanti sono determinate anche attraverso un contratto collettivo.

Nella Repubblica Ceca, prima di offrire un contratto di lavoro a tempo determinato, è obbligatorio richiedere una candidatura scritta ai cosiddetti "gruppi protetti" (che includono i laureati e gli impiegati menzionati nei contratti collettivi).

CAPITOLO 4 SOSTITUZIONE DEGLI INSEGNANTI IN CONGEDO

INTRODUZIONE

Tutte le scuole devono confrontarsi con la necessità di sostituire temporaneamente degli insegnanti. Questo capitolo descrive ciò che succede quando un insegnante è in congedo, cioè quando un insegnante, pur non svolgendo le proprie funzioni docenti, continua ad occupare la cattedra per cui è stato assunto.

Sotto questa definizione generale, rientrano molte situazioni diverse. L'assenza di un insegnante, infatti, può essere più o meno lunga. Può trattarsi di un periodo molto breve (in caso, ad esempio, di malattia) o di congedi della durata di un anno scolastico o anche più (per maternità, congedo sabbatico o altre forme di congedo prolungato). Anche la partecipazione del personale docente alle attività di sviluppo professionale può richiedere la sostituzione degli insegnanti assenti. Allo stesso modo, il congedo può essere improvviso (congedo per malattia) o previsto da molto tempo, nel qual caso è possibile programmare la sostituzione prima che l'insegnante si assenti. Per questa ragione, i vari sistemi educativi utilizzano soluzioni diverse, alcune delle quali possono anche essere usate contemporaneamente. Il presente capitolo si propone di descrivere le diverse soluzioni adottate.

Le modalità di assunzione e di assegnazione delle cattedre incidono in parte sull'organizzazione dei meccanismi di sostituzione (l'assunzione è trattata nel capitolo 3). Questo accade perché diversi sistemi altamente centralizzati usano dei metodi di sostituzione degli insegnanti anch'essi centralizzati. Altri sistemi sono meno regolamentati al riguardo e lasciano più spazio all'iniziativa locale o della scuola stessa.

Questo capitolo descrive le diverse soluzioni adottate, in ordine di priorità, dai sistemi educativi per la sostituzione di un insegnante assente. Di seguito, viene presentato un esame dettagliato di ogni tipo di soluzione. Vengono quindi analizzate le possibilità di assunzione tramite contratto a breve termine o di un'assunzione più a lungo termine in un pool di insegnanti creato a tal fine. Si passa quindi a considerare le circostanze in cui può essere aumentato il carico di lavoro di insegnanti già assunti, che si trovano a dover sostituire dei colleghi assenti. Infine, le diverse modalità di sostituzione degli insegnanti vengono messe in relazione con le autorità responsabili della decisione. Tale analisi mostra che il grado di flessibilità di cui dispongono le scuole al riguardo è notevole. La discussione inerente i metodi di sostituzione tiene conto soltanto degli insegnanti pienamente qualificati. Il capitolo 5 presenta le misure d'urgenza da adottare in caso di carenza di personale docente.

1. MODELLI DI SOSTITUZIONE

La maggior parte delle scuole dispone di una serie di soluzioni per la sostituzione degli insegnanti assenti. Tali soluzioni possono essere distinte in due sistemi principali: da una parte, l'utilizzo di risorse esistenti e, dall'altra, il reclutamento temporaneo di personale nuovo. Riguardo la scelta della soluzione da seguire, gli orientamenti dei sistemi educativi sono diversi.

In un primo gruppo di paesi, prevale l'utilizzo delle risorse esistenti sull'impiego di insegnanti supplenti. Questo modello, che è il più diffuso, viene adottato da Germania, Grecia, Austria, Estonia, Ungheria, Malta, Polonia, Romania, Repubblica Slovacca e Slovenia. È utilizzato anche da Belgio, Spagna, Italia, Portogallo, Liechtenstein e Lituania per le assenze brevi.

Solo il Regno Unito (Scozia) e Cipro danno la priorità all'assunzione di personale supplente.

In un terzo gruppo di paesi, il potere decisionale è dell'ente organizzativo competente (di solito il Comune), che lo delega normalmente al capo d'istituto o, in alcuni casi, al responsabile del dipartimento dell'educazione o del comitato per l'istruzione del Comune. In pratica, ciò significa che il capo d'istituto decide autonomamente quali misure adottare per la sostituzione di un insegnante assente. Questo gruppo include la maggior parte dei paesi nordici (Danimarca, Finlandia, Svezia e Islanda), i Paesi Bassi, la Repubblica Ceca e la Lettonia.

In alcuni paesi, la durata dell'assenza determina il tipo di sostituzione da adottare. Nei paesi in cui l'accesso alla professione docente avviene tramite concorso nazionale, le sostituzioni sono organizzate secondo uno stesso metodo. Viene operata, tuttavia, una distinzione tra sostituzioni di breve e di lunga durata. In generale, per le sostituzioni più lunghe l'autorità responsabile dell'organizzazione del concorso di accesso elabora una graduatoria basata sui risultati del concorso. I candidati che non sono riusciti ad ottenere una cattedra di ruolo nel settore pubblico, possono comunque, in base alla posizione ottenuta in questa graduatoria, essere chiamati per le supplenze.

FIGURA 4.1: PRINCIPALI MODELLI DI SOSTITUZIONE DEGLI INSEGNANTI NELL'ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE GENERALE (CITE 2A). ANNO SCOLASTICO 2000/01



Tempo massimo di ricorso al personale esistente

B	10 giorni lavorativi
D	dipende dai <i>Länder</i> = fino a 6 mesi
E	1 settimana
I	10 giorni lavorativi
P	10 giorni lavorativi
UK (E/W)	3 giorni lavorativi
UK (NI)	fino a 2 giorni lavorativi
LI	1 anno
SK	1 mese

- L'utilizzo delle risorse esistenti ha la priorità sull'impiego di un insegnante supplente
- Il capo d'istituto decide autonomamente come organizzare la sostituzione
- L'impiego di un insegnante supplente ha la priorità sull'utilizzo del personale esistente
- Dati non disponibili

Fonte: Eurydice.

Note supplementari

Belgio: nel caso si sappia in anticipo che l'assenza dell'insegnante durerà almeno 10 giorni lavorativi, è possibile assumere un supplente sin dal primo giorno di assenza.

Regno Unito (E/W): il capo d'istituto è responsabile dell'impiego e della gestione del personale docente. La normativa che regola la retribuzione e le condizioni di lavoro degli insegnanti stabilisce che "un insegnante non può essere chiamato a sostituire un collega assente o non disponibile per più di tre giorni lavorativi consecutivi, neanche se l'autorità competente è a conoscenza del fatto che l'insegnante si assenterà per più di tre giorni lavorativi consecutivi già due o più giorni lavorativi prima dell'inizio dell'assenza". Si può fare un'eccezione se nessuno dei tentativi fatti per ricorrere a misure ragionevoli di sostituzione ha avuto successo.

Regno Unito (NI): il datore di lavoro deve cercare un supplente dopo il primo o il secondo giorno di assenza dell'insegnante, a seconda delle dimensioni della scuola.

In Spagna, quindi, l'autorità competente di ciascuna Comunità Autonoma tiene una graduatoria di *funcionarios docentes interinos* in base alla specializzazione. La selezione degli insegnanti si svolge tenendo conto del merito dei candidati che non sono riusciti ad ottenere una cattedra di ruolo, i quali vengono inseriti in graduatorie di riserva per ogni disciplina. L'attribuzione delle supplenze avviene all'inizio di ogni anno scolastico: i candidati che hanno ottenuto i risultati migliori ricevono un incarico annuale; gli altri vengono chiamati durante l'anno, in base alla loro posizione in graduatoria. In Italia, esiste un sistema molto simile: le graduatorie vengono compilate anche ad uso dei capi d'istituto, che, quando hanno bisogno di chiamare un insegnante che sostituisca un docente in congedo, devono attenersi scrupolosamente all'ordine della graduatoria. In Portogallo, i contratti per le sostituzioni temporanee vengono assegnati tramite *concurso* regionale, organizzato dalle *Direcções Regionais de Educação* (autorità intermedia). In Grecia, i nomi dei supplenti vengono presi da diversi elenchi e la priorità è data agli insegnanti della cosiddetta "graduatoria dei 16 mesi" (un elenco di insegnanti che hanno svolto almeno 16 mesi di servizio temporaneo prima del giugno 1998) e a quelli della graduatoria del concorso. È inoltre possibile, quando nessuno degli insegnanti di questi elenchi è disponibile, chiamare degli insegnanti con o senza esperienza che non figurano nella graduatoria o che non hanno superato il concorso.

Emergono quindi due diverse tendenze: nei paesi in cui i meccanismi di nomina degli insegnanti sono centralizzati si tende a stabilire un punto di rottura ben definito tra l'attribuzione di funzioni supplementari al personale della scuola (si veda più avanti) e l'obbligo di assumere un supplente. Questo periodo va in genere da una a due settimane, a seconda del paese. Così, in Spagna, i supplenti vengono chiamati quando gli insegnanti sono assenti per più di una settimana. In Italia e in Portogallo, questo periodo è di dieci giorni lavorativi.

In altri paesi, è il capo d'istituto che decide quando chiamare un supplente. Tuttavia, il ricorso al personale esistente può essere soggetto a limitazioni, come si vedrà nel terzo paragrafo del presente capitolo (attribuzione delle supplenze al personale docente della scuola).

2. ASSUNZIONE DI NUOVI INSEGNANTI PER LE SUPPLENZE

Questa sezione si occuperà delle modalità di assunzione degli insegnanti supplenti e del tipo di condizioni offerte agli insegnanti assunti con contratto a breve termine. In molti paesi, i nuovi insegnanti ottengono spesso dei contratti di supplenza per brevi periodi di tempo. La loro situazione lavorativa è quindi estremamente insicura, essendo soggetti al rischio di periodi di disoccupazione. Inoltre, le condizioni lavorative e i salari offerti con i contratti a tempo determinato sono relativamente svantaggiosi. Ciò ha reso la professione docente meno attraente negli ultimi anni, tanto che alcuni paesi hanno difficoltà a trovare dei supplenti. Di conseguenza, molti paesi hanno rivisto, se non addirittura riformato, l'utilizzo dei contratti a breve termine per gli insegnanti. Alcuni paesi hanno introdotto dei pool di insegnanti di riserva, assunti a tempo indeterminato e pagati regolarmente, che hanno quindi gli stessi diritti dei colleghi di ruolo.

2.1. Contratti a tempo determinato

Nei paesi in cui l'assunzione degli insegnanti per le cattedre vacanti è relativamente decentrata (assunzione aperta), il reclutamento degli insegnanti supplenti è quasi sempre di competenza dell'organo responsabile dell'assunzione degli insegnanti in generale. Le eccezioni sono rappresentate dalla Finlandia e dalla Norvegia. In questi paesi, normalmente il capo d'istituto è responsabile dell'assunzione degli insegnanti supplenti, cui viene offerto un contratto a tempo determinato di durata inferiore a un anno, anche se l'autorità educativa locale competente decide chi è responsabile e qual è il limite di tempo valido (l'autorità educativa si occupa dell'assunzione degli insegnanti di ruolo).

Ad eccezione degli insegnanti che appartengono ai pool di riserva, ai supplenti viene offerto un contratto a tempo determinato corrispondente al periodo durante il quale devono sostituire l'insegnante assente.

FIGURA 4.2: CONTRATTI A TEMPO DETERMINATO PER GLI INSEGNANTI SUPPLENTI DELL'ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE GENERALE (CITE 2A). ANNO SCOLASTICO 2000/01

	Nessuna normativa	Normativa	
		Durata	Rinnovabilità
B fr		Massimo fino alla fine dell'anno scolastico	Rinnovabile dal 1° settembre
B de		Massimo fino alla fine dell'anno scolastico	Rinnovabile dal 1° settembre
B nl		Massimo fino alla fine dell'anno scolastico	Rinnovabile dal 1° settembre
DK			Rinnovabile per ora o per mese: dopo 3 mesi condizioni contrattuali equivalenti a quelle degli insegnanti di ruolo
D		Massimo 12 mesi	Rinnovabile per 3 volte, dopo di che viene offerto un contratto a tempo indeterminato
EL		Massimo fino alla fine dell'anno scolastico	
E		Minimo 1 settimana Massimo 1 anno scolastico	
F		Massimo 1 anno scolastico	Rinnovabile ogni anno scolastico
IRL	(:)		
I		Massimo fino alla fine dell'anno scolastico	Rinnovabile ogni anno scolastico
L		Massimo 1 anno scolastico	Rinnovabile ogni anno scolastico
NL		Massimo 1 anno scolastico	Senza limiti
A (AHS e HS)		Di solito 1 anno scolastico	Rinnovabile fino a raggiungere un massimo di 7 anni, dopo di che viene offerto un contratto a tempo indeterminato
P		Minimo 1 mese Massimo fino alla fine dell'anno scolastico	
FIN	●		
S	●		
UK (E/W/NI)	●		
UK (SC)		Massimo 12 mesi	
IS		Massimo 12 mesi	
LI		Massimo fino alla fine dell'anno scolastico (ma non può trattarsi di un anno completo)	
NO		Massimo fino alla fine dell'anno scolastico	
BG	●		
CZ	●		
EE		Periodo massimo non superiore a 5 anni	
CY		Massimo fino alla fine dell'anno scolastico	Rinnovabile dal 1° settembre
LV	●		
LT		Periodo massimo non superiore a 5 anni	
HU		Periodo massimo non superiore a 5 anni	Dopo 5 anni deve essere offerto un contratto a tempo indeterminato
MT		Massimo 12 mesi	
PL	●		
RO		Massimo fino alla fine dell'anno scolastico	Rinnovabile ogni anno scolastico
SI		Massimo 12 mesi	
SK		Massimo 12 mesi	

Fonte: Eurydice.

I contratti offerti agli insegnanti supplenti possono essere regolamentati in modo diverso: può essere previsto un periodo di tempo minimo al di sotto del quale non è possibile assumere un insegnante supplente, ma anche un periodo massimo di durata del contratto. La figura 4.2 mostra la durata e le norme che regolano i contratti. Tali norme sono talvolta identiche a quelle che regolano i contratti a tempo determinato in generale (questo accade di solito nei paesi che applicano un sistema di assunzione aperta). Altri sistemi educativi, invece, regolano l'assunzione dei supplenti in modo più specifico. È questa una situazione tipica dei paesi che regolano l'accesso alla professione docente a livello centrale e offrono nomine a tempo indeterminato agli insegnanti di ruolo. In Spagna, gli insegnanti provvisori hanno gli stessi doveri dei loro colleghi del settore pubblico e godono quasi degli stessi diritti, in base alla durata della nomina. Se un insegnante lavora per un periodo maggiore di cinque mesi e mezzo, l'unica differenza evidente è la natura temporanea del rapporto di lavoro.

In Francia, quando il numero di *titulaires* (insegnanti di ruolo) nominati come supplenti non è sufficiente a coprire tutte le sostituzioni (si veda la descrizione del pool di riserva nella sezione successiva), il *recteur* ha il potere di assumere degli insegnanti tramite contratto. Si tratta di un contratto offerto per la durata dell'anno scolastico in funzione delle necessità dell'*académie*.

Alcuni paesi (Finlandia, Svezia, Regno Unito – Inghilterra e Galles – e Polonia) non impongono alcun limite, oltre quelli previsti dalla legge generale sull'impiego, all'assunzione degli insegnanti supplenti. Di solito, comunque, ai supplenti viene offerto un contratto che dura al massimo fino alla fine dell'anno scolastico, spesso rinnovabile all'inizio dell'anno scolastico successivo, se necessario. È questo il caso di Belgio, Italia, Austria, Liechtenstein, Norvegia, Romania e Slovenia. In Germania, un contratto annuale può essere rinnovato al massimo tre volte, dopo di che all'insegnante deve essere offerto un contratto a tempo indeterminato. Nel Regno Unito (Scozia), in Islanda, a Malta, in Slovenia e nella Repubblica Slovacca, i contratti offerti ai supplenti possono durare al massimo 12 mesi. Estonia, Ungheria e Lituania prevedono un periodo di tempo molto più lungo: la durata massima di un contratto a tempo determinato è di cinque anni. In Ungheria, dopo questo periodo deve essere offerto un contratto a tempo indeterminato. La situazione della Danimarca è un po' diversa. Un supplente assunto con un contratto mensile e con un orario di corso fisso di durata superiore a tre mesi (ad esempio per sostituire un'insegnante in maternità) sarà, alla fine dei primi tre mesi, assunto alle stesse condizioni degli insegnanti di ruolo.

In Grecia, Spagna e Portogallo, i posti vacanti vengono assegnati all'inizio di ogni anno scolastico agli insegnanti temporanei, che possono quindi essere chiamati ad occupare un posto diverso ogni anno (è quanto accade sempre in Spagna).

Alcuni paesi assumono gli insegnanti anche su base oraria. È questo il caso, ad esempio, della Danimarca. In Grecia, i supplenti possono essere pagati a ore o a tempo determinato.

Molti paesi hanno riformato di recente l'utilizzo dei contratti a breve termine nella professione docente. Nella Repubblica Ceca, ad esempio, la normativa del lavoro adottata dal Ministero dell'Educazione vieta il rinnovo dei contratti a tempo determinato agli insegnanti pienamente qualificati, con poche eccezioni (come la sostituzione di insegnanti la cui assenza si estende all'anno scolastico successivo). Nel Regno Unito (Scozia), una recente revisione delle disposizioni relative alla professione docente raccomanda che il ricorso ai contratti temporanei per gli insegnanti pienamente qualificati sia strettamente limitata ai casi di copertura di un periodo di assenza o a cattedre che, per ragioni specifiche, non potranno essere mantenute.

Per quanto riguarda la scelta dell'insegnante cui affidare la supplenza, nella quasi totalità dei paesi (ad eccezione di quelli in cui il sistema di assunzione è centralizzato), le autorità responsabili dell'assunzione sono libere di scegliere tra tutti i candidati pienamente qualificati disponibili, nel rispetto della regolare normativa di assunzione e dell'ordine di priorità, laddove esiste. Il capitolo 5 esamina le misure prese in caso di mancanza di candidati qualificati.

Un metodo relativamente comune è che la graduatoria dei supplenti sia tenuta dall'autorità educativa locale. L'uso di tali graduatorie non è regolamentato a livello centrale e i metodi possono quindi variare da un ente locale all'altro all'interno di uno stesso sistema educativo. Questa pratica sembra essere particolarmente diffusa nei paesi nordici (ad eccezione dell'Islanda) e nel Regno Unito.

In Svezia, alcuni comuni elaborano graduatorie di questo tipo, sebbene non esistano normative né disposizioni di bilancio in materia. In Danimarca, la situazione è simile. Anche la maggior parte dei comuni finlandesi tiene tali elenchi, cui possono iscriversi gli insegnanti che non occupano un posto fisso per essere chiamati in caso di sostituzione.

Nel Regno Unito (Scozia), ciascuna *Education Authority* possiede una graduatoria di insegnanti da chiamare per le supplenze. Gli insegnanti vengono pagati quando lavorano (agli stessi termini e condizioni valide per tutti gli insegnanti) e, quando non lavorano, non ricevono alcun compenso (e non hanno diritto né alle ferie pagate né alla pensione).

Nel Regno Unito (Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord), molte autorità educative elaboravano dei registri o dei "pool" di insegnanti. A causa delle mutate circostanze politiche ed economiche, tale pratica è stata quasi abbandonata a favore di una rapida crescita di agenzie di collocamento private (conosciute come agenzie interinali), che forniscono insegnanti temporanei. Tuttavia, i problemi legati all'uso di queste agenzie (in termini di costi e di qualità del personale)

hanno portato molte autorità a considerare la possibilità di reintrodurre le loro graduatorie, da sole o in collaborazione con determinate agenzie private. Gli insegnanti possono iscriversi all'agenzia e l'autorità fa da centro di informazione per le scuole in cerca di supplenti.

Il ricorso alle agenzie interinali private si osserva soltanto nei Paesi Bassi e nel Regno Unito (Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord). In molti altri paesi, come l'Ungheria e la Repubblica Ceca, il capo d'istituto ha la possibilità di rivolgersi agli uffici di collocamento pubblici (registro dei disoccupati) quando ha bisogno di un supplente. In Slovenia, il capo d'istituto deve ottenere il consenso del ministro prima di pubblicare l'annuncio di un posto di supplente disponibile. Se nei registri del ministero c'è un insegnante disoccupato idoneo alla posizione, la scuola può assumerlo senza pubblicare l'annuncio.

In Lussemburgo, i candidati alle supplenze (conosciuti come *chargés d'éducation*) devono presentare domanda al Ministero dell'Educazione, della Formazione Professionale e dello Sport (MENFPS) e dimostrare di essere in possesso di tutti i requisiti di idoneità (si veda il capitolo 3). Essi vengono quindi registrati su un elenco in funzione delle materie insegnate.

2.2. Pool di sostituti

In questo rapporto, il termine "pool di sostituti" indica quegli insegnanti assunti con contratto dalle autorità educative (di livello centrale o intermedio) per svolgere dei servizi educativi nelle scuole di loro competenza. Questi insegnanti percepiscono lo stesso salario e godono delle stesse condizioni lavorative (ore di lavoro, ferie, diritti alla pensione, ecc.) degli insegnanti a tempo pieno. L'uso dei pool di insegnanti di riserva che rientrano in questa definizione non è molto diffuso in Europa.

Il sistema di supplenza francese è un buon esempio di questa formula. In Francia, il *recteur* di ogni *académie* nomina un certo numero di *titulaires* supplenti. Essi godono delle stesse condizioni dei loro colleghi (stesso carico di lavoro), ma il loro incarico è quello di sostituire i colleghi assenti. Ogni *académie* è suddivisa in un certo numero di cosiddette zone di sostituzione entro le quali questi insegnanti possono essere chiamati a fare delle supplenze. In pratica, ciò significa che gli insegnanti supplenti sono assegnati ad una determinata scuola all'inizio dell'anno scolastico, ma devono lavorare in una zona geografica stabilita dal *recteur*. Possono anche lavorare in una zona adiacente, se acconsentono e se la scuola in cui dovrebbero prestare servizio è a una distanza ragionevole dalla loro scuola "di base". Se il numero di ore di supplenza assegnate è inferiore al carico di lavoro prescritto, gli insegnanti di riserva devono svolgere degli incarichi supplementari o, in mancanza di questi, delle attività di natura educativa nella scuola in cui sono stati nominati.

I pool di riserva sono stati introdotti anche nella Comunità fiamminga del Belgio nel settembre 2000 e, più di recente, nel 2001/02, da un'autorità educativa del Regno Unito (Scozia), per garantire un numero sufficiente di insegnanti di riserva migliorando condizioni e stabilità lavorative di questi ultimi. Questo nuovo sistema ha permesso di ridurre il lavoro amministrativo di ricerca di personale supplente. Il *vervangingspool* (pool di riserva) della Comunità fiamminga del Belgio è stato introdotto allo scopo di dare ai nuovi insegnanti una maggior stabilità lavorativa, rendendo così l'inizio della carriera più allettante. Gli insegnanti del *vervangingspool* firmano un contratto a tempo determinato della durata di un anno scolastico. Quando sono in attesa di ricevere un incarico, agli insegnanti del pool può essere chiesto di svolgere altre attività didattiche o di partecipare a corsi di formazione continua, ma non di svolgere funzioni riservate normalmente al personale educativo ausiliare o al personale di sostegno oppure altri compiti che non rientrano nel loro contratto di lavoro. Le scuole possono scegliere di aderire a questo sistema e ricorrere agli insegnanti del pool di riserva quando ne hanno bisogno. Nei Paesi Bassi e nel Regno Unito (Inghilterra e Galles), esistono dei pool di insegnanti di riserva a livello locale, frutto di iniziativa dei comitati scolastici o dei comuni (Paesi Bassi) oppure delle LEA (Inghilterra e Galles).

3. ATTRIBUZIONE DELLE SUPPLENZE AL PERSONALE DOCENTE DELLA SCUOLA

Il ricorso al personale docente esistente per la sostituzione dei colleghi assenti può assumere forme diverse. La più frequente consiste nel chiedere ad un insegnante di assumersi un carico di lavoro maggiore, svolgendo delle ore di lezione in più o passando più tempo in classe. Può anche succedere che un insegnante venga assegnato temporaneamente all'insegnamento di una materia o ad un livello di istruzione, o in una scuola, in cui normalmente non insegna. In tutti i casi, comunque, gli insegnanti devono essere qualificati per insegnare quella determinata disciplina a quel determinato livello. Un'altra possibilità (molto meno diffusa) è quella di lavorare con un numero maggiore di alunni in classi più grandi.

3.1. Aumento del carico di lavoro

Riguardo l'aumento del numero di ore svolte in classe per la sostituzione dei colleghi assenti, tre sono i modelli utilizzati. Nel primo, le condizioni di lavoro dell'insegnante non precisano soltanto l'orario di lavoro in termini di ore di lezione, ma anche in termini di disponibilità richiesta per lo svolgimento di incarichi quali le supplenze. Nel secondo modello, gli insegnanti ricevono dei pagamenti supplementari per ogni ora di lezione in più rispetto al loro normale orario di lavoro. Il terzo modello è una combinazione dei primi due.

Nel primo modello, il numero di ore supplementari che un insegnante può svolgere senza ricevere alcun compenso supplementare viene stabilito all'inizio. In Belgio, ad esempio, il carico di lavoro degli insegnanti che hanno 22 o 23 ore di lezione settimanali per tutto l'anno scolastico può essere portato ad un massimo di 24 ore, nel caso in cui si debba sostituire un collega assente per un massimo di 10 giorni lavorativi. Tutte le ore successive a tale limite vengono svolte volontariamente e senza alcuna retribuzione aggiuntiva. A Malta, il capo d'istituto può assegnare un massimo di 2 lezioni per insegnante, a condizione che l'intero carico lavorativo non superi le 26 ore settimanali.

Anche i paesi in cui l'accesso alla professione è regolamentato da un sistema centralizzato seguono questo modello. In Spagna, l'orario degli insegnanti include un numero fisso di ore oltre a quelle di lezione, destinate abitualmente alla supplenza e ad altri incarichi (il numero di ore di *guardias* è diverso per ogni Comunità Autonoma). In Italia esiste un sistema simile: il numero di ore in cui gli insegnanti devono restare a disposizione per eventuali supplenze varia in base alla disciplina insegnata.

In Germania, gli insegnanti devono svolgere non più di quattro ore supplementari a settimana, mentre nella Repubblica Slovacca le ore destinate alle lezioni supplementari sono tre al mese. Nel Regno Unito (Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord), gli insegnanti devono essere disponibili per degli incarichi denominati *directed duties*, che includono l'insegnamento o altri incarichi assegnati dal capo d'istituto, per un massimo di 1.265 ore l'anno. Anche gli insegnanti del Regno Unito (Scozia) devono essere disponibili per incarichi didattici supplementari (purché il carico di lavoro settimanale non superi le 35 ore).

Nel secondo modello, gli insegnanti percepiscono dei compensi integrativi per le ore di lezione supplementari (quelle che svolgono in aggiunta alle ore stabilite per contratto). Di conseguenza, il numero di ore supplementari svolte da un insegnante tende ad essere più indeterminato. Tuttavia, solo i Paesi Bassi e la Finlandia non impongono alcun limite a tale numero (la decisione spetta al capo d'istituto). In Francia, i *titulaires* possono, in via straordinaria o solo se acconsentono, svolgere delle ore supplementari per sostituire un collega assente. In Lettonia, la retribuzione degli insegnanti cambia in base alla durata della supplenza. Le supplenze inferiori ai due mesi vengono pagate a ore. Oltre questo periodo, la retribuzione per il carico di lavoro supplementare è integrata al normale salario. In altri paesi, delle disposizioni stabiliscono il numero di ore supplementari per le quali un insegnante può essere pagato, espresse di solito come percentuale del carico di lavoro settimanale totale. In Lituania, ad esempio, lo straordinario non deve far superare le 34 ore di lezione corrispondenti al carico settimanale massimo, che può essere portato a 38 ore con l'approvazione del Comune. Allo stesso modo, in Lussemburgo, agli insegnanti non può essere chiesto di effettuare un numero di ore supplementari che superi il 40% del carico di lavoro settimanale normale.

Altri paesi stabiliscono un numero massimo di ore, calcolato su base annua (Svezia, Estonia, Ungheria, Repubblica Slovacca) o su base settimanale (Grecia, Portogallo, Liechtenstein, Polonia, Slovenia) o, talvolta, su entrambe (come nella Repubblica Ceca, dove il massimo è di 150 ore annue e di 8 ore settimanali). Lo straordinario è obbligatorio in Polonia (purché il numero di ore non superi un quarto del carico di lavoro settimanale) e in Norvegia, dove si possono imporre delle funzioni docenti supplementari per un massimo di un mese, dopo di che è necessario il consenso dell'interessato.

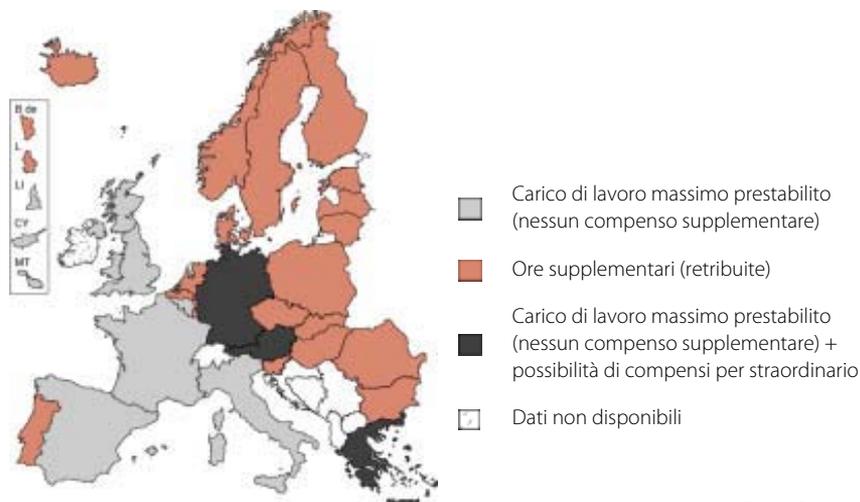
Il terzo modello rappresenta una combinazione dei due precedenti. In alcuni paesi, è possibile imporre un numero fisso di ore supplementari non retribuite, superato il quale esse vengono, invece, pagate. È questo il caso della Germania, dove è previsto il rimborso di un massimo di 24 ore di lezione al mese e di 226 all'anno oltre quelle suddette. In Austria, gli insegnanti delle *Hauptschulen* devono svolgere 10 ore supplementari l'anno, che rientrano nel loro carico di lavoro annuale, mentre gli insegnanti delle *allgemeinbildenden höheren Schulen* devono lavorare per un'ora la settimana senza compenso supplementare se la supplenza è necessaria (per un periodo massimo di due settimane se si tratta della stessa lezione). Oltre questo limite, agli insegnanti vengono pagate tutte le ore straordinarie svolte. In ciascuna delle tre Comunità belghe, gli insegnanti devono sostituire eventuali colleghi assenti per un periodo inferiore ai 10 giorni lavorativi senza alcuna retribuzione aggiuntiva. Nella Comunità germanofona, gli insegnanti possono decidere se assumersi un carico di 7 ore di lezione supplementari, anche se queste vengono pagate molto poco. Va detto tuttavia che, da settembre 2001, a fronte delle crescenti difficoltà incontrate per trovare dei supplenti, questo limite di 7 ore non è più valido e la paga è più elevata se si dimostra che non ci sono supplenti disponibili sul mercato del lavoro. Nella Comunità fiamminga, gli insegnanti che decidono di continuare a sostituire il collega assente oltre i 10 giorni stabiliti vengono pagati (se non è disponibile nessun insegnante del *vervangingspool*).

Anche le autorità educative della Comunità fiamminga del Belgio stanno cercando di cambiare la normativa che fissa il carico di lavoro settimanale di un insegnante tra le 22 e le 24 ore. Dal momento che il salario di un insegnante è calcolato su 22 ore di lezione settimanali, le autorità hanno proposto un compenso per ogni ora di lezione successiva a tale soglia se un insegnante accetta, in caso di bisogno, di svolgere più di 24 ore. Fino ad oggi, i sindacati degli insegnanti hanno rifiutato tale offerta.

In Estonia, a partire dal 1° settembre 2003, ogni incarico assegnato agli insegnanti dal capo d'istituto al di fuori del carico di lavoro stabilito sarà considerato straordinario e non si potranno mantenere due contratti di insegnamento contemporaneamente. L'insegnante non può lavorare più di 42 ore a settimana su un periodo contabile di quattro mesi, ore supplementari incluse, mentre le ore di lezione non devono essere più di 30 a settimana.

La figura 4.3 illustra i tre modelli descritti. Il terzo rapporto del presente studio, relativo alle condizioni di servizio della professione docente, contiene un esame più dettagliato del carico di lavoro totale degli insegnanti.

FIGURA 4.3: CARICO DI LAVORO SUPPLEMENTARE DEGLI INSEGNANTI DELL'ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE GENERALE (CITE 2A). ANNO SCOLASTICO 2000/01



Fonte: Eurydice.

Carico di lavoro massimo stabilito e/o numero massimo di ore di lezione autorizzate oltre al normale carico di lavoro

	A settimana	Al mese	All'anno		A settimana	Al mese	All'anno
B fr	24 lezioni			IS	(:)		
B de	+ 7 h			LI	+ 3 h		
B nl	24 lezioni			NO	(:)		
DK	(:)						
D	+ 4 lezioni	+ 24 lezioni	+ 226 lezioni	BG	+ 5 lezioni		+ 180 lezioni
EL	+ 10 h			CZ	+ 8 h		+ 150 h
E	+ 4 - 7 h			EE			+ 200 h
F	(-)	(-)	(-)	CY	(:)		
IRL	(:)			LV	(:)		
I	+ 10 h			LT	34 lezioni		
L	+ 8,4 h			HU			+ 200 h
NL	Nessuna normativa			MT	26 lezioni		
A (AHS)	+ 1 h			PL	+ 9 h		
A (HS)			+ 10 h	RO	+ 18 h		
P	+ 5 h			SI	+ 5 lezioni		
FIN	Nessuna normativa			SK		+ 3 h	+ 150 h
S			+ 200 h				
UK (E/W/NI)			1265 h				
UK (SC)	35 h						

Fonte: Eurydice.

Note supplementari

Belgio (B de): dal 2001, il limite di 7 ore è stato aumentato e lo straordinario viene pagato di più in caso di carenza debitamente accertata.

Francia: di solito, agli insegnanti non viene aumentato il carico di lavoro.

Portogallo: gli insegnanti possono fare fino a 5 ore di straordinario settimanale retribuito o anche di più se hanno uno speciale accordo con il Direttore generale della DRE competente.

Svezia: le ore supplementari massime per anno possono arrivare a 350 in base ad un accordo speciale.

Regno Unito (E/W/NI): le 1.265 ore riguardano il *directed time* per gli incarichi indicati dal capo d'istituto, che includono gli incarichi di insegnamento.

Estonia: le ore supplementari massime per anno possono arrivare a 280 in caso di convenzione collettiva.

Lituania: le ore supplementari massime per anno possono arrivare a 38 in caso di convenzione collettiva.

Polonia: se l'insegnante interessato è d'accordo, il numero di ore di lezione supplementari può arrivare fino a metà del carico di lavoro settimanale (pari, di solito, a 9 ore).

Nota esplicativa

Quando la cifra indica il numero massimo di ore di lezione autorizzate oltre al normale carico di lavoro, compare un segno '+'. In caso contrario, la cifra indica il carico di lavoro massimo stabilito.

Se il numero di ore supplementari che un insegnante può svolgere è indicato in modo dettagliato, il periodo massimo durante il quale il suo carico di lavoro può essere aumentato tende ad essere nettamente meno regolamentato e lasciato alla discrezione del capo d'istituto. Ciò significa, quindi, che di solito non esiste alcun obbligo di assumere un supplente dopo un determinato periodo di tempo. I paesi che impongono un periodo massimo durante il quale il carico di lavoro di un insegnante può essere aumentato sono la Germania (dove la durata massima del periodo dipende dai *Länder* e oscilla da una settimana a sei mesi), la Spagna (1 settimana), le Comunità francofona e germanofona del Belgio, l'Italia e il Portogallo (massimo 10 giorni lavorativi), la Repubblica Slovacca (un mese) e il Liechtenstein e la Romania (massimo un anno). Nella Comunità fiamminga del Belgio, non esiste alcun obbligo relativo alla ricerca di un supplente, mentre è obbligatorio un compenso per ogni sostituzione di durata superiore ai 10 giorni lavorativi.

Nel Regno Unito (Inghilterra e Galles), gli insegnanti non sono di solito tenuti a sostituire i colleghi assenti per più di tre giorni. Tali limiti sono tuttavia elevati se, nonostante tutti i tentativi, non si è riuscito a trovare alcun supplente. Un recente accordo prevede che gli insegnanti che effettuano una sostituzione prolungata di questo tipo abbiano poi il diritto di godere di un congedo compensativo. In Irlanda del Nord, il supplente va cercato dal secondo giorno di assenza dell'insegnante o dal primo giorno, se l'assenza dell'insegnante è pianificata e concordata in anticipo.

Quando si fa ricorso al personale esistente per sostituire i colleghi assenti, gli insegnanti a tempo parziale possono essere molto utili. In Belgio e nei Paesi Bassi, ad esempio, prima di far ricorso ad altre misure, le scuole tentano di aumentare il carico di lavoro degli insegnanti a tempo parziale. Nei Paesi Bassi, un'ulteriore iniziativa è quella di incoraggiare gli insegnanti che hanno fatto degli straordinari a trasformare i giorni di congedo acquisiti in un compenso economico.

3.2. Riassegnazione degli insegnanti

La riassegnazione degli insegnanti a materie, scuole o livelli che non rientrano nel loro carico di lavoro abituale è un altro modo di attingere a risorse esistenti per le supplenze invece di assumere nuovi insegnanti. Tale pratica è diversa da quella descritta in precedenza (aumento del carico di lavoro), in quanto agli insegnanti viene chiesto di adattare in un certo senso il loro lavoro, insegnando una materia che non insegnano di solito oppure lavorando in un'altra scuola o ad un livello di istruzione diverso da quello abituale. Di conseguenza, anche se il carico di lavoro non è necessariamente aumentato, esso viene modificato. In tutti i casi, però, gli insegnanti devono essere qualificati per l'insegnamento della materia in questione al livello di istruzione richiesto. In caso contrario, la riassegnazione degli insegnanti a materie o a livelli per i quali non sono pienamente qualificati è considerata una misura d'urgenza e, come tale, è descritta nel capitolo 5 di questo rapporto.

Il capitolo 4 del Rapporto I del presente studio ⁽¹⁾ contiene una descrizione dettagliata del numero di materie che gli insegnanti sono abilitati ad insegnare e i livelli ai quali possono insegnare. In tutti i paesi in cui gli insegnanti sono abilitati all'insegnamento di più materie, può essere chiesto loro di insegnarle. A Malta, però, questo tipo di riassegnazione è vincolata al consenso dell'insegnante.

La situazione è ugualmente molto chiara per i livelli di istruzione. Come indica il Rapporto I sulla formazione iniziale degli insegnanti, solo il Belgio e l'Austria (per gli insegnanti delle *Hauptschulen*) hanno una formazione riservata agli insegnanti del solo livello di istruzione secondaria inferiore generale. In tutti gli altri paesi, gli insegnanti abilitati all'insegnamento nelle scuole secondarie inferiori lo sono anche per il livello primario o per quello secondario superiore (in alcuni casi per entrambi). La riforma introdotta dalla LOGSE (Legge organica generale sulla struttura del sistema educativo) in Spagna ha consentito agli insegnanti dell'educazione generale di base (EGB), durante i primi dieci anni di transizione dal vecchio al nuovo sistema, di lavorare anche al primo ciclo dell'istruzione secondaria (ESO). A Malta, la riassegnazione ad una scuola diversa viene fatta su richiesta dell'insegnante interessato (e non del datore di lavoro).

⁽¹⁾ *La professione docente in Europa: profili, tendenze e sfide. Rapporto I. Formazione iniziale e passaggio alla vita professionale. Istruzione secondaria inferiore generale. Questioni chiave dell'istruzione in Europa, volume 3. Bruxelles: Eurydice, 2002.*

La maggior parte dei sistemi educativi prevede la possibilità che gli insegnanti vengano riassegnati ad un altro istituto. Le eccezioni al riguardo sono rappresentate da Portogallo, Regno Unito (Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord), Liechtenstein e Repubblica Ceca. Nel Regno Unito (Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord), gli insegnanti vengono assunti per insegnare in una determinata scuola, in cui il capo d'istituto è responsabile dell'assegnazione degli incarichi didattici. Essi possono quindi essere assegnati ad un altro livello di istruzione soltanto se questo si trova nella stessa scuola. In Ungheria, questo tipo di riassegnazione è possibile solo se le scuole dipendono dallo stesso ente organizzativo.

3.3. Aumento del numero di alunni per classe

L'aumento delle dimensioni delle classi costituisce il terzo modo di utilizzare il personale docente per la sostituzione dei colleghi assenti. Soltanto due paesi (Germania e Ungheria), tuttavia, considerano normale tale procedura. In Germania, questa soluzione può essere adottata per un periodo che varia in base agli *Schulämter*, ma che può arrivare anche a metà anno scolastico. La situazione più comune è che questa soluzione sia vietata dalle autorità educative, come avviene in Portogallo, Regno Unito (Scozia), Norvegia, Estonia, Malta, Polonia e Slovenia. In altri paesi, questo sistema non è regolamentato, ma viene considerato una misura d'urgenza attuata nel caso in cui sia impossibile trovare un altro rimedio e per il tempo strettamente necessario.

4. LIVELLO DECISIONALE

Il capitolo 3 offre una definizione dei livelli decisionali “centrali” e “intermedi”. La figura 4.4 mostra il livello decisionale relativo alla sostituzione degli insegnanti assenti (attraverso il ricorso al personale docente esistente o l’assunzione di supplenti). Essa indica che i paesi in cui i meccanismi di gestione delle risorse umane sono fortemente centralizzati tendono a mantenere questo grado di accentramento anche in materia di organizzazione delle sostituzioni degli insegnanti. In altri paesi, invece, molti aspetti inerenti la gestione delle supplenze sono decentrati alle scuole. Ciò interessa soprattutto le decisioni relative all’assunzione dei supplenti; riguardo il numero di ore supplementari che gli insegnanti possono svolgere, sembra esserci meno autonomia. Le decisioni inerenti le modalità di supplenza sono prese spesso dalla scuola. Ciò riflette la necessità di mantenere una grande flessibilità in materia di sostituzione degli insegnanti in congedo.

La situazione relativa alla riassegnazione degli insegnanti appare simile. Sebbene essa sia spesso regolamentata a livello centrale (la figura 4.4 mostra che la maggior parte dei sistemi educativi emette delle norme in materia), in pratica la responsabilità della gestione della riassegnazione è di solito del capo d’istituto. In quasi tutti i paesi, quindi, è il capo d’istituto o il consiglio d’istituto ad essere responsabile dell’assegnazione degli insegnanti ad altre materie o ad altri livelli educativi. Fanno eccezione il Lussemburgo, il Liechtenstein (per le sostituzioni a lungo termine) e Malta (per i cambiamenti di livello di istruzione). In Slovenia, il capo d’istituto deve ottenere il consenso del Ministero dell’Educazione.

La riassegnazione tra scuole è di competenza di un’autorità superiore alla scuola in Germania, Austria, Regno Unito (Scozia) e Norvegia, dove questo compito è svolto rispettivamente dallo *Schulamts* (servizio scolastico), dal *Landesschulbehörde*, dall’*Education Authority* e dal comune. In Grecia, prima di ricorrere a nuovi insegnanti (compito svolto a livello centrale), si cerca, a livello prefettoriale, di individuare degli insegnanti che abbiano poche ore di lezione in un’altra scuola appartenente alla stessa zona o alla stessa autorità locale e che possano quindi sostituire un insegnante assente.

FIGURA 4.4: LIVELLO DECISIONALE RELATIVO ALLA SOSTITUZIONE DEGLI INSEGNANTI DELL'ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE GENERALE (CITE 2A). ANNO SCOLASTICO 2000/01

	Assunzione di un supplente		Aumento del carico di lavoro		Riassegnazione	
	Condizioni relative all'assunzione di un supplente	Scelta del supplente	Numero massimo di ore	Durata massima	Normative	Gestione
B fr (public)	■	■	■	■	■	■
B de	■	■	■	○		○
B nl	○	○	○	○		○
DK	○	○		○		○
D	●	●	■	■	○	○
EL	○	■	■	■	■	●
E	■	■	■	■	■	■
F	●	●				
IRL	(:)					
I	■	■	■	■	■	○
L	■	■	■	■	■	■
NL	○	○	○	○	■	○
A	■	■	○	○	●	●
P	■	■	■	■	■	○
FIN	○	○	○	○		○
S	○	○	■	○	○	○
UK (E/W/NI)	○	○		■		○
UK (SC)	○	●	■	■	■	○
IS	○	○	○	○	○	○
LI	■	■	■	■	■	■
NO	○	○	○	○	○	○
BG	○	○	○	○	■	○
CZ	○	○	■	○	■	○
EE	○	○	■	○	○	○
CY	■	■	■	■	■	■
LV	○	○	○	○	○	○
LT	○	○	■	○		○
HU	○	○	■		■	○
MT		■	■		■	■
PL	○	○	■	○	■	○
RO	■	●	■	■	■	●
SI	○	○	■	○	■	○
SK	○	○	○	■	○	○

■ Centralizzato ● Ente locale ○ Livello scolastico

Fonte: Eurydice.

Note supplementari

Belgio (B fr): le decisioni sono prese a livello provinciale o comunale per il settore pubblico e a livello d'istituto per il settore privato sovvenzionato.

Germania, Regno Unito (SC) e Norvegia: l'ente locale è responsabile della riassegnazione tra scuole.

Grecia: per quanto riguarda la riassegnazione, il capo d'istituto è responsabile della gestione di un massimo di 5 ore di lezione supplementari, mentre l'ente locale è responsabile della riassegnazione di un carico di lavoro supplementare superiore alle 5 ore (da 6 a 10 ore).

Austria: la *Landesschulbehörde* (livello regionale) è responsabile sia dell'assunzione dei supplenti che della riassegnazione del personale esistente.

Slovenia: in materia di riassegnazione, il capo d'istituto deve ottenere il consenso del Ministero dell'Educazione.

CAPITOLO 5

MISURE D’URGENZA IN PERIODI DI CARENZA DI PERSONALE DOCENTE

INTRODUZIONE

Le carenze di insegnanti si manifestano in due modi diversi: impossibilità di trovare un numero sufficiente di insegnanti adeguatamente formati per occupare tutte le cattedre disponibili e/o impossibilità di trovare dei sostituti per tutti gli insegnanti in congedo. La mancanza di personale docente pienamente qualificato non significa necessariamente che la materia in questione non verrà insegnata o che i corsi verranno annullati. Una volta esaurite tutte le procedure standard per la sostituzione degli insegnanti assenti (si veda il capitolo 4) e per l’assunzione di nuovo personale (si veda il capitolo 3), le autorità educative o le scuole hanno a disposizione una serie di misure d’urgenza. Queste, per definizione, non servono a ridurre le carenze di insegnanti, ma semplicemente a trovare una soluzione temporanea fino a quando non si trovano degli insegnanti pienamente qualificati. In altri termini, esse trasformano una carenza manifesta in una carenza nascosta. Nel caso in cui anche le misure d’urgenza non abbiano effetto, le scuole possono essere obbligate a cancellare determinati corsi.

Queste misure rientrano in tre categorie principali, che si possono suddividere, a loro volta, nel modo seguente:

1. Utilizzo delle risorse esistenti (aumento del carico di lavoro, aumento delle dimensioni delle classi o riassegnazione):
 - oltre i limiti stabiliti;
 - per occupare dei posti vacanti piuttosto che per sostituire degli insegnanti assenti.
2. Ridistribuzione di personale docente non pienamente qualificato per il posto in questione.
3. Assunzione d’urgenza di nuovo personale. I candidati possono:
 - essere insegnanti pienamente qualificati in età pensionabile;
 - essere insegnanti pienamente qualificati ma non abilitati all’insegnamento della materia o al livello di istruzione in questione;
 - non aver completato la formazione pedagogica.

Come mostra l'analisi, la maggior parte dei paesi ha a disposizione una vasta scelta di misure d'urgenza per superare ogni eventuale problema di assunzione. La Grecia è il paese in cui le misure d'urgenza sono disciplinate nel modo più rigoroso. Oltre a stabilire che solo i docenti qualificati per l'insegnamento della materia in questione possono insegnarla, la normativa greca obbliga gli insegnanti al collocamento a riposo appena raggiunta l'età di pensionamento prevista dalla legge. La possibilità di annullare le lezioni non è neanche presa in considerazione.

Altri quattro paesi (Spagna, Italia, Regno Unito – Scozia – e Ungheria) stabiliscono che una determinata materia può essere insegnata solo da personale abilitato a farlo, ma sono meno rigidi riguardo le altre misure. La Spagna e l'Ungheria vietano ufficialmente l'annullamento delle lezioni. L'unica soluzione lasciata aperta è l'assunzione di insegnanti che hanno superato l'età pensionabile. I restanti paesi hanno a loro disposizione una vasta gamma di misure d'urgenza. Tra essi, soltanto la Slovenia e la Repubblica Slovacca non prevedono la cancellazione delle lezioni.

1. UTILIZZO DELLE RISORSE ESISTENTI

70

La stragrande maggioranza dei paesi afferma che il ricorso alle risorse esistenti per la sostituzione dei colleghi in congedo è una procedura abituale. Molti di essi regolamentano la riassegnazione degli insegnanti, l'aumento del loro carico di lavoro e quello delle dimensioni delle classi (per ulteriori dettagli sulle procedure standard di sostituzione degli insegnanti in congedo, si veda il capitolo 4). In alcuni casi, tuttavia, l'applicazione della procedura standard va considerata una misura d'urgenza. Ciò accade, ad esempio, quando si utilizza per la copertura di una cattedra vacante o quando viene prorogata oltre i termini previsti.

1.1. Utilizzo delle risorse esistenti oltre i termini previsti

La gestione delle risorse esistenti è in genere di competenza del capo d'istituto, che può essere o non essere tenuto a seguire una normativa centrale o locale. Mancano, tuttavia, le informazioni relative alle circostanze in cui tale normativa può essere aggirata.

Pochissimi paesi prevedono la possibilità di utilizzare le risorse esistenti oltre i termini previsti in circostanze eccezionali. Nella Comunità fiamminga del Belgio, è possibile ricorrere al personale già assunto per la sostituzione degli insegnanti assenti per più di dieci giorni se nessuno degli insegnanti del pool è disponibile. In Finlandia, alcuni comuni consentono di aumentare temporaneamente le dimensioni delle classi oltre i limiti consentiti. Nel Regno Unito (Inghilterra e Galles), il capo d'istituto è l'unico responsabile della distribuzione e della gestione

del personale docente. La normativa relativa ai salari e alle condizioni degli insegnanti stabilisce le condizioni di sostituzione da parte del personale esistente. Tuttavia, le scuole che hanno una carenza di personale o hanno difficoltà a trovare dei supplenti, possono chiedere agli insegnanti di fare delle sostituzioni di durata superiore ai limiti stabiliti. In questo caso, in base ad un recente accordo nazionale tra le organizzazioni degli insegnanti e la *National Employers Organisation for School Teachers (NEOST)*, è possibile offrire loro un congedo compensativo, riducendo, ad esempio, l’orario di lavoro quando sono disponibili dei supplenti. Malta e la Polonia, in circostanze eccezionali, tollerano che gli insegnanti lavorino oltre i limiti stabiliti. Il Regno Unito (Scozia), invece, afferma chiaramente che non consente l’utilizzo delle risorse esistenti oltre i termini previsti.

1.2. Utilizzo delle risorse esistenti per occupare dei posti vacanti

L’assegnazione degli incarichi docenti al personale è di solito di competenza del capo d’istituto, che può ricorrere a questa misura d’urgenza se trova difficoltà ad assumere insegnanti qualificati per le cattedre vacanti. I sistemi educativi in cui gli insegnanti vengono formati per insegnare più di una materia o a più livelli di istruzione hanno meno problemi a coprire dei posti vacanti in determinati settori di carenza. Essi possono spostare delle risorse da settori di esubero a settori di carenza con un preavviso relativamente breve. Questo tipo di misura d’urgenza può essere attuata in due forme diverse:

- il ricorso al personale docente della scuola,
- il ricorso al personale docente che fa parte di un pool di sostituti.

Dal momento che la gestione del personale è di solito di competenza del capo d’istituto, non si sa bene quanto la procedura standard per la riassegnazione del personale venga usata anche per occupare delle cattedre vacanti. Nelle Comunità francofona e germanofona del Belgio, in caso di posti vacanti o di assenza superiore ai 10 giorni, viene attuata la procedura di sostituzione standard degli insegnanti assenti fino a quando non si trova un insegnante disponibile sul mercato del lavoro. Durante questo periodo, le ore supplementari svolte dagli insegnanti non sono retribuite. Ma se la ricerca si rivela infruttuosa (i tentativi fatti dalla scuola devono essere documentati), la situazione degli insegnanti cui è stato chiesto di fare delle lezioni supplementari può diventare ufficiale ed essi vengono quindi pagati. I capi d’istituto hanno tutto l’interesse ad iniziare la ricerca di nuovo personale in tempo utile. Solo così possono riuscire a mantenere basso il carico di lavoro supplementare per il quale il personale esistente non viene pagato. Nel Regno Unito (Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord), i posti vacanti non vengono

assegnati di solito al personale esistente. Tuttavia, quando è difficile assegnare una cattedra, il capo d'istituto può fare una redistribuzione temporanea delle responsabilità del personale esistente fino a quando non si trova un nuovo insegnante idoneo. Nella Repubblica Ceca, è anche possibile chiedere ad insegnanti che non sono in possesso di tutte le qualifiche necessarie se desiderano aumentare il loro orario di corso.

Tra i paesi che utilizzano dei pool di sostituti (si veda il capitolo 4), solo la Comunità fiamminga del Belgio e la Francia non ricorrono agli insegnanti impiegati in questi pool per occupare le cattedre libere a titolo temporaneo. Gli altri pool operano a livello regionale o comunale, il che spiega perché si hanno poche informazioni disponibili sul ricorso occasionale agli insegnanti di tali pool per la copertura delle cattedre libere. Nel Regno Unito (Scozia), l'unica autorità educativa che si serve di un pool di insegnanti di riserva gestisce anche gli insegnanti per le cattedre vacanti.

2. RIDISTRIBUZIONE DEL PERSONALE NON PIENAMENTE QUALIFICATO

Si fa sempre in modo di assicurarsi che le lezioni siano svolte da docenti abilitati all'insegnamento della materia o al livello di istruzione in questione. Grecia, Spagna, Italia, Regno Unito (Scozia) e Ungheria hanno quindi scelto di non permettere che un insegnante non pienamente qualificato in una materia la insegni. In periodi di carenza, tuttavia, le scuole talvolta non hanno scelta e devono ricorrere alla redistribuzione del personale per l'insegnamento di discipline per le quali non hanno l'abilitazione. Nell'interesse degli alunni e del personale, alcuni paesi vincolano tale pratica a regole precise. Altri, la limitano all'insegnamento delle materie complementari. In Lussemburgo, questo tipo di redistribuzione è proibito per le materie principali, come matematica e scienze, mentre la Finlandia lo consente solo in presenza di circostanze eccezionali. La Repubblica Ceca non permette la redistribuzione degli insegnanti di lingue straniere formati per l'insegnamento di una sola lingua. In Polonia, tale pratica è limitata alle lingue straniere occidentali (soprattutto inglese e tedesco), che è l'unico settore che soffre di una carenza di insegnanti qualificati. In alcuni *Länder* della Germania – ma solo per un periodo di tempo limitato – e in Estonia, i docenti possono insegnare una materia diversa dalla loro a condizione che seguano una formazione adeguata. Malta permette la redistribuzione degli insegnanti in situazioni di carenza, a condizione che questi siano in possesso di una formazione di grado almeno secondario superiore nella materia che

insegneranno. In Slovenia, solo gli insegnanti con una certa esperienza sono autorizzati ad insegnare una disciplina diversa dalla propria. Le due materie, inoltre, devono essere strettamente correlate.

L’assegnazione di un insegnante ad un livello di istruzione diverso da quello per cui è abilitato rappresenta un’altra forma di redistribuzione d’urgenza. Come indica il Rapporto I sulla formazione iniziale degli insegnanti ¹, solo il Belgio e l’Austria (per gli insegnanti delle *Hauptschulen*) riservano una formazione separata agli insegnanti dell’istruzione secondaria inferiore generale. In tutti gli altri paesi, gli insegnanti abilitati all’insegnamento nelle scuole secondarie inferiori lo sono anche per il livello primario o per quello secondario superiore (in alcuni casi per entrambi). Questo spiega la mancanza diffusa di una normativa specifica sulla redistribuzione degli insegnanti a livelli educativi per i quali non sono qualificati. In periodi di carenza di insegnanti, le Comunità francofona e germanofona del Belgio erano solite chiamare degli insegnanti di scuola secondaria superiore per fare lezione al livello secondario inferiore. Di recente, tuttavia, il numero di insegnanti in cerca di lavoro è diminuito drasticamente e questa possibilità sta diventando sempre meno frequente. Nel Regno Unito (Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord), sebbene gli insegnanti vengano formati per insegnare agli alunni di una determinata fascia d’età, non esiste alcuna disposizione legale che impedisca loro di insegnare ad alunni di altre fasce d’età, se necessario. Nella Repubblica Ceca, gli insegnanti di scuola primaria e secondaria superiore, che sono abilitati unicamente all’insegnamento a questi livelli, possono, in periodi di carenza, lavorare anche al livello secondario inferiore.

(¹) Per ulteriori dettagli, consultare *La professione docente in Europa: profili, tendenze e sfide. Rapporto I. Formazione iniziale e passaggio alla vita professionale. Istruzione secondaria inferiore generale. Questioni chiave dell’istruzione in Europa, volume 3. Bruxelles: Eurydice, 2002.*

FIGURA 5.1: RIDISTRIBUZIONE DEL PERSONALE NON PIENAMENTE QUALIFICATO NELL'ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE GENERALE (CITE 2A). ANNO SCOLASTICO 2000/01

	Ridistribuzione del personale abilitato all'insegnamento	
	di una materia diversa da quella richiesta	ad altri livelli, ma non per l'istruzione secondaria inferiore
Non soggetto a particolari restrizioni		
	B de, B nl, DK, F, FIN, S, UK (E/W/NI), IS, NO, BG, LT	B de, DK, S, UK (E/W/NI), CZ, EE
Soggetto alle seguenti restrizioni specifiche		
Vietato dalle autorità educative	EL, E, I, UK (SC), HU	EL, E, I, HU
Solo materie correlate	L, NL, RO, LV, SI	
Non per le materie principali	L	
Qualifica di base obbligatoria per la materia in questione	MT	
Formazione obbligatoria nella materia in questione	D (alcuni Länder), EE	
Solo insegnanti con esperienza	SI	
Solo per periodi di tempo limitati	B fr, P (1 mese), RO (1 anno)	B fr, LI (2 anni)
Riguardanti le lingue straniere	CZ, PL	BG

Fonte: Eurydice.

Note supplementari

Germania: al *Gymnasium*, gli insegnanti sono abilitati all'insegnamento al livello secondario inferiore e superiore.

Francia: le 'misure d'urgenza' descritte in questo studio possono essere adottate occasionalmente da alcune *académies*. Il ricorso a tali misure è consentito ma non è riconosciuto formalmente.

Irlanda, Cipro, Lettonia e Repubblica Slovacca: informazioni non disponibili.

Austria: non è stata introdotta alcuna misura d'urgenza a causa del surplus che esiste da più di un decennio.

Svezia: gli insegnanti del ciclo di istruzione secondaria inferiore generale sono semispecialisti e sono, quindi, formati per l'insegnamento di un gruppo di materie.

Regno Unito (E/W/NI): di solito, gli insegnanti sono formati per insegnare una materia specifica agli alunni di una determinata fascia d'età. Non esiste, tuttavia, alcuna disposizione legale che impedisca loro di insegnare ad alunni di altre fasce d'età o altre materie. In Irlanda del Nord, al momento della nomina, gli organi competenti devono garantire che l'insegnante sia stato adeguatamente formato per il ciclo e la materia richiesti.

Regno Unito (SC): tutti gli insegnanti di scuola secondaria sono abilitati all'insegnamento al livello inferiore e superiore. Inoltre, gli insegnanti di sostegno per i bambini con difficoltà di apprendimento possono insegnare sia nelle scuole primarie che in quelle secondarie inferiori.

Islanda: la maggior parte degli insegnanti del livello CITE 2A sono di fatto generalisti e, di conseguenza, qualificati all'insegnamento di tutte le materie del ciclo di istruzione obbligatoria.

Norvegia: alcuni insegnanti del ciclo secondario inferiore ricevono una formazione da generalisti.

Bulgaria: solo gli insegnanti di un livello superiore al secondario inferiore sono autorizzati ad insegnare le lingue straniere.

Repubblica Ceca: gli insegnanti di lingue abilitati all'insegnamento di una sola lingua straniera non possono essere assegnati all'insegnamento di altre materie.

Lettonia: gli insegnanti vengono formati per insegnare nei nove anni della struttura unica.

Polonia: la pratica che consiste nel far insegnare ai docenti una materia diversa da quella di specializzazione si limita all'insegnamento delle lingue straniere occidentali. Si applica soltanto a coloro che hanno ricevuto un'adeguata formazione pedagogica e che possiedono un diploma di istruzione superiore e un certificato riconosciuto a livello internazionale che attesti la conoscenza della lingua in questione.

3. ASSUNZIONE D’URGENZA DI NUOVO PERSONALE

Nella maggior parte dei paesi, l’assunzione d’urgenza è regolamentata dalla legge generale sul lavoro o sull’istruzione. In alcuni di essi, la regolamentazione è solo implicita, in quanto specifica le qualifiche da possedere per poter essere presi in considerazione al momento dell’assegnazione di una cattedra. È questo il caso di Grecia, Spagna, Italia, Regno Unito (Scozia) e Ungheria. Solo tre paesi gestiscono la questione attraverso raccomandazioni non vincolanti. In Germania, il KMK (Conferenza permanente dei Ministri dell’Educazione) ha emesso delle raccomandazioni non vincolanti riguardo le assunzioni d’urgenza. Le raccomandazioni relative ai salari sono dirette al *Bund*, le altre ai *Länder*. Nel 1993, la Francia ha sostituito la sua normativa vincolante (contenuta in un decreto dell’aprile 1962) con un protocollo che autorizza l’annessione del personale ausiliario (*maîtres auxiliaires*) al corpo insegnante regolare. Lo stesso protocollo scoraggia fortemente l’assunzione di nuovo personale supplente. I Paesi Bassi risolvono la questione delle misure d’urgenza con un documento politico sul quale si basa la maggior parte delle decisioni.

FIGURA 5.2: DISPOSIZIONI/RACCOMANDAZIONI INERENTI LE ASSUNZIONI D’URGENZA NELL’ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE GENERALE (CITE 2A), ANNO SCOLASTICO 2000/01

Disposizioni vincolanti incluse nella legge generale sul lavoro o sull’istruzione	
B, DK, EL, E, I, IRL, A, P, S, UK (E/W/NI), UK (SC), LI, NO, BG, CZ, EE, CY, HU, LV, LT, PL, SK	
Disposizioni vincolanti specifiche	
L	Legge del 1980 sulla pianificazione della domanda di insegnanti e Legge del Granducato del 1999
FIN	Disposizioni comunali
IS	Legge n. 751/1998 del Ministero dell’Educazione, della Scienza e della Cultura
MT	Disposizioni emesse dal Servizio di gestione e del personale del Gabinetto del Primo Ministro
RO	Legge n. 128/1997 sugli statuti del personale docente
SI	Decreto ministeriale sui concorsi pubblici per il conseguimento del diploma di tirocinante o di insegnante
Raccomandazioni	
D	Raccomandazioni emesse nel 2001 dalla Conferenza permanente dei Ministri dell’Educazione, da attuare attraverso misure legislative o amministrative in ciascun <i>Länd</i>
F	Protocollo del 1993 sulla riduzione del personale ausiliario
NL	Documento politico <i>Maatwerk voor morgen</i>

Fonte: Eurydice.

Note supplementari

Regno Unito (E/W/NI): le condizioni in base alle quali le scuole possono assumere degli insegnanti non qualificati sono contenute nelle relative disposizioni per l’Inghilterra, il Galles e l’Irlanda del Nord.

In materia di assunzione d'urgenza di nuovi insegnanti, viene fatto il possibile per assumere dei candidati in possesso del maggior numero di qualifiche richieste. Come mostra la figura 5.3, il presente studio distingue tra quattro possibili categorie di persone idonee ad un'assunzione d'urgenza. La maggior parte dei paesi non definisce il tipo di candidato cui dare la priorità. Alcuni paesi (Germania, Lussemburgo, Portogallo, Regno Unito – Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord – Islanda, Norvegia, Estonia e Malta), favoriscono i candidati in possesso di una formazione pedagogica, mentre la Comunità fiamminga del Belgio e la Slovenia preferiscono i candidati formati per la materia in questione. La Romania assume i candidati che hanno iniziato la formazione pedagogica piuttosto che quelli che non ne hanno alcuna.

Grecia, Spagna, Italia, Regno Unito (Scozia) e Ungheria sono tutti paesi in cui non si può insegnare se non si è in possesso di tutte le qualifiche richieste. La Grecia, inoltre, obbliga gli insegnanti al collocamento a riposo appena raggiunta l'età di pensionamento prevista dalla legge. Spagna, Italia e Ungheria consentono agli insegnanti di restare in servizio per qualche anno in più, fino a 70 anni al massimo. Il Regno Unito (Scozia) stabilisce un'età ufficiale di collocamento a riposo, ma non fissa un'età massima pensionabile. In questo modo, gli insegnanti possono continuare ad esercitare la professione fino a quando lo desiderano e fino a quando possono, ma, dopo i 65 anni, possono farlo solo con un contratto a tempo determinato.

In Inghilterra, la flessibilità di cui godono le scuole in materia di nomina di insegnanti che non sono in possesso di tutte le qualifiche richieste dev'essere analizzata in funzione delle norme che stabiliscono che "sarà assunta un'équipe di insegnanti idonei e sufficientemente numerosi da assicurare un insegnamento adeguato all'età, le capacità, le attitudini e le altre necessità degli alunni".

In Francia, per conseguire lo status di insegnante qualificato i candidati devono completare il secondo anno di studio presso un IUFM. L'ammissione a questo secondo anno avviene tramite superamento di un *concours*, un concorso per il CAPES o l'*agrégation*. Al termine di questo secondo anno di studi, una commissione esaminatrice raccomanda al responsabile dell'autorità educativa competente (*recteur de l'académie*) i candidati cui proporre una cattedra da *titulaires* con status di dipendente pubblico (si veda anche il capitolo 3). Ne consegue che la stragrande maggioranza degli insegnanti pienamente qualificati viene automaticamente nominata a vita, privando così il sistema della flessibilità necessaria per adattarsi alle oscillazioni della domanda e dell'offerta di insegnanti. L'unico modo di influenzare l'assunzione degli insegnanti qualificati è quindi quello di controllare il numero di posti offerti nei *concours* individuali. Tuttavia, poiché i *concours* si tengono a metà del percorso formativo, i candidati che non li

FIGURA 5.3: CATEGORIE AMMISSIBILI PER L’ASSUNZIONE D’URGENZA NELL’ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE GENERALE (CITE 2A), ANNO SCOLASTICO 2000/01

Figura 5.3A: Insegnanti pienamente qualificati oltre l’età di pensionamento prevista dalla legge



Figura 5.3B: Insegnanti pienamente qualificati ma non abilitati all’insegnamento della materia o al livello di istruzione in questione



Figura 5.3C: Altri che non hanno completato la formazione pedagogica



Figura 5.3D: Altri che non hanno seguito alcuna formazione pedagogica



Paesi in cui le categorie citate

■ sono ammesse ■ non sono ammesse ■ Dati non disponibili

Fonte: Eurydice.

Note supplementari

Austria: non è stata introdotta nessuna misura d’urgenza a causa del surplus che esiste da più di un decennio.

Svezia: gli insegnanti del ciclo di istruzione secondaria inferiore generale sono semispecialisti e sono, quindi, formati per l’insegnamento di un gruppo di materie.

Regno Unito (E/W/NI): di solito, gli insegnanti sono formati per insegnare una materia specifica agli

alunni di una determinata fascia d'età. Non esiste, tuttavia, alcuna disposizione legale che impedisca loro di insegnare ad alunni di altre fasce d'età o altre materie. In Irlanda del Nord, al momento della nomina, gli organi competenti devono garantire che l'insegnante sia stato adeguatamente formato per il ciclo e la materia richiesti.

Islanda: la maggior parte degli insegnanti del livello CITE 2A sono di fatto generalisti e, di conseguenza, qualificati all'insegnamento di tutte le materie del ciclo di istruzione obbligatoria.

Norvegia: alcuni insegnanti del ciclo secondario inferiore ricevono una formazione da generalisti.

Estonia: gli insegnanti non abilitati all'insegnamento di una determinata materia, o al livello in questione, possono essere assunti per un anno soltanto.

Lettonia: a partire dal 2004, tutti gli insegnanti assunti devono essere in possesso di un diploma di istruzione superiore.

Polonia: la pratica che consiste nel far insegnare ai docenti una materia diversa da quella di specializzazione si limita all'insegnamento delle lingue straniere occidentali. Si applica soltanto a coloro che hanno ricevuto un'adeguata formazione pedagogica e che possiedono un diploma di istruzione superiore e un certificato riconosciuto a livello internazionale che attesti la conoscenza della lingua in questione.

Nota esplicativa

Nel presente studio, l'assunzione di insegnanti pienamente qualificati che hanno superato l'età di pensionamento prevista dalla legge è considerata una misura d'urgenza.

superano non possono conseguire lo status di insegnanti qualificati. Le autorità francesi hanno quindi introdotto una certa flessibilità nel sistema permettendo (ma non ufficializzando) l'assunzione di coloro che non sono *titulaires* (chiamati *vacataires/maîtres auxiliaires*) perché non hanno sostenuto, o non hanno superato, il *concours*. Questi candidati possono lavorare con contratti a tempo determinato per qualunque *académie* che si trovi in una situazione di carenza di organico per determinate materie. Dal momento che (per definizione) non possono essere insegnanti pienamente qualificati, la loro assunzione, nel quadro del presente studio, è considerata una soluzione di emergenza.

Molti paesi prevedono anche il ricorso ad insegnanti che hanno superato l'età pensionabile prevista dalla legge. In questo modo, possono attingere da un pool di insegnanti pienamente qualificati e con moltissima esperienza. Il rovescio della medaglia è rappresentato dall'alto costo delle pensioni e dei salari, un problema che ogni paese risolve a proprio modo. In questo contesto, è utile ricordare che alcuni paesi, in particolare quelli candidati, non impongono un'età massima oltre la quale gli insegnanti sono obbligati ad andare in pensione (¹). Gli insegnanti possono quindi restare in servizio fino a quando lo desiderano, sempre che vengano rispettate le disposizioni relative alle pensioni e agli altri compensi. La scelta di considerare una misura d'urgenza l'assunzione o l'occupazione degli insegnanti tra l'età di pensionamento prevista dalla legge e l'età massima pensionabile, che nella maggior parte dei casi è soggetta a un insieme di condizioni, appare quindi discutibile. Nella sua accezione più rigorosa,

(¹) Per ulteriori dettagli, consultare il capitolo G delle *Cifre chiave dell'istruzione in Europa 2002*. Commissione Europea; Eurydice; Eurostat. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee, 2002.

l’espressione “misura d’urgenza” dovrebbe essere applicata solo all’assunzione di insegnanti in pensione che hanno superato l’età massima pensionabile. Nei paesi in cui l’età di pensionamento prevista dalla legge coincide con l’età massima pensionabile (Germania, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Paesi Bassi, Finlandia, Svezia e Romania), l’impiego degli insegnanti in pensione è per definizione una misura d’urgenza. Nel presente studio, l’assunzione di insegnanti che hanno superato l’età di pensionamento prevista dalla legge è considerata, in tutti i casi, una misura d’urgenza. Dal 2001, nella Comunità germanofona del Belgio, la regola generale stabilisce che possano essere richiamati soltanto gli insegnanti pensionati di età inferiore ai 65 anni (età massima pensionabile). La Comunità fiamminga recluta gli insegnanti ufficialmente pensionati alle stesse condizioni previste per tutti gli insegnanti temporanei in possesso di qualifiche “sufficienti”. Le disposizioni finanziarie della Repubblica Ceca scoraggiano gli insegnanti che vogliono andare in pensionamento anticipato e li incoraggiano, invece, a posticipare il pensionamento o a tornare all’insegnamento una volta in pensione. L’impiego di insegnanti in pensione per l’occupazione di cattedre vacanti è una misura adottata comunemente in Estonia. Inoltre, dal momento che non esiste alcuna età massima pensionabile e che la pensione è relativamente bassa, molti insegnanti scelgono di restare in servizio il più a lungo possibile. Nel Regno Unito (Inghilterra e Galles), le disposizioni in materia di pensione sono state modificate di recente in modo che gli insegnanti in pensione possano tornare al lavoro per diversi mesi a tempo pieno, o quasi indefinitamente a tempo parziale, senza che questo incida sui redditi dovuti ai fini pensionistici. Essi possono iscriversi al *TTA Retired Teachers Programme*, specificando dove, quando e cosa vogliono insegnare. Le informazioni vengono raccolte in una banca dati centralizzata e trasmesse alle autorità educative locali competenti in seguito alla segnalazione di un posto vacante. In Ungheria, nessun insegnante oltre i 70 anni può insegnare. In Romania, gli insegnanti che hanno raggiunto l’età pensionabile possono insegnare solo per altri tre anni. Malta autorizzava l’assunzione di insegnanti pensionati fino all’anno scolastico 2000/01, ma ha abolito tale pratica nel 2002. Prima di allora, venivano impiegati a tempo parziale e la loro retribuzione non poteva superare il salario minimo nazionale.

In periodi di carenza di personale docente, la stragrande maggioranza dei paesi è disposta ad assumere dei candidati che non hanno terminato la formazione iniziale o la specializzazione necessaria per poter insegnare la materia in questione. Tuttavia, nel tentativo di proteggere la professione docente e salvaguardare la qualità dell’istruzione, la maggior parte dei paesi vincola tale forma di assunzione ad una serie di limiti, che riguardano i diplomi richiesti ai potenziali candidati e le loro condizioni specifiche di lavoro. Le restrizioni

riguardano essenzialmente la durata dei contratti, il livello salariale e la formazione continua. Solo pochi paesi non impongono alcuna condizione alle assunzioni d'urgenza e delegano la responsabilità di tale operato alle scuole.

La Comunità fiamminga del Belgio distingue tra due tipi di candidati per le assunzioni d'urgenza: quelli con qualifiche ritenute "sufficienti" e quelli in possesso di "altre" prove di competenza. In generale, gli insegnanti pienamente qualificati con una specializzazione diversa da quella richiesta, vengono considerati "sufficientemente" qualificati. Essi godono quindi delle stesse condizioni di lavoro dei loro colleghi specializzati nella disciplina in questione. Nella Comunità fiamminga, l'assunzione di questi candidati non è considerata una misura d'urgenza. L'autorità competente può destinare un docente qualificato all'insegnamento di qualsiasi disciplina per la quale esiste una carenza di organico. Gli specialisti in una materia che non hanno seguito alcuna formazione pedagogica o i candidati in corso di formazione sono considerati in possesso di "altre" prove di competenza. Ciò non dà loro diritto agli stessi privilegi dei loro colleghi in possesso di qualifiche "sufficienti". Essi possono essere assunti solo a tempo determinato, il loro salario è inferiore e sono obbligati a seguire o completare una formazione pedagogica. Anche la Comunità francofona del Belgio ammette due categorie di candidati, ma le considera entrambe "sufficientemente" qualificate. La discriminante tra le due categorie è la durata della formazione pedagogica o l'esperienza maturata (*volet pédagogique* o *expérience utile*), anche se nessuna delle due riguarda la materia in questione.

Il Portogallo distingue tra tre tipi di candidati per le assunzioni d'urgenza. Quelli in possesso dell'*habilitação profissional* (abilitazione professionale) sono insegnanti pienamente qualificati, formati per l'insegnamento della materia in questione. Essi non hanno, tuttavia, superato il concorso organizzato regolarmente per l'assunzione di nuovi insegnanti. A questi candidati viene data la priorità in caso di assunzione d'urgenza. I laureati nella materia richiesta che non hanno, però, seguito alcuna formazione pedagogica, possiedono l'*habilitação própria* (qualifica appropriata) per insegnare. Ad essi viene data la priorità rispetto al terzo gruppo, formato da coloro che hanno soltanto un'*habilitação suficiente* (qualifica sufficiente). Questi candidati non hanno seguito alcuna formazione pedagogica, ma sono laureati o stanno ancora studiando per conseguire la laurea in una disciplina diversa da quella richiesta.

Per quanto riguarda l'assunzione di candidati senza un'adeguata preparazione pedagogica, la maggior parte dei paesi richiede un livello minimo di formazione didattica. Alcuni prevedono che il personale che non è in possesso delle necessarie qualifiche segua una formazione continua durante l'incarico

temporaneo. In Francia, i supplenti (*maîtres auxiliaires*) devono essere formati in base a criteri rigorosi (dal 1991 devono produrre un certificato che attesta la frequenza triennale di un corso di studi superiori), molto simili a quelli in vigore per il personale docente regolare. Come per le condizioni imposte in caso di redistribuzione del personale all’insegnamento di materie per le quali non è qualificato, Malta stabilisce anche che i candidati per le assunzioni d’urgenza siano in possesso di un diploma di istruzione secondaria superiore e di una formazione nella materia in questione. In Slovenia, gli insegnanti appena diplomati possono essere esentati dalla fase finale di qualificazione sul lavoro ⁽¹⁾ e iniziare ad insegnare sotto la guida di un insegnante con esperienza. Essi sono, tuttavia, obbligati a superare l’esame di Stato entro i primi sei mesi di servizio. I neoassunti cui viene chiesto di insegnare una materia che non rientra nel loro settore di specializzazione devono essere abilitati almeno all’insegnamento di una materia connessa.

FIGURA 5.4: QUALIFICAZIONI MINIME PER L’ASSUNZIONE D’URGENZA NELL’ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE GENERALE (CITE 2A). ANNO SCOLASTICO 2000/01

Livello di formazione minimo	Candidati che non hanno completato la formazione pedagogica	Candidati senza alcuna formazione pedagogica
Nessun livello minimo richiesto	DK, S, FIN, IS	DK, S, FIN, IS
Diploma di istruzione secondaria superiore	MT	CZ, MT, RO
Diploma di istruzione post secondaria		EE
Diploma di istruzione superiore	B, D, F, NL, P, EE, LV	B, L, P, BG, EE
Formazione pedagogica completata ma nessuna formazione pratica	L, P, NL, LI, PL, LV, SI	
Esperienza professionale o altra conoscenza certificata della materia in questione	B fr, P, LV	B, P, UK (E/W/NI)

Fonte: Eurydice.

Note supplementari

Germania: l’esame finale per il conseguimento del diploma di istruzione superiore può essere riconosciuto come primo esame di Stato.

Grecia, Spagna, Italia, Regno Unito (SC) e Ungheria: non valido.

Francia: le “misure d’urgenza” definite in questo studio possono essere adottate occasionalmente da alcune *académies*. Il ricorso a tali misure è consentito ma non è riconosciuto formalmente.

Irlanda, Norvegia, Cipro, Lettonia e Lituania: informazioni non disponibili.

Austria: non è stata introdotta nessuna misura d’urgenza a causa del surplus che esiste da più di un decennio.

Polonia: durante il primo anno di servizio, i candidati sono obbligati a seguire una formazione pedagogica.

Slovenia: durante i periodi di carenza di personale docente, gli insegnanti appena formati possono essere esentati dal tirocinio. I candidati devono, tuttavia, conseguire un certificato di insegnamento pubblico entro i primi sei mesi di servizio.

⁽¹⁾ Per ulteriori informazioni, consultare *La professione docente in Europa: profili, tendenze e sfide*. Capitolo 5 del Rapporto I. *Formazione iniziale e passaggio alla vita professionale. Istruzione secondaria inferiore generale. Questioni chiave dell’istruzione in Europa*, volume 3. Bruxelles: Eurydice, 2002.

FIGURA 5.5: CONDIZIONI SPECIFICHE D'IMPIEGO RELATIVE ALLE ASSUNZIONI D'URGENZA NELL'ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE GENERALE (CITE 2A). ANNO SCOLASTICO 2000/01

	Insegnanti pienamente qualificati		Altri candidati	
	in età pensionabile	non abilitati all'insegnamento della materia o al livello di istruzione in questione	che non hanno completato la formazione pedagogica	che non hanno seguito alcuna formazione pedagogica
Nessuna condizione specifica				
	DK, E, NL, LI, BG, EE, LT, HU, PL, RO, SI, SK	DK, F, S, UK (E/W/NI), IS, NO, LI, BG, CZ, LT, RO	LT	F, BG, LT
Condizioni di lavoro specifiche				
Solo contratto a tempo determinato	B de, B nl, L, UK CZ, LV, MT, SK	B fr, EE, P, MT, SI	B, DK, F, P, S, UK (E/W), IS, NO, LI, CZ, EE, LV, MT, RO, SI, SK	B, DK, F, L, P, S, UK (E/W/NI), IS, NO, CZ, EE, MT, RO, SI
Salario inferiore	B nl, NO, MT	B fr, MT,	B, FIN, UK (E/W/NI), IS, CZ, MT	B, FIN, UK (E/W/NI), IS, CZ, MT
Proseguimento della formazione pedagogica o della specializzazione		D	B, D, EE, PL, RO, SI	B, D, PL, RO
Altre	B nl, UK (E/W/NI)	D, NL, PL, SI	IS, NL, RO	IS

Fonte: Eurydice.

Note supplementari

Germania: l'esame finale per il conseguimento del diploma di istruzione superiore può essere riconosciuto come primo esame di Stato.

Francia: è estremamente raro che un docente pienamente qualificato insegni una materia per la quale non è abilitato.

Svezia: gli insegnanti del ciclo di istruzione secondaria inferiore generale sono semispecialisti e sono, quindi, formati per l'insegnamento di un gruppo di materie.

Regno Unito (E/W/NI): solitamente, gli insegnanti sono formati per insegnare una materia specifica agli alunni di una determinata fascia d'età. Non esiste, tuttavia, alcuna disposizione legale che impedisca loro di insegnare ad alunni di altre fasce d'età o altre materie. In Irlanda del Nord, al momento della nomina, gli organi competenti devono garantire che l'insegnante sia stato adeguatamente formato per il ciclo e la materia richiesti.

Islanda: la maggior parte degli insegnanti del livello CITE 2A sono di fatto generalisti e, di conseguenza, qualificati all'insegnamento di tutte le materie del ciclo di istruzione obbligatoria.

Norvegia: alcuni insegnanti del ciclo secondario inferiore ricevono una formazione da generalisti.

Repubblica Ceca: contratto biennale a salario ridotto.

Malta: questi candidati vengono pagati anche durante le vacanze scolastiche solo dopo aver lavorato un anno solare a tempo pieno.

Polonia: gli insegnanti qualificati devono aver ricevuto una formazione per la materia in questione o per una materia connessa. Gli altri candidati sono obbligati a seguire una formazione pedagogica durante il primo anno di servizio.

Slovenia: durante i periodi di carenza di personale docente, gli insegnanti appena formati possono essere esentati dal tirocinio. I candidati devono, tuttavia, conseguire un certificato d’insegnamento pubblico entro i primi sei mesi di servizio.

Repubblica Slovacca: in seguito ad un emendamento alla legge scolastica, dal 2002/03 è possibile prolungare i contratti degli insegnanti pensionati oltre l’anno scolastico. In precedenza, era necessario rinnovare il contratto ogni anno.

Nota esplicativa

Nel presente studio, l’assunzione di insegnanti pienamente qualificati che hanno superato l’età di pensionamento prevista dalla legge è considerata una misura d’urgenza.

Tra le restrizioni relative alle assunzioni d’urgenza, la più comune è il limite temporale. La maggior parte dei paesi stabilisce che un incarico assegnato in determinate circostanze non possa essere permanente. La durata di un contratto standard sembra essere di un anno, in alcuni paesi anche meno. I candidati con qualifiche pedagogiche insufficienti percepiscono inoltre una retribuzione inferiore a quella dei loro colleghi pienamente qualificati. In alcuni paesi, l’assunzione di un docente che dovrà insegnare una materia diversa dalla propria è valutata caso per caso. In Germania, questi candidati vengono sottoposti ad esame approfondito da parte del Ministero dell’Educazione del *Land* o da una delle sue autorità subordinate. Se assunti, devono seguire una formazione. In Islanda, ogni volta che una scuola desidera nominare un insegnante che non è in possesso di tutte le qualifiche pedagogiche necessarie, dev’essere autorizzato dal Ministero dell’Educazione. Allo stesso modo, nei Paesi Bassi, solo l’ispettorato dell’istruzione può autorizzare l’assunzione di personale incaricato dell’insegnamento di una disciplina diversa da quella per cui è abilitato. Quest’autorizzazione formale è valida non più di un anno e va rinnovata. In Romania, gli ispettorati scolastici della contea devono autorizzare l’assunzione del personale non pienamente qualificato. Nelle zone rurali, questa misura si applica alla maggior parte degli insegnanti di lingue straniere. L’ispettorato organizza inoltre dei corsi di formazione che i neoassunti devono frequentare regolarmente, ma che non consentono di ottenere l’abilitazione all’insegnamento. In Estonia, da settembre 1999, tutti i neoassunti che non sono in possesso di una formazione pedagogica adeguata devono seguire 160 ore di formazione.

Nel Regno Unito (Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord), coloro che hanno seguito un programma di formazione professionale per insegnanti all’estero possono essere assunti in qualità di insegnanti a tempo determinato, a condizione che la loro formazione sia riconosciuta formalmente dall’autorità competente del paese d’origine. In Inghilterra, un recente emendamento alla normativa ha portato il periodo di assunzione di questi insegnanti formati all’estero da due a quattro anni. È stata anche revocata la restrizione che vietava loro di lavorare nella stessa scuola per più di quattro mesi.

4. ANNULLAMENTO DELLE LEZIONI

Sebbene non si tratti di una misura d'urgenza in senso stretto, l'annullamento delle lezioni rientra nell'analisi del presente capitolo. Tutti i paesi concordano sul fatto che la decisione di annullare le lezioni è una misura estrema, cui ricorrere soltanto se sia le procedure di sostituzione che le soluzioni di emergenza non hanno avuto successo. L'annullamento dei corsi implica che gli alunni sono lasciati a studiare da soli, con o senza supervisione, oppure che vengono rimandati a casa. Spagna, Repubblica Slovacca e Slovenia sono gli unici paesi che non prevedono l'annullamento delle lezioni. L'Estonia prevede che gli alunni abbiano il diritto di seguire tutte le lezioni previste dal programma. Tuttavia, se nessun insegnante è disponibile, agli alunni possono essere assegnati dei compiti da svolgere in biblioteca o a casa.

Sebbene tutti i paesi affermino che l'annullamento delle lezioni debba essere evitato il più possibile, solo la Germania specifica il periodo preciso durante il quale le lezioni possono essere annullate prima dell'introduzione di altre misure. Questo periodo, durante il quale gli alunni vengono comunque sorvegliati, è di una settimana. Altri paesi, come la Finlandia, la Svezia, il Regno Unito (Inghilterra e Galles), il Liechtenstein e la Repubblica Ceca, non disciplinano l'annullamento delle lezioni. Nel Regno Unito (Inghilterra e Galles), se non si trova nessun insegnante disponibile, un altro insegnante può sorvegliare o fare supplenza alla classe. L'accordo tra i sindacati degli insegnanti e la NEOST riconosce che, qualora non sia possibile riassegnare gli incarichi, modificare l'orario o assumere dei supplenti, è inevitabile apportare dei cambiamenti alla durata della giornata. Quindi, in ultima analisi, gli alunni possono essere rimandati a casa.

Nei restanti paesi, le disposizioni adottate a livello centrale prevedono l'eventualità di poter annullare delle lezioni. Di regola, le scuole devono organizzare la sorveglianza degli alunni. L'alternativa di rimandare gli alunni a casa è spesso legata a determinate condizioni. Alcuni paesi lo consentono soltanto quando la lezione è la prima o l'ultima del giorno, mentre altri richiedono il consenso dei genitori. In pochi di essi, solo gli alunni che hanno superato una determinata età possono essere rimandati a casa prima. Nelle Comunità francofona e germanofona del Belgio, quando né la redistribuzione né l'assunzione degli insegnanti riescono a risolvere i problemi di carenza, gli alunni vengono sorvegliati dai cosiddetti *surveillants-éducateurs* (personale docente e di controllo), che possono fare lezione seguendo le istruzioni lasciate dall'insegnante assente o semplicemente supervisionare il lavoro degli alunni. Succede sempre più spesso anche che gli alunni vengano mandati a casa prima, se non hanno più lezione per quel giorno. Il Lussemburgo ha creato un pool di assistenti ai capi d'istituto. Molti

di loro sono registrati come disoccupati all’Ufficio del Lavoro (ADEM) e possono essere chiamati per sorvegliare delle classi in cui sono state annullate delle lezioni. In Bulgaria e in Ungheria, può verificarsi una situazione anomala, in cui gli alunni devono restare a scuola ma non vengono sorvegliati. In Lituania, viene fatto il possibile per trovare un supervisore, ma può anche succedere che gli alunni vengano lasciati senza sorveglianza.

FIGURA 5.6: ANNULLAMENTO DELLE LEZIONI
NELL'ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE GENERALE (CITE 2A). ANNO SCOLASTICO 2000/01

	Annullamento possibile	Gli alunni restano a scuola sorvegliati	Gli alunni possono andare a casa	Gli alunni restano a scuola senza sorveglianza		Annullamento possibile	Gli alunni restano a scuola sorvegliati	Gli alunni possono andare a casa	Gli alunni restano a scuola senza sorveglianza
B fr	●	●	●○		IS	●	●	● <small>a seconda della scuola</small>	
B de	●	●	●○		LI	●		●	
B nl	●	●			NO	●	●	●○	
DK	● <small>solo per gli alunni dal 7° al 10° anno</small>	●	●						
D	●		●						
EL	(:)	(:)	(:)						
E	(-)				BG	●			●
F	●	●			CZ	● <small>a seconda della scuola</small>	●	●○	
IRL	(:)	(:)	(:)		EE	●	●	●	
I	●	●			CY	(:)	(:)	(:)	
L	●	●	●○ <small>con il consenso dei genitori</small>		LV	●	●	●	
NL	●	●			LT	●	●	●○	●
A	●	●	●○ <small>dopo l'8° anno</small>		HU	●	●		●
P	●	●			MT	●	●		
FIN	● <small>a seconda del Comune</small>	●	● <small>con il consenso dei genitori</small>		PL	●	●	●●○	
S	●	●	●		RO	●		●	
UK (E/W/NI)	●	●	●		SI	(-)			
UK (SC)	●	●			SK	(-)			

● Valido ○ Solo per le ultime lezioni del giorno ● Solo per le prime lezioni del giorno

Fonte: Eurydice.

Note supplementari

Ungheria: anche se nella pratica esistono tutte le forme di annullamento possibili, queste non sono previste dalla legge ed è necessario mantenere il numero annuo di lezioni obbligatorie.

Slovenia: se non si trova nessun supplente, la lezione deve essere rimandata. Durante l’ora in cui avrebbe dovuto svolgersi la lezione, gli alunni devono rimanere a scuola, a meno che non si tratti dell’ultima lezione del giorno.

CAPITOLO 6

MISURE PER AUMENTARE LE ASSUNZIONI DI INSEGNANTI PIENAMENTE QUALIFICATI

INTRODUZIONE

Obiettivo del presente capitolo è quello di analizzare tutte le misure, previste o già in corso, per contrastare le carenze di insegnanti ed evitare futuri problemi di assegnazione di personale nella professione docente. Non vengono considerate né le misure volte al miglioramento della formazione degli insegnanti ⁽¹⁾ né le condizioni di servizio degli insegnanti ⁽²⁾. A differenza del capitolo 5, questo riguarda le misure destinate a ridurre o evitare le carenze di personale docente, non semplicemente a tenerle sotto controllo. Tutte le misure in questione sono rivolte ad insegnanti già qualificati e/o a potenziali candidati alla formazione pedagogica. Sebbene molte delle iniziative descritte possano contribuire al mantenimento degli insegnanti in servizio, questo aspetto non viene analizzato nel presente capitolo. I meccanismi volti a mantenere gli insegnanti nella professione saranno analizzati dettagliatamente nel Rapporto III sulle condizioni di servizio. Ai fini di questo studio, le misure destinate ad attirare nuove reclute nella professione docente sono state classificate in due categorie principali: le campagne di reclutamento e le altre iniziative specifiche. Nonostante queste attività siano molto diverse, perseguono gli stessi obiettivi:

- attirare nuove reclute nella formazione degli insegnanti,
- convincere i laureati e gli altri specialisti a seguire una formazione pedagogica,
- incoraggiare il reintegro nella professione.

La maggior parte delle campagne di reclutamento veicolano messaggi che sottolineano l'attrattiva della professione docente insistendo su status, gratificazioni e prospettive di carriera offerte. Esse si rivolgono ad un pubblico con competenze molto diverse – preferibilmente per materie per le quali il numero di insegnanti è insufficiente – che può prendere in considerazione la possibilità di intraprendere la professione. Per questa ragione, le campagne di reclutamento svolte dai media sono rivolte per lo più ai diplomati dell'istruzione secondaria e agli studenti universitari. Al contrario, la maggior parte delle altre iniziative specifiche sembrano essere dirette soprattutto a chi ha già deciso di diventare insegnante.

⁽¹⁾ Si veda *La professione docente in Europa: profili, tendenze e sfide. Rapporto I. Formazione iniziale e passaggio alla vita professionale. Istruzione secondaria inferiore generale. Questioni chiave dell'istruzione in Europa, volume 3. Bruxelles: Eurydice, 2002.*

⁽²⁾ Si veda il Rapporto III relativo alle condizioni di servizio degli insegnanti. Bruxelles: Eurydice, 2003.

FIGURA 6.1: MATERIE DELL'ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE GENERALE (CITE 2A) OGGETTO DI CAMPAGNE DI RECLUTAMENTO E DI ALTRE INIZIATIVE SPECIFICHE. ANNO SCOLASTICO 2000/01

Campagne di reclutamento						Altre iniziative specifiche					
Matematica	Scienze	TIC	Lingue straniere	Lingua materna	Tutte le materie	Matematica	Scienze	TIC	Lingue straniere	Lingua materna	Tutte le materie
					●	B fr					
						B de					
					● ●	B nl					■ ■
					● ●	DK	■				■
●	●		● (!)		●	D			■ (!) ■ (!)		■ ■
						EL					
					●	E					■
					●	F					■
						IRL					
						I					
●			●		●	L					
					● ●	NL					■ ■
						A					
						P					
						FIN					■ ■
●	●				●	S					■
					●	UK (E/W)	■ ■	■ ■	■ ■		■ ■
						UK (NI)					
					●	UK (SC)					
						IS					
						LI					
					●	NO					
						BG			■	■	■
						CZ					
					●	EE			■		■ ■
						CY					
					●	LV					■
		●	● ●		●	LT			■		■
						HU			■		■
						MT					
						PL			■		■
						RO					■
●	●	●	●	●	● ●	SI					■ ■
						SK					

● Campagne ricorrenti o ripetute
 ● Campagne uniche
 (!) D: Länder della Germania orientale.

■ Iniziative specifiche in corso
 ■ Proposta di diversificazione e/o di estensione delle iniziative

Fonte: Eurydice.

Note supplementari

Svezia: attualmente, la carenza è circoscritta a matematica e scienze. Quando, nell'immediato futuro, molti insegnanti raggiungeranno l'età pensionabile, si prevede che la carenza si estenderà a tutte le materie.

Regno Unito (E/W): ci sono moltissime iniziative in corso volte ad attirare nuove reclute alla professione. Esse includono l'introduzione di programmi di formazione più flessibili e vari benefici economici. Una campagna pubblicitaria di alto profilo contribuisce a stimolare il reclutamento. Le *local education authorities* (LEA) offrono consulenza e orientamento. In Inghilterra, alcune LEA assumono dei consulenti in strategia del reclutamento finanziati dalla *Teacher Training Agency* (TTA).

Estonia: una campagna di reclutamento è diretta a coloro che sono abilitati all'insegnamento dell'estone come seconda lingua nelle scuole di lingua russa, mentre un'altra tenta di attirare insegnanti nelle aree rurali e nelle isole.

Nota esplicativa

Oltre alle iniziative rivolte a tutte le discipline, alcuni paesi possono concentrare l'attenzione su materie specifiche. In questo caso, tali iniziative figurano sia nella colonna della materia in questione che in quella destinata a "Tutte le materie".

Tuttavia, le persone che rientrano in questa categoria hanno bisogno spesso di un ulteriore incentivo per specializzarsi in una determinata disciplina o lavorare in un'altra area geografica. Alcuni incentivi sono destinati agli specialisti che lavorano in altri settori professionali o a coloro che hanno abbandonato la professione docente. Azioni di questo tipo possono influenzare in modo significativo la loro decisione di tornare ad insegnare.

La maggior parte delle misure individuate servono ad attirare insegnanti di tutte le discipline e di qualsiasi zona geografica. Tuttavia, alcuni paesi sentono il bisogno di concentrare le misure su regioni specifiche, come le conurbazioni o le aree rurali. Altri, dirigono gli sforzi sull'assunzione di specialisti in discipline specifiche. Tra le materie prese in maggior considerazione ci sono le lingue straniere, soprattutto a causa della considerevole carenza di insegnanti di lingue europee occidentali negli ex-paesi socialisti. La Germania, il Regno Unito (Inghilterra e Galles) e la Slovenia cercano di orientare le loro misure verso le materie per le quali c'è più richiesta.

1. CAMPAGNE DI RECLUTAMENTO LANCIATE TRAMITE I MEDIA

Le campagne di reclutamento svolte attraverso i media rientrano in due categorie principali. La prima corrisponde al tentativo continuo di attirare nuovi candidati alla professione docente. Le campagne di questo tipo vengono lanciate ad intervalli regolari o riprendono quelle che si sono già dimostrate efficaci. Nei Paesi Bassi, ad esempio, la campagna per attirare futuri insegnanti nel programma personalizzato "entrata laterale" ha avuto tanto successo che si sta valutando la possibilità di lanciare delle campagne successive. Il secondo tipo di campagna corrisponde ad un'iniziativa unica, destinata a risolvere un problema di assunzione imminente o già presente. Si tratta di misure ad hoc, limitate nel tempo e il cui obiettivo è quello di ridurre il rischio che si verifichi uno squilibrio tra la domanda e l'offerta di insegnanti qualificati.

In molti paesi, le campagne di reclutamento sono affiancate da campagne concepite per migliorare l'immagine della professione docente. Esse presentano l'insegnamento come una professione di alto livello, impegnativa e stimolante ad un pubblico non necessariamente convinto che la carriera docente sia gratificante. È quanto accade nei Paesi Bassi, dove circa il 50% degli insegnanti abilitati all'insegnamento al livello secondario non sceglie poi questa professione. Di conseguenza, il paese ha lanciato nel 1999 una campagna triennale per migliorare l'immagine dell'insegnamento al livello secondario e aumentare così le assunzioni. La campagna ha sottolineato soprattutto la molteplicità di attività da svolgere in una tipica giornata di lezione e la relativa indipendenza degli insegnanti. In Francia, la campagna del 2001 andava nella stessa direzione con il messaggio: *professeur, et si l'avenir c'était vous?* ("professore, e se il futuro fossi tu?"). Il messaggio contenuto nella campagna realizzata nel Regno Unito (Inghilterra e Galles) mette l'accento sulle molteplici competenze richieste agli insegnanti e sulla varietà di attività svolte nel corso di un giorno di lezione. Lo slogan dell'ultima campagna di reclutamento lanciata nell'ottobre 2000, *Those who can, teach* ("Chi può, insegna"), è stato adottato per incoraggiare chi è interessato all'insegnamento a contattare la *Teacher Training Agency* (TTA), un organismo pubblico non ministeriale istituito in base alla legge sull'istruzione del 1994. Dei messaggi simili di riconoscenza e di incoraggiamento sono utilizzati anche per le campagne realizzate nella Comunità francofona del Belgio, in Danimarca, in Spagna e nel Regno Unito (Scozia).

Anche se attualmente non soffre di alcuna carenza di personale docente, la Spagna teme che la congiuntura economica favorevole possa portare, a lungo termine, a delle carenze. L'obiettivo principale delle campagne promozionali spagnole è quello di valorizzare l'immagine degli insegnanti al fine di mantenere l'afflusso di insegnanti in linea con la domanda. Il messaggio che si vuole trasmettere è che l'insegnamento è un compito importante, che contribuisce alla formazione di cittadini indipendenti e responsabili. L'ultima di tali campagne è stata realizzata in Catalogna durante l'anno scolastico 2000/2001 e il suo slogan era diretto agli insegnanti di tutti i livelli di istruzione: *El maestro, la maestra, el profesor, la profesora. Tu apoyo, a tu lado* ("Il maestro, la maestra, il professore, la

professoressa. Con te, per sostenerti”). Una valutazione effettuata su queste campagne ha rivelato un effetto positivo sul comportamento dei genitori nei confronti degli insegnanti ed un aumento dell’autostima degli insegnanti.

FIGURA 6.2: RICORSO ALLE CAMPAGNE DI RECLUTAMENTO PER POTENZIARE LE ASSUNZIONI NELL’ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE GENERALE (CITE 2A). ANNO SCOLASTICO 2000/01

Bfr	Bde	Bnl	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK(E/W)	UK(NI)	UK(SC)	IS	LI	NO	BG	CZ	EE	CY	LV	LT	HU	MT	PL	RO	SI	SK
Paesi in cui esiste una carenza di insegnanti accertata																																	
●	x	○	●							○	○				●	●		x		●	x	x	●		●	○	●		x	x	○		
Paesi in cui è stata prevista una carenza di insegnanti																																	
		●					●					x				●																	
Paesi in cui non esiste alcuna carenza di insegnanti																																	
					x	○		x	x			x	x						x								x					x	

● Campagne in corso x Nessuna campagna in corso ○ Progetto di replica delle campagne in corso

Fonte: Eurydice.

Note supplementari

Belgio (B de): la carenza riguarda soprattutto dei casi isolati, in cui le scuole hanno difficoltà a trovare dei sostituti per gli insegnanti assenti.

Spagna: attualmente, c’è un leggero esubero di personale docente. A lungo termine, la congiuntura economica favorevole potrebbe portare, tuttavia, a delle carenze.

Svezia: attualmente, la carenza è circoscritta a matematica e scienze. Quando, nell’immediato futuro, molti insegnanti raggiungeranno l’età pensionabile, si prevede che la carenza si estenderà a tutte le materie.

Regno Unito (SC): la futura necessità di personale docente è causata da un recente accordo sui termini e le condizioni di lavoro degli insegnanti, che prevede una riduzione delle ore destinate all’insegnamento. Altri fattori che contribuiscono a tale situazione sono le modifiche apportate al periodo di prova dei nuovi insegnanti e la questione dell’età degli insegnanti scozzesi.

Polonia: le carenze sono circoscritte a due lingue straniere occidentali (inglese e tedesco).

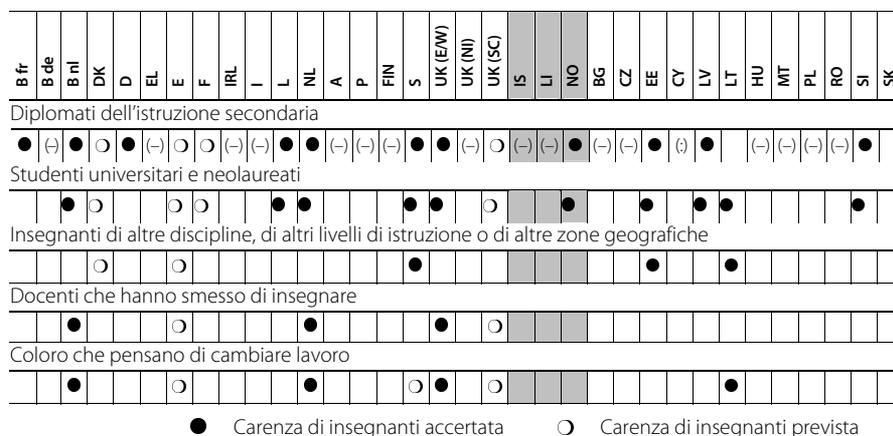
Nota esplicativa

La valutazione dei paesi, che presenta le carenze di personale docente accertate, previste o assenti, si basa sulle informazioni ricavate dai questionari descrittivi. In uno stesso paese, possono verificarsi contemporaneamente situazioni di carenza e di esubero di insegnanti, in quanto la situazione varia in base alle materie e/o alle zone geografiche.

I dati disponibili suggeriscono che una vasta percentuale di paesi con una carenza accertata o prevista di insegnanti qualificati cercano di superare il problema con l'aiuto (tra le altre cose) di campagne di reclutamento svolte attraverso i media. Per diverse ragioni, tuttavia, alcuni di essi non ritengono che le campagne siano il mezzo migliore per combattere le situazioni di carenza. In particolare, i paesi candidati rifiutano di ricorrere alle campagne tramite i media per attirare nuovi insegnanti. Nella Repubblica Ceca, il 30-40% degli insegnanti in possesso di una formazione pedagogica sceglie un altro tipo di lavoro. Nonostante una grave carenza di organico, il paese non ha ancora attuato alcuna campagna di reclutamento o una qualsiasi altra iniziativa specifica per risolvere la situazione. A causa di un deficit di personale docente provocato principalmente dai bassi salari e dai tagli alle spese nel settore educativo, il paese non ha ancora individuato la strategia giusta per attirare dei nuovi insegnanti. Invece, continua a dipendere da soluzioni di emergenza, come l'assunzione di personale temporaneo e con qualifiche insufficienti. La Polonia cerca di soddisfare la crescente domanda di insegnanti specialisti in lingue occidentali favorendo la riqualificazione degli insegnanti di altre discipline (incluso il russo) e degli insegnanti di scuola primaria. Dietro presentazione di un diploma attestante una conoscenza approfondita della lingua richiesta, tutti gli insegnanti che non hanno alcuna formazione filologica e tutti coloro che sono in possesso di un diploma di istruzione superiore possono essere abilitati all'insegnamento delle lingue occidentali, a condizione che seguano un'adeguata formazione pedagogica.

In tutti i paesi, ad eccezione di Danimarca, Spagna, Svezia, Regno Unito (Inghilterra e Galles) ed Estonia, l'organizzazione delle campagne di reclutamento è di competenza del Ministero dell'Educazione. In Belgio e in Germania, la responsabilità di tali campagne è dei ministeri dell'educazione delle Comunità e dei *Länder* rispettivamente. In Danimarca, le campagne sono organizzate dagli istituti di formazione degli insegnanti, per assegnare tutti i posti di studio disponibili. Di recente, anche i sindacati degli insegnanti hanno affermato la necessità di realizzare tali campagne. In Spagna, sono le Comunità Autonome ad essere essenzialmente responsabili di tali campagne, assistite talvolta dai comuni o dai sindacati degli insegnanti. In Svezia, l'Agenzia nazionale per l'istruzione superiore, ma anche le singole università e le facoltà, stanno lanciando delle campagne per attirare i giovani verso la formazione pedagogica. Nel Regno Unito (Inghilterra e Galles), una delle principali priorità della TTA è quella di accrescere il numero e la qualità dei nuovi insegnanti. Questo organismo è responsabile di una vasta gamma di iniziative volte a promuovere le assunzioni.

FIGURA 6.3: GRUPPI CUI SI RIVOLGONO LE CAMPAGNE DI PROMOZIONE DEL RECLUTAMENTO DEGLI INSEGNANTI QUALIFICATI PER L'ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE GENERALE (CITE 2A). ANNO SCOLASTICO 2000/01



● Carenza di insegnanti accertata ○ Carenza di insegnanti prevista

Fonte: Eurydice.

Note supplementari

Germania: nella maggior parte dei *Länder*.

Spagna: attualmente, c'è un leggero esubero di personale docente. A lungo termine, la congiuntura economica favorevole potrebbe portare, tuttavia, a delle carenze.

Svezia: attualmente, la carenza è circoscritta a matematica e scienze. Quando, nell'immediato futuro, molti insegnanti raggiungeranno l'età pensionabile, si prevede che la carenza si estenderà a tutte le materie.

Regno Unito (SC): la futura necessità di personale docente è causata da un recente accordo sui termini e le condizioni di lavoro degli insegnanti, che prevede una riduzione delle ore destinate all'insegnamento. Altri fattori che contribuiscono a tale situazione sono le modifiche apportate al periodo di prova dei nuovi insegnanti e la questione dell'età degli insegnanti scozzesi.

Polonia: le carenze sono circoscritte a due lingue straniere occidentali (inglese e tedesco).

Come mostra la figura 6.3, le campagne di reclutamento si rivolgono principalmente ai diplomati dell'istruzione secondaria, agli studenti universitari o ai neolaureati. Ciò dipende dal fatto che è proprio in quei momenti che i potenziali insegnanti decidono quale carriera intraprendere. Nei paesi in cui la formazione pedagogica è organizzata secondo il modello simultaneo, la decisione di diventare insegnanti è presa in genere alla fine del ciclo secondario. Nei paesi che applicano un modello consecutivo, gli studenti decidono in genere più tardi, verso la fine del corso di laurea. I messaggi trasmessi dai canali radiotelevisivi popolari e come trailer durante i film si rivolgono ai gruppi suddetti. Manifesti, opuscoli e dépliant informativi vengono distribuiti o messi a disposizione in luoghi strategici e la stampa specializzata pubblica degli annunci. Sempre più paesi usano anche Internet per raggiungere i potenziali insegnanti e molti di essi hanno creato dei siti web specifici in cui informano chiunque fosse interessato delle possibilità di assunzione.

Alcuni paesi, inoltre, usano le campagne per diversificare l'afflusso di candidati in modo che questi rappresentino meglio tutti i gruppi della società. Per le loro campagne future, i Paesi Bassi hanno in programma di rivolgersi ai gruppi delle minoranze etniche. Nel Regno Unito (Inghilterra e Galles), la TTA mira ad aumentare la percentuale di insegnanti disabili e appartenenti a minoranze etniche. Anche la Scozia ha in programma di aumentare le assunzioni di insegnanti appartenenti a minoranze etniche.

Anche se possono contribuire a influenzare le scelte professionali degli studenti, le campagne di reclutamento sono, in genere, considerate meno utili riguardo la possibilità di spingere verso l'insegnamento coloro che hanno in mente di cambiare professione o che hanno abbandonato la professione docente. Solo la Comunità fiamminga del Belgio, i Paesi Bassi, il Regno Unito (Inghilterra e Galles) e la Lituania realizzano campagne di reclutamento mirate a tali gruppi.

2. ALTRE INIZIATIVE SPECIFICHE

A differenza delle campagne di reclutamento e delle campagne per rivalutare l'immagine generale della professione docente, le altre iniziative specifiche sembrano rivolte a gruppi più "maturi", i cui membri hanno bisogno di incentivi supplementari per accettare di insegnare determinate materie o lavorare in un'area geografica specifica. In molti casi, queste persone devono anche essere sostenute finanziariamente, soprattutto se decidono di lasciare la loro attività retribuita per seguire dei corsi di riqualificazione. Ciò spiega probabilmente perché nessun paese indirizza delle iniziative (oltre le campagne di reclutamento) ai diplomati dell'istruzione secondaria, in quanto la loro carriera non è ancora ad uno stadio tale da consentire loro di rispondere in modo costruttivo. In alcuni casi, queste azioni rivolte ai probabili candidati sono pubblicizzate tramite campagne mediatiche, come nel caso del progetto "entrata laterale" dei Paesi Bassi e dei programmi *Keeping in Touch* (KIT) e *Graduate and Registered Teacher Programmes* (GRTP) del Regno Unito (Inghilterra e Galles).

FIGURA 6.4: UTILIZZO DI ALTRE INIZIATIVE SPECIFICHE PER INCREMENTARE IL RECLUTAMENTO DEGLI INSEGNANTI DEL CICLO DI ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE GENERALE (CITE 2A). ANNO SCOLASTICO 2000/01

PAESI IN CUI	B fr	B de	B nl	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK (E/W)	UK (NI)	UK (SC)
esiste una carenza di insegnanti accertata	○	□	●		●						□	●				■	●		
è stata prevista una carenza di insegnanti				●			■	■					□						□
non esiste alcuna carenza di insegnanti						□			□	□					●				

PAESI IN CUI	IS	LI	NO	BG	CZ	EE	CY	LV	LT	HU	MT	PL	RO	SI	SK
esiste una carenza di insegnanti accertata	□		●	●	□	●		■	■	■		■	●	●	
è stata prevista una carenza di insegnanti															
non esiste alcuna carenza di insegnanti		□					□				■				□

Iniziative specifiche IN CORSO:

● CON progetto di proroga

■ SENZA progetto di proroga

NESSUNA iniziativa specifica IN CORSO:

○ CON intenzione di introdurla

□ SENZA intenzione di introdurne alcuna

Fonte: Eurydice.

Note supplementari

Spagna: c'è un leggero esubero di personale docente. A lungo termine, la congiuntura economica favorevole potrebbe portare, tuttavia, a delle carenze.

Svezia: attualmente, la carenza è circoscritta a matematica e scienze. Quando, nell'immediato futuro, molti insegnanti raggiungeranno l'età pensionabile, si prevede che la carenza si estenderà a tutte le materie. Alla fine del 2006, il programma *Särskild lärarutbildning* (SÅL) sarà sottoposto a valutazione. In base ai risultati di tale valutazione, si deciderà se prolungare il programma.

Polonia: le carenze sono circoscritte a due lingue straniere occidentali (inglese e tedesco).

Nota esplicitiva

La valutazione dei paesi, che presenta le carenze di personale docente accertate, previste o assenti, si basa sulle informazioni ricavate dai questionari descrittivi. In uno stesso paese, possono verificarsi contemporaneamente situazioni di carenza e di esubero di insegnanti, in quanto la situazione varia in base alle materie e/o alle zone geografiche.

Ad eccezione della Finlandia, del Regno Unito (Irlanda del Nord) e di Malta, solo i paesi con una carenza accertata o prevista di insegnanti qualificati prevedono iniziative specifiche volte ad aumentare il numero di candidati all'insegnamento. Tuttavia, ciò non significa che tutti i paesi che presentano delle carenze d'organico sentano il bisogno di introdurre tali iniziative. La Comunità germanofona del Belgio, il Lussemburgo, la Norvegia e la Repubblica Ceca, ad esempio, fino ad oggi non l'hanno fatto.

FIGURA 6.5: INCENTIVI SPECIFICI PER INCREMENTARE IL RECLUTAMENTO DEGLI INSEGNANTI DEL CICLO DI ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE GENERALE (CITE 2A), ANNO SCOLASTICO 2000/01

	Studenti universitari e neolaureati	Insegnanti di altre materie, livelli di istruzione o aree geografiche	Chi pensa di tornare in servizio	Chi pensa di cambiare lavoro
B fr				
B de				
B nl	○ ■			
DK	● ○	● ○		
D		○ (!)		
EL				
E	○			
F				
IRL				
I				
L				
NL	● ○ ■		● ○ ■	○
A				
P				
FIN	○ ■	○ ■	○	○
S	○	○		○
UK (E/W)	● ○ ■	● ○ ■	● ○ ■	● ○
UK (NI)				
UK (SC)				
IS	■ ○	○		
LI				
NO	■	■		
BG	■	■		
CZ				
EE	● ■	●		
CY				
LV	●			
LT		○	○	
HU	○	○		
MT	●			
PL	○			○
RO		●	○	○
SI	● ○			
SK				

● Incentivi finanziari ○ Speciali meccanismi di formazione ■ Altro

(!) D: Länder della Germania orientale

Fonte: Eurydice.

Note supplementari

Romania: gli incentivi finanziari vengono offerti a tutte le categorie di insegnanti, ma sono limitati alle aree rurali.

Malta: ogni anno, il Governo sceglie le materie o gli indirizzi di studio per i quali stanziare degli incentivi finanziari (sotto forma di contributo mensile) a chi segue una formazione pedagogica (solo modello consecutivo).

Come illustra la figura 6.5, la maggior parte delle misure riguarda le opportunità di formazione offerte a chi non è in possesso di un'adeguata formazione pedagogica. Alcune autorità cercano di attirare più studenti verso la formazione degli insegnanti offrendo programmi di studio più brevi e flessibili. Altre offrono corsi di riqualificazione e di aggiornamento a coloro che cambiano lavoro o decidono di tornare a svolgere la professione docente. Molti propongono anche incentivi finanziari per rendere ancor più interessanti determinate opportunità formative. È questo, in particolare, il caso dei Paesi Bassi che, con la loro notevole carenza di personale docente, concentrano i propri sforzi sul miglioramento delle opportunità formative. Nel 2000, è stato introdotto lo *zjj-instroom* (il programma "entrata laterale"), che offre ai laureati impiegati in altri settori professionali la possibilità di accedere alla professione docente. Dopo una valutazione individuale, ai candidati viene offerto un programma personalizzato per il conseguimento di una formazione pedagogica formale in meno di due anni. Un'altra caratteristica del sistema olandese è il programma di apprendimento e di insegnamento "in alternanza", che delega gran parte della formazione pedagogica alle scuole. Nei Paesi Bassi, molti insegnanti sono stati licenziati all'inizio degli anni Novanta a causa di un calo del numero di alunni e della fusione di molte scuole. Fino ad ora, quegli insegnanti hanno ricevuto un'indennità mensile (*wachtgeld*) in base al numero di anni di servizio e sono stati iscritti nelle liste di disoccupazione. Le modifiche apportate al sistema previdenziale hanno costretto questi insegnanti a cercare un'occupazione "adeguata". Nel tentativo di aiutarli a reinserirsi nella professione, vengono segnalate loro le cattedre che si renderanno disponibili. Fino ad oggi, il sistema ha avuto successo e molti insegnanti sono rientrati in servizio.

La Svezia ha istituito il cosiddetto progetto SÅL, che offre una formazione pedagogica completa in soli tre anni. È stata introdotta come progetto pilota nel 1999 e sarà disponibile in tutto il paese dal 2002 al 2006. Gli studenti insegnano a tempo parziale in una scuola e sono pagati per le ore di lezione tenute. Nel corso del loro lavoro, vengono seguiti e orientati. Il resto del tempo è dedicato alla formazione presso un istituto di formazione pedagogica. Questo percorso formativo è particolarmente adatto agli insegnanti di lingua materna e del linguaggio dei segni, ma anche agli insegnanti che si occupano di bambini con bisogni educativi speciali. Il progetto è concepito per attirare 4000 nuovi insegnanti. Inoltre, la Svezia prevede di offrire a coloro che sono qualificati in un numero sufficiente di materie e che desiderano insegnare la possibilità di seguire una formazione generale che permetterebbe loro di ottenere un diploma pedagogico.

Il Regno Unito (Inghilterra, Galles e Irlanda del Nord) ha probabilmente il sistema di incentivi più completo, sia dal punto di vista finanziario che da quello della formazione. In Inghilterra e Galles, sono disponibili svariati percorsi formativi, che includono programmi a tempo pieno, a tempo parziale e sul lavoro. Il programma *Keeping in Touch* (KIT) è stato lanciato dalla TTA nel 1999 come servizio di informazione e di orientamento per gli insegnanti qualificati che hanno interrotto la loro carriera. Esso si propone di fornire agli insegnanti qualificati le conoscenze,

le competenze e la fiducia necessarie per tornare in servizio. Alcuni enti di formazione iniziale offrono anche dei programmi di formazione flessibili, concepiti per rispondere ai bisogni e alle circostanze individuali e che tengono conto delle precedenti esperienze dei tirocinanti. I *Graduate and Registered Teacher Programmes* (GRTP) sono percorsi formativi sul lavoro per il conseguimento del *Qualified Teacher Status* (QTS). Il *Graduate Teacher Programme* (GTP), ad esempio, è stato avviato nel 1998 e si rivolge ai laureati con più di 24 anni. Esso permette alle scuole di assumere personale non ancora abilitato all'insegnamento e di fargli seguire un programma di formazione individuale per il conseguimento del QTS (1). Le scuole che formano gli insegnanti con questo programma ricevono delle sovvenzioni a copertura dei costi dei salari e della formazione. Il programma statale *Fast Track* offre ai migliori laureati un rapido avanzamento di carriera. Sono stati anche istituiti incentivi finanziari destinati ai futuri insegnanti, come borse di formazione, sostegni per i contributi universitari e *golden hellos* (premi in contanti) per le discipline in cui c'è una carenza di organico. Particolari incentivi sono offerti agli insegnanti che decidono di tornare in servizio dopo un periodo di pausa. Essi includono un sostegno per i costi di formazione e di assistenza all'infanzia e dei "premi di bentornato" (*welcome back bonus*). Il *Teacher Advocate Scheme*, infine, lanciato nel 1998, si propone di creare una rete di insegnanti attivi disposti ad agire da sostenitori della professione. I sostenitori possono partecipare a manifestazioni di carattere professionale, offrire assistenza attraverso la *Teacher Information Line* della TTA o essere oggetto di studio per i media.

Negli ex-paesi socialisti, la maggior parte delle misure riguardano la formazione e la riqualificazione di chi desidera insegnare le lingue straniere occidentali. L'Ungheria e la Slovenia hanno lanciato dei programmi di studio brevi per accelerare la formazione degli insegnanti di lingue. La Repubblica Ceca, che aveva introdotto anch'essa dei programmi di formazione abbreviati per gli insegnanti di lingue, ha deciso di abbandonare questo metodo, in quanto le qualifiche ottenute in questo modo si sono rivelate inadeguate. In Romania, gli insegnanti che sono rientrati in servizio sono soggetti a valutazione. Nel caso in cui tale valutazione riveli delle lacune, viene chiesto loro di seguire un corso di aggiornamento.

Le numerose misure tese ad accrescere il reclutamento alla professione docente vengono riviste continuamente e i paesi adottano strategie sempre diverse. Come evidenziato nel capitolo 1, circa la metà dei paesi esaminati ha istituito un'unità speciale di pianificazione, incaricata di prevedere le fluttuazioni della domanda e dell'offerta di personale docente. Alcuni paesi hanno utilizzato i risultati di questa ricerca per adottare o pianificare delle misure volte ad evitare ogni rischio di carenza o di esubero. Le figure 6.6 e 6.7 tentano di mostrare le future tendenze in materia di incentivi, confrontando le misure attuali con quelle proposte. Va ricordato che, come per le misure già introdotte, le politiche in discussione possono riguardare sia le carenze accertate che quelle previste.

(1) Si veda anche *La professione docente in Europa: profili, tendenze e sfide*. Capitolo 2 del *Rapporto I. Formazione iniziale e passaggio alla vita professionale. Istruzione secondaria inferiore generale. Questioni chiave dell'istruzione in Europa*, volume 3. Bruxelles: Eurydice, 2002.

FIGURA 6.6: INIZIATIVE SPECIFICHE PER ATTIRARE NUOVI CANDIDATI ALLA FORMAZIONE DEI DOCENTI DEL CICLO DI ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE (CITE 2A). ANNO SCOLASTICO 2000/01

	Bfr	Bde	Bnl	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK (E/W)	UK (NI)	UK (SC)
Revisione generale della formazione dei docenti	○		○		○		○									○	○		○
Borse di formazione								●									●		
Esenzione dalle spese di iscrizione												●					●		
Premi di formazione	○																●		
Percorsi di studio flessibili			○				○					●			●	●	●		
Programmi di studio abbreviati				○	○							●				●	●		
Incoraggiamento della specializzazione in materie per le quali esiste una carenza di personale docente					○		●					●	○		●	●	●		
Programmi di riqualificazione	○		○	●								●				●	●		
Corsi di aggiornamento			○				●					●			●	●	●		
Formazione pedagogica sul lavoro			○					○				●				●	●		
Agevolazione del passaggio dalla formazione pedagogica all'insegnamento			○	●				○									●		
Aumento del tasso di ammissione alla formazione pedagogica															●		○		
Aumento del numero di corsi o di luoghi di formazione pedagogica															●		●		

● Misure già introdotte ○ Misure proposte

Fonte: Eurydice.

Note supplementari

Belgio (Bfr): dall'anno scolastico 2001/02, i disoccupati che desiderano seguire una formazione per diventare insegnanti di scuola secondaria inferiore per matematica, scienze, TIC e lingue straniere, possono continuare a beneficiare del sussidio di disoccupazione per tutta la durata degli studi.

Danimarca: da settembre 2002, viene organizzato un programma di formazione intensivo denominato *meritlaeruddannelsen*. È aperto a tutti coloro che sono in possesso di un diploma di studi pedagogici o che hanno esperienza professionale.

FIGURA 6.6 (SEGUITO): INIZIATIVE SPECIFICHE PER ATTIRARE NUOVI CANDIDATI ALLA FORMAZIONE DEI DOCENTI DEL CICLO DI ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE (CITE 2A). ANNO SCOLASTICO 2000/01

	IS	LI	NO	BG	CZ	EE	CY	LV	LT	HU	MT	PL	RO	SI	SK
Revisione generale della formazione dei docenti															
Borse di formazione						●		●						●	
Esenzione dalle spese d'iscrizione								●							
Premi di formazione											●				
Percorsi di studio flessibili			○											●	
Programmi di studio abbreviati									●				●	●	
Incoraggiamento della specializzazione in materie per le quali esiste una carenza di personale docente			○								○			○	
Programmi di riqualificazione				●					●			●			
Corsi di aggiornamento				●					●	●			●		
Formazione pedagogica sul lavoro			○	●					●			●			
Agevolazione del passaggio dalla formazione pedagogica all'insegnamento			○						●						
Aumento del tasso di ammissione alla formazione pedagogica						●								●	
Aumento del numero di corsi o di luoghi di formazione pedagogica	●			●								●		●	

● Misure già introdotte ○ Misure proposte

Fonte: Eurydice.

Note supplementari

Estonia: gli studenti possono ricevere delle borse se si impegnano ad accettare una cattedra in zone in cui c'è maggior carenza di organico, come le aree rurali e le isole. Agli insegnanti che non sono pienamente qualificati viene offerta la possibilità di conseguire una formazione pedagogica per le materie in cui c'è maggior carenza (estone come seconda lingua, inglese, bisogni educativi speciali).

Malta: a partire da ottobre del 2002, verrà offerta una specializzazione in matematica come disciplina unica per attirare un maggior numero di futuri insegnanti di matematica.

Come si può presumere dal numero di iniziative inerenti la formazione pedagogica già in atto, pochissimi paesi hanno suggerito di sperimentarne di nuove. In Germania, tuttavia, è stato proposto di incoraggiare la riqualificazione degli insegnanti delle materie per le quali c'è un esubero di personale docente, in modo che possano insegnare le discipline per le quali c'è, invece, una carenza di organico. Si prevede inoltre di attirare degli specialisti senza formazione pedagogica e ridurre il *Vorbereitungsdienst* per le persone con un'adeguata esperienza professionale. Ma la proposta più radicale, espressa nel 2001 dal consiglio di esperti della Renania Settentrionale-Vestfalia, è quella di includere la formazione pedagogica nei programmi dei corsi di laurea e post laurea introdotti di recente. Gli studi della materia di specializzazione sarebbero seguiti da un corso post laurea di formazione pedagogica (invece del *Vorbereitungsdienst*), che permette ai candidati di acquisire tutte le qualifiche e le competenze pedagogiche richieste. Il comitato di esperti parte dal principio che, ritardando la decisione di accedere alla professione docente, sarebbe più facile per i potenziali candidati valutare la reale domanda della loro materia di specializzazione. Il consiglio ritiene che non sia possibile fare un'accurata previsione a lungo termine della domanda e dell'offerta di personale docente.

L'Austria prevede di modificare l'organizzazione dell'ultimo anno delle università artistiche e musicali. Si spera che migliorando il livello di questi studi si riesca a ridurre l'attuale carenza di insegnanti di musica nelle *allgemeinbildenden höheren Schulen* (scuole secondarie accademiche). Nel 2001/02, la Svezia ha introdotto un nuovo sistema integrato di formazione pedagogica che sostituisce otto degli undici programmi di formazione attuali. Il nuovo diploma comprende lo studio di discipline afferenti a tre aree di studio: pedagogia generale, corsi specifici relativi alla materia che gli studenti intendono insegnare e corsi inerenti il settore di specializzazione. Per migliorare il livello di formazione degli insegnanti, saranno disponibili più fondi per gli studi post laurea e di ricerca. La riforma si propone, inoltre, di reclutare un corpo insegnante che rifletta il più possibile la composizione della popolazione svedese.

FIGURA 6.7: INIZIATIVE DIVERSE DALLE MISURE SPECIFICHE DI FORMAZIONE PROPOSTE AI FUTURI INSEGNANTI DEL CICLO DI ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE GENERALE (CITE 2A). ANNO SCOLASTICO 2000/01

	B fr	B de	B nl	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK (E/W)	UK (NI)	UK (SC)
Dibattiti e ricerche approfondite sulla professione docente				○			●	○									○	●	
Revisione delle condizioni di lavoro, inclusi i salari	○		○		○		●					●					○	●	●
Maggiore autonomia delle scuole							●					○						●	
Aumento della mobilità degli insegnanti					○							○			●				
Indennità di trasferimento, contributi per le spese di alloggio				●			●											○	
Premi per l'insegnamento di materie per le quali c'è una carenza di organico																		●	
Premi per chi rientra in servizio (<i>welcome back bonus</i>)																		○	
Sostegno per i servizi di assistenza all'infanzia							●					●						●	
Altro			○		○										○			●	

	IS	LI	NO	BG	CZ	EE	CY	LV	LT	HU	MT	PL	RO	SI	SK
Dibattiti e ricerche approfondite sulla professione docente			○					●		●					
Revisione delle condizioni di lavoro, inclusi i salari	●		○	●		○		●		○	●	●			
Maggiore autonomia delle scuole			●	●											
Aumento della mobilità degli insegnanti			●	●										○	
Indennità di trasferimento, contributi per le spese di alloggio	●				●			●					●		
Premi per l'insegnamento di materie per le quali c'è una carenza di organico			●			●									
Premi per chi rientra in servizio (<i>welcome back bonus</i>)															
Sostegno per i servizi di assistenza all'infanzia															
Altro										○					

● Misure già introdotte ○ Misure proposte

Fonte: Eurydice.

Note supplementari

Lettonia: la campagna per gli aumenti salariali è iniziata nel 2000 e da allora i salari sono stati gradualmente aumentati.

Polonia: l'emendamento alla Carta del 18 febbraio 2000 ha introdotto il nuovo sistema per la promozione e la retribuzione degli insegnanti. È stato reso effettivo di recente.

Alcuni paesi usano degli incentivi per attirare gli insegnanti in zone geografiche che hanno difficoltà a trovare dei candidati adatti. Bruxelles (per le scuole della Comunità fiamminga), Londra ed alcune contee vicine e Riga versano delle indennità agli insegnanti che accettano di lavorare nel loro territorio. La Danimarca e l'Islanda, invece, hanno difficoltà ad attirare gli insegnanti nei comuni distanti dalla capitale. Di conseguenza, alcuni di essi hanno iniziato ad offrire indennità di trasferimento o contributi per le spese di alloggio ai potenziali candidati. Anche la Spagna fa uso degli incentivi finanziari per attirare gli insegnanti in determinate regioni, come le isole o la Valle di Arán, dove si parla una lingua regionale. Alcuni comuni della Repubblica Ceca offrono un alloggio agli insegnanti che vanno a lavorare in una delle loro scuole. La Romania è un altro paese che trova difficoltà ad attirare insegnanti nelle zone rurali e isolate. In base alle caratteristiche di queste ultime, le autorità offrono un premio che va dal 5 all'80% del salario. Il Governo aggiorna ogni anno l'elenco delle aree e delle relative percentuali di aumento del salario. In Estonia, gli enti locali possono offrire un'indennità straordinaria per spingere i docenti ad insegnare una delle materie per le quali c'è carenza di organico.

A differenza delle misure relative alla formazione, per gli anni a venire si prevede un possibile aumento di altre iniziative. Il miglioramento delle condizioni di lavoro e, in particolare, della struttura salariale è considerato una priorità in molti paesi. Il Ministero dell'Educazione danese ha presentato al Parlamento nel maggio 2001 un memorandum con vari suggerimenti per trovare un miglior equilibrio tra la domanda e l'offerta di personale docente. Essi includono un sostegno supplementare per gli insegnanti che si affacciano alla carriera ⁽¹⁾, ad esempio attraverso un aumento del lavoro in team, un sistema di tutoraggio e un orario di lavoro ridotto. Un'altra preoccupazione è rappresentata dal mantenimento degli insegnanti più anziani. Il memorandum suggerisce un sistema di premi e, soprattutto, un numero inferiore di ore di lezione. Un'altra idea è quella di aumentare di un'ora le ore di lezione degli insegnanti in modo generalizzato. Le ore supplementari potrebbero essere usate per coprire le carenze previste di nuovo personale. Infine, uno dei cambiamenti più importanti riguarda l'autorizzazione di persone che non sono in possesso di alcun diploma di formazione pedagogico all'insegnamento nelle *folkeskolen*. Per ammettere nella professione docente educatori o persone senza alcuna formazione pedagogica ma con un'adeguata conoscenza della disciplina, sarebbe necessario modificare la legge sulla *folkeskole*. Gli specialisti in una materia dovrebbero integrare la loro istruzione con una formazione pedagogica, mentre gli educatori dovrebbero acquisire la necessaria conoscenza della materia.

Il potenziamento della mobilità degli insegnanti rappresenta un'altra delle preoccupazioni di molti paesi e, in particolare, di quelli in cui le carenze di personale docente per alcune materie e zone geografiche sono bilanciate da un

(1) Per ulteriori dettagli, consultare anche *La professione docente in Europa: profili, tendenze e sfide*. Capitolo 6 del Rapporto I. *Formazione iniziale e passaggio alla vita professionale. Istruzione secondaria inferiore generale. Questioni chiave dell'istruzione in Europa*, volume 3. Bruxelles: Eurydice, 2002.

esuberano per altre. La Germania è ancora una volta in testa ai paesi che pianificano delle riforme in proposito, con il progetto di un emendamento alla Legge sui servizi pubblici, misure per ridurre ulteriormente le barriere di mobilità tra i *Länder* e un aumento dell'autonomia dei *Länder* con premi speciali per i candidati insegnanti. Oltre ad una certa autonomia in materia di assegnazione di indennità di assunzione e di permanenza, il Regno Unito (Inghilterra e Galles) accorda alle scuole una certa flessibilità riguardo la retribuzione degli insegnanti. L'Ungheria sta elaborando un modello di carriera per gli insegnanti (da sottoporre al Governo e al Parlamento) che ridisegna lo status e i percorsi professionali degli insegnanti. L'idea è quella di rendere la professione docente più interessante, offrendo agli insegnanti più responsabilità e aumentando i loro salari in modo significativo.

SINTESI E CONCLUSIONI

Situazioni di carenza e di esubero

Tutti i sistemi educativi devono tendere verso un equilibrio tra i loro bisogni in termini di personale docente e il numero di insegnanti pienamente qualificati disponibili. Sulla base di informazioni contestuali riassunte nell'Allegato 2 del presente rapporto, è stata elaborata la figura A, che mostra in termini generali se un paese ha raggiunto un equilibrio tra domanda e offerta di personale docente o sta vivendo una situazione di carenza, di esubero o entrambe. Per maggiori dettagli inerenti il tipo di carenza o di esubero, i fattori che li hanno determinati e le relative misure attuate, consultare l'Allegato 2.

FIGURA A: PAESI CHE PRESENTANO UNA SITUAZIONE DI EQUILIBRIO, DI CARENZA, DI ESUBERO DI PERSONALE DOCENTE O DI ENTRAMBE LE SITUAZIONI.

ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE GENERALE (CITE 2A), ANNO SCOLASTICO 2000/01

EQUILIBRIO	CARENZA DI INSEGNANTI	ESUBERO DI INSEGNANTI	CARENZA E ESUBERO
E, FIN, UK (NI, SC)	B, DK, L, NL, S, UK (E/W), IS, NO, CZ, EE, LV, PL, SK	EL, I, A, P, LI, CY	D, F, IRL, LT, HU, MT, RO, SI

Fonte: Eurydice.

Note supplementari

Bulgaria: dati non disponibili.

Come già evidenziato nel capitolo 2, i dati statistici disponibili non consentono di quantificare la carenza o l'esubero di personale docente per tutti i paesi. Solo i Paesi Bassi, la Svezia, il Regno Unito (Inghilterra e Galles) e l'Islanda forniscono dei dati che permettono di quantificare i livelli di carenza per il periodo compreso tra il 1990/91 e il 2000/01. Altri paesi hanno fornito dati che coprono soltanto due o tre anni.

La difficoltà di offrire una valutazione accurata delle situazioni di carenza o di esubero è legata al modo in cui vengono raccolte le informazioni sulle assunzioni e le sostituzioni degli insegnanti (il livello di gestione di tali informazioni e l'eventuale obbligatorietà di rendere conto di tali bisogni a fini statistici o di controllo) e al diverso modo di definire le situazioni di carenza o di esubero da parte dei paesi. Il capitolo 2 mostra che le definizioni statistiche che permettono di quantificare le carenze variano notevolmente. In un gruppo di paesi, le informazioni riguardano i posti "vacanti" e provengono di solito da una raccolta di

informazioni effettuata all'inizio dell'anno scolastico; uno dei paesi determina il numero di posti da assegnare per un determinato periodo (un trimestre). In un secondo gruppo di paesi, invece, i dati non riguardano la percentuale di posti per i quali le funzioni docenti restano non attribuite, ma la percentuale di insegnanti non qualificati in rapporto a quella di insegnanti a pieno titolo. L'analisi mostra quindi che una terminologia simile è usata per descrivere situazioni dissimili, rendendo impossibile un confronto diretto dei dati statistici.

Il significato delle varie definizioni nazionali usate per stabilire chi è "qualificato" per occupare una determinata cattedra si riflette sulla valutazione del grado di carenza di personale docente. In effetti, la nostra definizione di carenza fa riferimento ad una situazione in cui la domanda supera l'offerta di insegnanti *pienamente qualificati* e disponibili ad occupare la cattedra in questione.

Il capitolo 4 del Rapporto I ⁽¹⁾ del presente studio opera una distinzione tra gli insegnanti formati per insegnare una o due materie, definiti "specialisti", e quelli abilitati all'insegnamento di più materie, definiti "semispecialisti" o "generalisti" a seconda del numero di materie in questione. Viene anche analizzata la questione relativa al livello o ai livelli di istruzione a cui questi insegnanti possono lavorare. In alcuni paesi, gli insegnanti possono essere autorizzati (dal capo d'istituto) ad insegnare tutte le discipline del programma. Se l'analisi del grado di specializzazione degli insegnanti è messa a confronto con il grado di decentramento della politica di gestione del personale, appare chiaro che nei paesi in cui la responsabilità dell'assunzione e dell'utilizzo del personale docente è del capo d'istituto è difficile ottenere una valutazione generalizzata delle situazioni di carenza o di esubero.

Proiezioni demografiche: invecchiamento del personale docente e riduzione del numero di alunni nella maggior parte dei paesi

L'invecchiamento del personale docente è un fenomeno che preoccupa molto i responsabili politici: esso rappresenta una sfida in termini di apporto di nuove risorse alla professione per sostituire la vecchia generazione di docenti (soprattutto nei paesi in cui i tassi di pensionamento saranno entro breve molto elevati: Germania, Francia, Finlandia e Svezia). Il lato positivo è, tuttavia, il fatto che molte cattedre interessanti si renderanno vacanti, il che aprirà nuove prospettive ai giovani insegnanti, inclusi quelli che si affacceranno in quel momento alla

(1) *La professione docente in Europa: profili, tendenze e sfide. Rapporto I. Formazione iniziale e passaggio alla vita professionale. Istruzione secondaria inferiore generale. Questioni chiave dell'istruzione in Europa, volume 3. Bruxelles: Eurydice, 2002.*

professione. Il capitolo 6 analizza le campagne di reclutamento e le iniziative specifiche volte ad aumentare e diversificare l'offerta di personale docente.

Il capitolo 1 esamina la questione dello squilibrio riscontrato in molti paesi riguardo la distribuzione degli insegnanti per fascia d'età. L'età media degli insegnanti è elevata e questa situazione è spesso accompagnata da un calo della percentuale di insegnanti di determinate fasce d'età. Ciò riflette le passate tendenze in materia di assunzione, soprattutto in alcuni paesi in cui essa è centralizzata. Il reclutamento massiccio degli anni Settanta è stato causato dalla necessità di sistemare gli alunni, il cui numero era aumentato fortemente in seguito all'evoluzione demografica e, in alcuni casi, dalle riforme dell'istruzione obbligatoria. Così, gli insegnanti d'età compresa tra i 40 e i 49 anni costituiscono il gruppo più elevato in otto paesi, mentre in altri nove sono gli insegnanti con più di 50 anni a costituire il gruppo più nutrito.

Il calendario e le dimensioni della domanda prevista in materia di sostituzione degli insegnanti dipende, tuttavia, in certa misura dal momento in cui gli insegnanti decideranno di andare in pensione e da quanti di loro sceglieranno il pensionamento anticipato (e, naturalmente, dagli insegnanti che sceglieranno di abbandonare l'insegnamento per altri settori professionali) o, al contrario, da quanti di loro decideranno di restare in servizio oltre l'età di pensionamento prevista dalla legge (ammesso che abbiano la possibilità di scegliere). Il capitolo 1 fornisce, per ciascun paese, le statistiche relative all'età di pensionamento prevista dalla legge e le percentuali di insegnanti prossimi all'età pensionabile. Il capitolo 5 estende tale discussione, analizzando le possibilità offerte agli insegnanti che desiderano lavorare anche oltre l'età minima pensionabile. Una delle politiche ufficiali adottate per contrastare la carenza di personale docente consiste nell'offrire agli insegnanti in età pensionabile degli incentivi per restare in servizio.

L'invecchiamento e il pensionamento di notevoli percentuali di insegnanti è compensato, in molti paesi, da un calo degli alunni iscritti. Germania, Francia, Irlanda e (più a lungo termine e in misura minore) Italia e Regno Unito si troveranno in questa situazione. Nei primi tre paesi, le misure adottate per affrontare le carenze attuali saranno quindi orientate più a breve che a lungo termine. Una caratteristica distingue i sistemi educativi dei paesi candidati: tutti, senza eccezione, registreranno un calo nel numero di alunni iscritti all'istruzione secondaria inferiore nei prossimi dieci anni. Nell'Europa occidentale, gli unici paesi in cui è previsto un aumento del numero di iscritti a questo livello di istruzione per lo stesso periodo di tempo sono la Danimarca, il Lussemburgo, i Paesi Bassi e la

Svezia. Negli ultimi due paesi, la carenza di insegnanti è già evidente, mentre in Danimarca e Lussemburgo comincia a manifestarsi.

Il legame tra le proiezioni demografiche relative al numero di alunni e la domanda di insegnanti sostituiti prevista dev'essere integrato da un'analisi delle tendenze delle riforme educative correlate (ad esempio sui cambiamenti del rapporto numerico alunni/insegnanti, del carico di lavoro degli insegnanti o delle modifiche dei programmi di studio). Le tabelle riassuntive delle riforme ⁽²⁾ per ciascun paese, che fanno parte integrante del presente studio, offrono tutte le informazioni al riguardo.

Politiche di pianificazione: uno strumento insufficiente per evitare le carenze?

Le politiche di pianificazione si basano in primo luogo su parametri legati alla domanda (ad esempio l'evoluzione del numero di alunni e il tasso di pensionamento degli insegnanti previsto). Dal punto di vista dell'offerta, le previsioni si basano sull'evoluzione del numero di candidati alla formazione iniziale degli insegnanti (il Rapporto I ⁽³⁾ del presente studio mostra che gli unici paesi in cui la formazione pedagogica non è a numero chiuso sono il Belgio, la Germania, i Paesi Bassi e l'Austria). Sembra che le politiche di pianificazione non tengano più molto conto dei tassi di superamento (numero di candidati che superano la formazione pedagogica) o dei tassi di abbandono (cioè della decisione di non insegnare una volta completata la formazione pedagogica o di abbandonare la professione anticipatamente). Queste proiezioni costituiscono, tuttavia, un importante fattore per la determinazione dei futuri livelli di offerta di personale docente. Sembra che, in molti paesi, una notevole percentuale di insegnanti abilitati rinunci all'insegnamento e si rivolga invece al settore privato. Allo stesso modo, durante i primi anni di carriera, si verificano molti casi di abbandono della professione docente. In una prospettiva più ampia, dunque, le politiche di pianificazione dovrebbero anche riguardare il controllo dell'offerta di insegnanti, oltre alla domanda prevista. Diversamente, non verrebbe raggiunto l'obiettivo di stabilire un equilibrio tra la domanda e l'offerta di personale docente.

Prevedere l'andamento dell'offerta di personale docente è comunque un compito difficile, in quanto essa è condizionata da fattori complessi e spesso soggetti a

⁽²⁾ Le riforme della professione docente dal 1975 (tabelle nazionali), disponibili all'indirizzo <http://www.eurydice.org/Documents/KT3tables/it/FrameSet.html>

⁽³⁾ *La professione docente in Europa: profili, tendenze e sfide. Rapporto I. Formazione iniziale e passaggio alla vita professionale. Istruzione secondaria inferiore generale. Questioni chiave dell'istruzione in Europa, volume 3. Bruxelles: Eurydice, 2002.*

cambiamenti: l'offerta dipende essenzialmente dagli incentivi offerti rispetto a quelli relativi ad altri settori. Tuttavia, in un contesto di ridotta stabilità del lavoro⁽⁴⁾, non si può garantire un'offerta di personale docente costante nel tempo. È necessario attuare delle misure politiche che assicurino non solo un numero sufficiente di candidati alla formazione pedagogica, ma li involino anche ad intraprendere la carriera docente e a restare in servizio. Il capitolo 6 descrive questo tipo di misure.

Il capitolo 1 mostra che solo circa la metà dei paesi esaminati dispone di una politica di pianificazione. L'assenza di tale politica è spesso accompagnata da scarsi dati statistici. È quindi difficile stabilire una correlazione tra l'esistenza di una politica di pianificazione e una situazione di carenza o esubero di personale docente (e, quindi, l'efficacia di tali politiche). Cinque dei paesi in cui l'esistenza di situazioni di carenza d'insegnanti è supportata da dati statistici, attuano delle politiche ufficiali di pianificazione. La pianificazione sistematica basata sui modelli di domanda e offerta di personale docente è stata infatti intrapresa in Svezia dagli anni Sessanta e nel Regno Unito (Inghilterra e Galles) dalla fine degli anni Settanta. In Lituania, invece, la pianificazione è in corso dagli anni Novanta, mentre la Comunità fiamminga del Belgio e l'Islanda l'hanno adottata solo di recente, in seguito alle carenze di organico registrate. È quindi troppo presto per valutare l'efficacia della pianificazione in questi ultimi due paesi. I Paesi Bassi non hanno una politica di pianificazione formale, ma utilizzano degli strumenti di monitoraggio completi e mirati per la fornitura dei dati sulla professione docente a scopo informativo. In Svezia e nel Regno Unito (Inghilterra e Galles), tuttavia, il fatto che le situazioni di carenza persistano nonostante le politiche di pianificazione adottate, solleva la questione inerente il modo più efficace di prevenire tale fenomeno.

Se la durata di applicazione di una politica di pianificazione in un paese è legata all'esistenza di carenze o esuberi di personale docente in quello stesso paese, è evidente che non è possibile trarre alcuna conclusione relativa all'efficacia delle politiche a medio e a lungo termine per evitare che ci siano degli squilibri tra la domanda e l'offerta. È quanto illustra la figura B.

(4) La stabilità lavorativa sarà esaminata in dettaglio nel Rapporto III del presente studio, dedicato alle condizioni di servizio della professione docente. Il capitolo 3 di questo rapporto mostra che in molti paesi i nuovi insegnanti devono lavorare per un certo periodo con un contratto a termine, prima di poter aspirare ad una nomina definitiva. Le analisi contestuali indicano che questa tendenza è sempre più diffusa (ad esempio in Austria), e che la precarietà lavorativa è uno dei problemi degli insegnanti che si affacciano alla professione in altri sistemi educativi.

FIGURA B: POLITICHE DI PIANIFICAZIONE ADOTTATE PRIMA O DOPO IL 1980 E VERIFICARSI DI SITUAZIONI DI CARENZA E/O DI ESUBERO NEI PAESI IN QUESTIONE

	Istituzione della politica di pianificazione		Nessuna politica di pianificazione
	prima del 1980	dopo il 1980	
Equilibrio	E, FIN, UK (NI)	UK (SC)	
Carenza	S, UK (E/W), EE	B nl, DK, L, IS, NO	B fr, B de, NL, CZ, PL, SK
Esuberato	P		EL, I, A, LI
Carenza e esuberato	D	F, LT, SI	HU, MT, RO

Fonte: Eurydice.

Note supplementari

Irlanda, Bulgaria, Cipro e Lettonia: dati non disponibili.

Da queste informazioni, si può dedurre che le politiche di pianificazione adottate prima del 1980 sono riuscite ad evitare le situazioni di esuberato del personale docente, ma non quelle di carenza e anche che, forse, le politiche relativamente recenti riflettono delle situazioni in cui lo squilibrio tra domanda e offerta è più accentuato, in quanto molti paesi dotati di politiche di pianificazione più recenti presentano contemporaneamente carenze ed esuberati (le informazioni relative alle carenze o agli esuberati provengono dalle analisi contestuali nazionali: si veda l'Allegato 2). Spagna, Finlandia e Regno Unito (Irlanda del Nord e Scozia) sono gli unici paesi in cui esiste un certo equilibrio.

Le modalità di assunzione degli insegnanti svolgono un ruolo di primo piano

Le autorità educative lavorano con previsioni a medio e a lungo termine, non solo per la gestione dell'offerta del personale docente, ma anche per il controllo della spesa pubblica in materia di istruzione. Nei sistemi educativi in cui le cattedre vengono attribuite a tempo indeterminato, restrizione di bilancio significa che è necessario evitare che ci sia un esuberato di personale docente: questi insegnanti continueranno ad essere di ruolo indipendentemente dal fatto che sia loro richiesto di insegnare o meno. Gli esuberati di organico rappresentano quindi un carico pesante per le autorità educative di questi sistemi. Il rischio è particolarmente elevato nei sistemi in cui gli insegnanti vengono selezionati tramite concorso, superato il quale viene loro garantita una cattedra a titolo permanente. In questi sistemi, è importante pianificare il numero di cattedre messe a disposizione per ogni concorso, al fine di garantire che le nomine corrispondano alle previsioni a lungo termine. In altre parole, le politiche di

pianificazione servono ad evitare che i sistemi in cui il superamento di un concorso offre la garanzia di una nomina permanente si trovino di fronte a situazioni di esubero di personale docente.

Questo tipo di sistema dà origine alla necessità di coniugare i bisogni a breve termine con le implicazioni a lungo termine della nomina permanente degli insegnanti neoassunti. Per soddisfare i bisogni a breve termine, è quindi necessario cercare una forma di impiego alternativa. Il capitolo 4 mostra che i sistemi educativi in cui la selezione avviene per concorso adottano delle soluzioni molto simili assumendo insegnanti a termine. Questo sistema è organizzato parallelamente alle nomine di ruolo e consiste nel proporre contratti a tempo determinato (generalmente non oltre un anno scolastico) ai candidati che non sono ancora di ruolo.

Naturalmente, nei sistemi educativi in cui i livelli di responsabilità sono decentrati, le politiche di bilancio locali possono anche determinare le politiche di assunzione. In tali sistemi, tuttavia, il problema non sono le nomine di ruolo, anche se il livello di stabilità del lavoro per gli insegnanti con contratti a tempo indeterminato può essere notevole⁽⁵⁾.

Le analisi contestuali mostrano che i sistemi educativi che presentano un esubero di insegnanti generalizzato (che non si limita cioè a una materia, a un gruppo di materie o a particolari aree geografiche), sono di solito quelli dei paesi in cui l'assunzione è organizzata tramite concorso, che non assicura però ai candidati che lo superano l'assegnazione di una cattedra di ruolo, oppure attraverso una graduatoria. Il secondo caso è dovuto probabilmente al fatto che il numero di insegnanti diplomati ogni anno non è proporzionale al numero di cattedre vacanti né a quello degli insegnanti già in graduatoria e in attesa di nomina. Gli insegnanti in graduatoria potrebbero, quindi, aspettare molto tempo prima di ottenere una cattedra. La situazione della Grecia mostra che il sistema di selezione degli insegnanti sembra essere l'elemento scatenante dell'esubero registrato, a scapito della qualità dell'istruzione. Qui, è in applicazione, per un periodo di cinque anni, un doppio sistema di nomina: il vecchio sistema tramite graduatoria viene gradualmente sostituito da un concorso. Il nuovo sistema offre accesso alla professione a molti nuovi laureati che erano stati precedentemente esclusi dal sistema di liste d'attesa. Il vecchio sistema ha portato ad un tempo d'attesa in graduatoria pari anche a vent'anni per determinate materie e all'opinione diffusa

⁽⁵⁾ L'analisi della stabilità del lavoro degli insegnanti sarà inclusa nel *Rapporto III: Condizioni di servizio. Istruzione secondaria inferiore generale. La professione docente in Europa: profili, tendenze e sfide. Questioni chiave dell'istruzione in Europa, volume 3. Bruxelles: Eurydice, 2003.*

che questa fosse una delle cause della cattiva qualità dei servizi educativi offerti (da cui la decisione di procedere ad una riforma).

Le carenze di personale docente si riscontrano più spesso nei paesi con un sistema di assunzione decentrato (assunzione aperta). Anche in questo caso, il discorso va inserito nel contesto del grado di stabilità lavorativa cui aspirano gli insegnanti. Sebbene un certo numero di paesi con un sistema di assunzione aperta offra ai propri insegnanti lo status di dipendente pubblico, le condizioni di lavoro proposte sono in genere più simili a quelle in uso nel mercato del lavoro generale e alcuni paesi si trovano di fronte ad una situazione di maggior instabilità lavorativa. È chiaro che gli insegnanti che godono di un'elevata stabilità lavorativa e di condizioni di servizio soddisfacenti (sia rispetto ad altri posti pubblici che rispetto al settore privato) tenderanno a restare in servizio fino al raggiungimento dell'età pensionabile. Quando invece la situazione è diversa, il rischio che gli insegnanti pienamente qualificati scelgano un altro percorso professionale è sicuramente più elevato.

Le condizioni di servizio degli insegnanti neoassunti sono dunque determinanti rispetto alla loro scelta di restare in servizio. La questione è esaminata anche nel Rapporto I⁽⁶⁾ del presente studio, dal punto di vista delle misure disponibili per permettere ai nuovi insegnanti di iniziare bene la carriera e di decidere di restarvi.

⁽⁶⁾ Si veda *La professione docente in Europa: profili, tendenze e sfide. Rapporto I. Formazione iniziale e passaggio alla vita professionale. Istruzione secondaria inferiore generale. Questioni chiave dell'istruzione in Europa, volume 3. Bruxelles: Eurydice, 2002.*

La figura C mostra il rapporto tra il tipo di sistema di assunzione (concorso, graduatoria o assunzione aperta ⁽⁷⁾) e le situazioni di carenza o di esubero riscontrate in quel sistema.

FIGURA C: TIPO DI SISTEMA DI ASSUNZIONE E SITUAZIONE DI CARENZA E/O DI ESUBERO RISCOSTRATA. ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE GENERALE (CITE 2A). ANNO SCOLASTICO 2000/01

	Sistema di assunzione centralizzato		Sistema di assunzione decentrato (assunzione aperta)
	graduatoria	concorso	
Equilibrio		E	FIN, UK (NI, SC)
Carenza	B fr (scuole gestite dalla Comunità), B de	L	B fr, B nl, DK, NL, S, UK (E/W), IS, NO, CZ, EE, LV, PL, SK
Esuberato	EL (fino al 2003), A, CY	EL (introdotto nel 1998), I, P	LI
Carenza e esuberato	D	F, MT, RO	IRL, LT, HU, SI

Fonte: Eurydice.

Note supplementari

Bulgaria: dati non disponibili.

Le carenze possono interessare più gli insegnanti supplenti che le cattedre vacanti

In molti sistemi educativi, le carenze di personale docente si limitano ad una mancanza di supplenti. Le analisi contestuali mostrano che, in molti paesi, le supplenze vengono lasciate in gran parte agli insegnanti alle prime armi. Ad essi viene, inoltre, chiesto spesso di iniziare la carriera con cattedre a tempo parziale. Nei Paesi Bassi (dove il grado di carenza di personale docente è descritto nel capitolo 2), i nuovi insegnanti godono di un salario orario relativamente elevato rispetto agli impiegati di pari grado di altri settori, ma non possono sperare di ottenere subito una nomina a tempo pieno e sono assunti a titolo temporaneo per funzioni a tempo parziale e/o di supplenza. Allo stesso modo, in Irlanda, più dell'80% degli insegnanti diplomati ottiene una cattedra immediatamente, ma meno del 10% sono a tempo indeterminato. Anche il Belgio (in misura minore e in forma più localizzata) e la Finlandia sono tra i paesi che presentano questo tipo di problemi.

(7) La spiegazione dei diversi sistemi di assunzione si trova nel capitolo 3.

Le carenze “nascoste”: utilizzo delle misure d’urgenza

La maggior parte dei sistemi educativi fa uso delle misure d’urgenza che ha a disposizione nei casi in cui vengono a mancare insegnanti pienamente qualificati. Ciò implica che questi paesi si trovino in situazioni di carenza di personale docente. Questo ricorso ad insegnanti non qualificati o non pienamente qualificati è analizzato dettagliatamente nel capitolo 5. Pochissimi paesi adottano una posizione ferma riguardo il divieto di ricorrere a personale che non sia in possesso delle qualifiche richieste. In questo senso, la professione docente si discosta, in qualche modo, da altre professioni e fa sorgere, quindi, la questione della qualità dell’offerta. Quali possono essere le conseguenze di un uso diffuso di insegnanti con qualifiche inadeguate, non solo sui risultati degli alunni, ma anche sulla morale degli insegnanti e sullo status della professione stessa?

Il capitolo 5 mostra come la maggior parte dei paesi disciplina le assunzioni d’urgenza nel quadro delle disposizioni generali sul lavoro o sull’istruzione e che, al fine di salvaguardare la qualità dell’istruzione, questo tipo di assunzione è in genere soggetta ad una serie di condizioni relative sia ai titoli accademici che alle condizioni di lavoro (durata del contratto, livello salariale, formazione continua). Allo stesso modo, le circostanze in cui può essere chiesto ad un docente di insegnare una disciplina che non rientra nel suo settore di specializzazione tendono ad essere ristrette all’insegnamento di materie specifiche (per le quali c’è carenza di organico) o di materie attinenti con la specializzazione dell’insegnante. Questa forma di misura d’urgenza può anche essere proibita per determinate materie. L’analisi mostra quindi che, se sono pochi i paesi che vietano di insegnare a chiunque non sia pienamente qualificato, sono pochissimi quelli che non impongono restrizioni di alcun tipo alle misure d’urgenza.

Utilizzo delle campagne e delle iniziative specifiche per far aumentare le assunzioni

Il capitolo 6 segnala che le autorità educative di molti paesi organizzano regolarmente campagne di reclutamento per la professione docente, al fine di potenziare le assunzioni e migliorare l’immagine della professione. Tuttavia, alcuni paesi candidati, che hanno dato la priorità al taglio della spesa pubblica, preferiscono continuare a ricorrere a personale temporaneo e non pienamente qualificato per ovviare alle situazioni di carenza.

A differenza delle campagne, le iniziative specifiche sono molto più mirate e riflettono appieno la natura specifica delle carenze vissute dai diversi paesi.

Tuttavia, non tutti i paesi che hanno problemi di carenza di personale docente hanno adottato questo tipo di misure nel 2000/01 (come il Belgio, il Lussemburgo e la Repubblica Ceca). La maggior parte delle misure riguarda le opportunità di formazione per le persone che non sono in possesso delle qualifiche adeguate, attraverso l'introduzione di programmi più brevi e/o più flessibili o l'offerta di corsi di aggiornamento o di riqualificazione: negli ex-paesi socialisti, la stragrande maggioranza delle misure riguarda la formazione e la riqualificazione di coloro che vogliono insegnare le lingue straniere. In termini generali, l'analisi mostra che le iniziative specifiche sono state adottate soprattutto dai paesi con carenze ben evidenti, quantificate attraverso dati statistici completi. I Paesi Bassi, la Svezia e il Regno Unito (Inghilterra e Galles) ne sono un esempio.

Praticamente tutte le misure descritte nel capitolo 6 sono state introdotte nel corso degli ultimi 3 anni. La questione dell'efficacia di tali misure, non solo in termini di quantità ma anche di qualità degli insegnanti (sia gli insegnanti appena diplomati che quelli che rientrano in servizio) suscita molto interesse, come quella dell'impatto dei corsi di formazione sul lavoro sugli insegnanti già in servizio. Com'è stata organizzata la valutazione di questo tipo di misure?

L'analisi delle campagne di reclutamento e delle iniziative specifiche finalizzate all'aumento delle assunzioni mostra anche che queste ultime sono spesso concentrate su determinate aree, colpite da una carenza più acuta. Questo tipo di carenza è legata spesso alle condizioni di servizio. Si può supporre quindi che dei cambiamenti in questo campo avrebbero un effetto positivo sull'offerta di personale docente.

Le condizioni del mercato del lavoro: un fattore che permette di spiegare la carenza di personale docente?

Le condizioni del mercato del lavoro strutturano in parte gli schemi che segue l'offerta di personale docente. Si può stabilire un legame tra un mercato del lavoro sostenuto per i laureati e il fatto che gli insegnanti siano meno inclini ad accedere alla professione docente. Negli ex-paesi socialisti, ciò è abbastanza evidente: i settori economici in piena espansione tendono a spingere gli insegnanti appena diplomati, con competenze in comunicazione, lingue straniere e informatica, verso occupazioni più redditizie. Questo rapporto non può, tuttavia, essere dimostrato in modo conclusivo: ci possono essere delle situazioni in cui difficili condizioni del mercato del lavoro (alto tasso di disoccupazione) coesistono con carenze croniche di personale docente. Ciò può essere dovuto a tassi salariali particolarmente sfavorevoli: in Romania, ad esempio, il salario medio degli

insegnanti è pari all'80-90% del salario medio nazionale. In questo paese, dove il tasso di disoccupazione è elevato, gli insegnanti qualificati lavorano di solito nei settori meglio retribuiti. Per questo motivo, il numero di insegnanti non qualificati è aumentato dal 10 al 20% negli ultimi 7 anni (fino al 2001).

In generale, le materie per le quali si riscontra una maggior carenza di insegnanti in tutta Europa sono quelle più richieste dagli altri settori professionali, in cui le strutture salariali e le condizioni di lavoro sono più vantaggiose di quelle offerte dall'insegnamento. Si tratta di solito di matematica, lingue, TIC e scienze. Al contrario, le materie per le quali ci sono troppi insegnanti sono quelle sempre meno richieste dal sistema educativo. Si evidenziano anche altre tendenze, che mettono in luce la specificità delle carenze riscontrate in molti paesi europei. A questo proposito, è possibile fare una distinzione principale tra Europa occidentale e orientale. In seguito alla transizione dal socialismo, i cambiamenti apportati al programma degli ex-paesi socialisti hanno causato degli esuberi, soprattutto tra gli insegnanti di russo. Questi esuberi sono associati a carenze di insegnanti abilitati all'insegnamento di altre lingue straniere (soprattutto l'inglese).

Conclusioni

La mancanza di dati statistici (si veda il capitolo 2) rafforza il carattere intrinseco del discorso sulle carenze e gli esuberi di personale docente, fino ad oggi frammentato in preoccupazioni nazionali. Gli indicatori statistici esistenti nei diversi sistemi educativi mettono in luce l'impossibilità di utilizzarli per operare dei confronti su scala europea: i termini utilizzati (ad esempio "cattedra vacante") riflettono realtà nazionali molto diverse. Sarebbe quindi utile sviluppare una serie di indicatori armonizzati, fondati su definizioni comuni. Tali indicatori potrebbero anche servire a misurare l'impatto delle misure adottate per aumentare l'interesse verso la professione docente. Senza questa terminologia comune, il dibattito europeo sulla domanda e l'offerta di personale docente continuerà ad essere pervaso di assunti culturali propri di ciascun sistema educativo.

Infine, è evidente che le condizioni di servizio degli insegnanti (salari, carico di lavoro, stabilità lavorativa e tipi di sostegno disponibili) svolgono un ruolo fondamentale riguardo la possibilità che un sistema educativo rischi di trovarsi in situazioni di carenza di personale docente. Questo tema generale dell'interesse della professione docente sarà approfondito nel Rapporto III del presente studio, che riserverà un'attenzione particolare alle condizioni di servizio degli insegnanti europei oggi.

ALLEGATO 1:
CAMPAGNE PER POTENZIARE LE ASSUNZIONI DI INSEGNANTI PIENAMENTE QUALIFICATI
NELL'ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE GENERALE (CITE 2A). ANNO SCOLASTICO 2000/01

	Promotori	Periodo	Obiettivo	Insegnanti richiesti	Destinatari	Mezzi di comunicazione usati	Contenuto/messaggio diffuso
B fr	Ministero dell'Istruzione secondaria e dell'Educazione speciale	Maggio 2001	Attirare nuovi candidati alla professione docente	Insegnanti del ciclo di istruzione secondaria inferiore	Lettera da parte del Ministro dell'Educazione ai diplomati del ciclo secondario; informazioni inviate agli studenti universitari e alla comunità educativa a mezzo stampa e via Internet	Lettere personalizzate, carta stampata, TV, radio, Internet	Insegnamento come professione basata sulla conoscenza, la cultura e la comunicazione; possibilità di conciliare il lavoro con la famiglia; confronto dei salari degli insegnanti con i salari medi offerti dal settore privato
B de	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
B nl	Ministero dell'Educazione	Dal 2000, ogni anno per 3-4 mesi durante l'estate	Rafforzare lo status e l'interesse della professione docente	Insegnanti di scuola secondaria per tutte le materie	Laureati, diplomati, persone che hanno abbandonato la carriera docente	Stampa generale e specializzata, manifesti, mass media, Internet	(-)
DK	Unione degli insegnanti danesi	Primavera 2001	Attirare gli studenti verso la formazione pedagogica e convincere gli insegnanti diplomati ad intraprendere la carriera docente	Insegnanti di tutte le materie	Diplomati di scuola secondaria e tutti coloro che possono frequentare gli studi superiori	Internet, opuscoli	Gli studi di formazione pedagogica sono interessanti e offrono opportunità di lavoro nell'istruzione e in altri settori. Lavorare come insegnante in una <i>folkeskole</i> è molto stimolante
D	Campagne lanciate dai singoli Länder	Su base ad hoc nel 2000	Accrescere l'interesse verso la professione docente	Insegnanti di tutte le materie, ma soprattutto di matematica, fisica, biologia e lingue moderne	Diplomati di scuola secondaria (<i>Abiturienten</i>), studenti e comunità educativa	Internet e carta stampata	
EL	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)

ALLEGATO 1:
CAMPAGNE PER POTENZIARE LE ASSUNZIONI DI INSEGNANTI PIENAMENTE QUALIFICATI
NELL'ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE GENERALE (CITE 2A). ANNO SCOLASTICO 2000/01

	Promotori	Periodo	Obiettivo	Insegnanti richiesti	Destinatari	Mezzi di comunicazione usati	Contenuto/ messaggio diffuso
P	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
FIN	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
S	Agenzia nazionale per l'istruzione superiore; singole università e istituti di studi superiori	Diverse campagne in passato		Tutte le materie, ma soprattutto matematica e scienze. La percentuale di studenti di matematica e scienze che si spera di raggiungere è del 33%	Diplomati del ciclo secondario, studenti universitari, chi può frequentare gli studi superiori, chi vuole cambiare lavoro	Stampa e Internet	
UK (E/W)	<i>Teacher Training Agency (TTA)</i>	Ultima campagna lanciata: ottobre 2000	Aumentare la qualità e il numero di persone che accedono alla professione docente	Tutte le materie, ma soprattutto quelle per le quali c'è carenza di organico, come matematica, scienze, lingue straniere moderne, tecnologia e inglese (gallese in Galles)	Diplomati, laureati, insegnanti tirocinanti, minoranze etniche, insegnanti stranieri, chi vuole cambiare lavoro o rientrare in servizio	Stampa, manifesti, Internet, cinema, TV, radio	<i>'Those who can, teach'</i> ('Chi può, insegna')
UK (SC)	<i>Scottish Executive Education Department</i>	Campagna lanciata nell'ottobre 2000	Attrarre persone dotate e dedite che possano guidare e ispirare i ragazzi scozzesi	Tutte le materie	Diplomati, laureati, insegnanti tirocinanti, minoranze etniche, insegnanti stranieri, chi vuole cambiare lavoro o rientrare in servizio	Mass media, Internet	<i>'Teaching in Scotland – it's the making of us'</i> ('Insegnare in Scozia: è il nostro successo')
IS	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
LI	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)

ALLEGATO 1:
CAMPAGNE PER POTENZIARE LE ASSUNZIONI DI INSEGNANTI PIENAMENTE QUALIFICATI
NELL'ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE GENERALE (CITE 2A). ANNO SCOLASTICO 2000/01

	Promotori	Periodo	Obiettivo	Insegnanti richiesti	Destinatari	Mezzi di comunicazione usati	Contenuto/ messaggio diffuso
LT	Ministero dell'Educazione e della Scienza	Ogni anno dal 1991	Attirare candidati alla formazione pedagogica e ai programmi di riqualificazione biennali o triennali	Lingue straniere, TIC, formazione pedagogica specialistica, insegnanti per le aree rurali	Ex-insegnanti di russo, insegnanti non qualificati; insegnanti interessati al conseguimento di qualifiche supplementari	Stampa, radio, Internet, bollettino informativo del ministero	(-)
HU	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
MT	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
PL	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
RO	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
SI	Ministero dell'Educazione, della Scienza e dello Sport	Ogni anno tra aprile e novembre	Attirare candidati alla formazione pedagogica	Tutte le materie, ma soprattutto matematica, fisica, informatica, lingua materna, lingue straniere, arte e musica	Diplomati di scuola secondaria superiore; studenti della formazione pedagogica	Stampa, Internet	
SK	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)

ALLEGATO 2

Tabella riassuntiva

INFORMAZIONI CONTESTUALI NAZIONALI SULLE CARENZE E GLI ESUBERI DI PERSONALE DOCENTE: TIPI, FATTORI ESPLICATIVI E MISURE POLITICHE

	Tipo di esubero di personale docente	Tipo di carenza di personale docente	Fattori esplicativi	Misure politiche (adottate o in discussione) relative alla domanda e all'offerta di insegnanti
B fr		La carenza inizia ad essere evidente, soprattutto per quanto riguarda i supplenti di matematica, scienze e lingue moderne	Condizioni di lavoro svantaggiose per gli insegnanti supplenti e opportunità migliori per gli insegnanti diplomati in queste materie nel settore privato	Campagne informative Dibattiti parlamentari
B de		Carenza moderata di insegnanti qualificati (soprattutto per le sostituzioni di breve durata) per tedesco, storia, matematica e scienze	Vasta percentuale di insegnanti qualificati impiegati in altri settori. Alto tasso di pensionamenti anticipati	Decreto del 25 giugno 2001 sulle misure speciali relative alle funzioni che gli insegnanti possono svolgere e all'adattamento del loro status finanziario
B nl		Soprattutto in matematica, fisica e francese	L'alto tasso di pensionamenti aumenterà la domanda di insegnanti: il numero dei nuovi insegnanti è insufficiente (mercato del lavoro competitivo)	Un decreto dell'8 luglio 2000 contiene disposizioni urgenti relative alla professione docente (che includono l'istituzione di pool di insegnanti di riserva a partire da settembre 2000)
DK		Si comincia a sentire una lieve carenza di insegnanti	Crescita del numero di bambini e contemporaneo invecchiamento del personale docente	<i>Meritlæreruddannelsen</i> : programma di formazione accelerato, disponibile dalla seconda metà del 2002
D		<i>Länder</i> della Germania occidentale: fino al 2005, ci sarà richiesta di tutti gli insegnanti, soprattutto quelli di matematica e di materie scientifiche; <i>Länder</i> della Germania orientale: lingue moderne	<i>Länder</i> della Germania occidentale: piramide d'età del corpo docente <i>Länder</i> della Germania orientale: modifiche apportate ai programmi	Il gruppo di lavoro della <i>Kultusministerkonferenz</i> ha redatto nel 2001 una risoluzione riguardante le misure da attuare per risolvere la carenza di personale docente
EL	Generalizzato		Gli alti tassi di disoccupazione hanno stimolato la domanda di posti di lavoro nell'insegnamento; le condizioni di lavoro favorevoli rendono la professione ambita	Riforma del sistema di assunzione, dal sistema di graduatorie al concorso (passaggio progressivo dal 1998 al 2003)

ALLEGATO 2

Tabella riassuntiva

INFORMAZIONI CONTESTUALI NAZIONALI SULLE CARENZE E GLI ESUBERI DI PERSONALE DOCENTE: TIPI, FATTORI ESPLICATIVI E MISURE POLITICHE

E				
F	Segnali indiretti di esubero in determinati periodi, per determinate materie e zone	Carenze occasionali per alcune materie	<p>Esubero: rapida diminuzione della domanda per determinate materie (ad es. lingue moderne come il tedesco)</p> <p>Carenza: pensionamento degli insegnanti</p> <p>Le formule di lavoro flessibile permettono di operare delle sostituzioni temporanee, risolvere le carenze, ecc.</p>	<p>Campagne informative</p> <p>Pianificazione delle cattedre attraverso i <i>concours</i></p>
IRL		Carenza di insegnanti a tempo parziale e di supplenti	I termini di servizio e i salari offerti a questi insegnanti sono inadeguati	
I	Generalizzato		Evoluzione demografica (calo dei tassi di natalità); inoltre, gli alti tassi di disoccupazione hanno stimolato la domanda di posti di lavoro nell'insegnamento	
L		Soprattutto tedesco, francese, inglese e matematica		
NL	Esubero per le materie di storia e geografia	Soprattutto materie economiche e scientifiche	Carenza: aumento del numero di alunni, invecchiamento del personale docente, alto tasso di malattia, forte competitività del mercato del lavoro per il lavoro qualificato	<i>Maatwerk voor morgen, ministerie van OC&W, 1999 e Maatwerk 2, ministerie van OC&W, 2000 e 2001. Sviluppo di un approccio politico integrato per pilotare meglio il mercato del lavoro e rendere la professione docente più interessante e più aperta; sviluppo di diversi sistemi per aumentare l'offerta di insegnanti</i>

ALLEGATO 2

Tabella riassuntiva

INFORMAZIONI CONTESTUALI NAZIONALI SULLE CARENZE E GLI ESUBERI DI PERSONALE DOCENTE: TIPI, FATTORI ESPLICATIVI E MISURE POLITICHE

A	I tassi di disoccupazione variano secondo le regioni e le materie	Carenze previste (ripartizione irregolare in base alle materie)	Esuberò: evoluzione demografica (calo dei tassi di natalità). Nonostante gli alti tassi di disoccupazione per alcune materie, la professione docente è ancora molto ambita dai giovani Carenza: troppi insegnanti nelle fasce più alte della piramide d'età	Politica di pensionamento anticipato per i dipendenti pubblici per ridurre la disoccupazione dei docenti; campagne in corso per scoraggiare l'inserimento nella professione
P	Esuberò degli insegnanti del ciclo di istruzione secondaria per la maggior parte delle materie			
FIN		Difficoltà a trovare insegnanti qualificati per le supplenze brevi Carenze previste per inglese, matematica, finlandese e svedese come lingua materna, informatica, musica, arti visive	Anticipazione di un alto tasso di pensionamento	Rapporto finale del progetto OPEPRO pubblicato nel 2000 (aumento delle quote annue di ammissione alla formazione pedagogica)
S		L'attuale carenza riguarda matematica e scienze. Nell'immediato futuro, quando molti insegnanti raggiungeranno l'età pensionabile, le carenze si estenderanno probabilmente a tutte le materie	Mercato del lavoro competitivo Una certa percentuale di insegnanti non è pienamente qualificata Una certa percentuale di insegnanti qualificati sceglie un altro percorso professionale	
UK (E/W/NI)		Carenze in materie specifiche come disegno e tecnologia, informatica, matematica, lingue straniere moderne, musica, religione e scienze. Difficoltà anche a trovare insegnanti per le zone più care, come Londra e il sud-est dell'Inghilterra	Mercato del lavoro competitivo Uno studio condotto nel 1999 per conto dello <i>School Teachers' Review Body</i> cita i disincentivi per i possibili candidati all'insegnamento: limitate prospettive di carriera, scarsa immagine pubblica, salari modesti (sia iniziali che futuri), alunni indisciplinati, carico di lavoro amministrativo troppo elevato, costi d'iscrizione, maggior interesse verso altri settori	<i>Green Paper</i> del 1998, <i>Teachers: Meeting the Challenge of Change</i> e <i>Green Paper</i> del 2001, <i>Schools: Building on Success</i> . Diverse misure per migliorare e sostenere la professione docente, che includono nuovi percorsi formativi più flessibili e incentivi finanziari per i tirocinanti

ALLEGATO 2

Tabella riassuntiva

INFORMAZIONI CONTESTUALI NAZIONALI SULLE CARENZE E GLI ESUBERI DI PERSONALE DOCENTE: TIPI, FATTORI ESPLICATIVI E MISURE POLITICHE

UK (SC)				
IS		Carenza di insegnanti pienamente qualificati: a livello nazionale, gli insegnanti non qualificati che occupano dei posti vacanti rappresentano il 16% dell'intero personale docente del ciclo di istruzione obbligatoria	Lo status sociale della professione docente è rimasto molto basso in confronto a quello di altre professioni e gli insegnanti qualificati sono passati a lavori meglio retribuiti	Il Ministero della Cultura e dell'Educazione ha istituito nel 1998 un gruppo di controllo interno di insegnanti che ha il compito di stimare la domanda di personale docente fino al 2010
LI	Dal 1999, la domanda ufficiale di personale docente dichiarata dai comuni è inferiore al numero di insegnanti neoassunti		Evoluzione demografica (calo del tasso di natalità e riduzione della percentuale di insegnanti in età pensionabile)	
NO	Esubero previsto dopo il 2005	Si prevede che la carenza di insegnanti pienamente qualificati duri fino alla metà del decennio	Esubero: evoluzione demografica Carenza: tassi di pensionamento (troppi insegnanti nelle fasce più alte della piramide d'età)	
BG	(:)			
CZ		Una notevole percentuale degli insegnanti diplomati non intraprende la carriera docente e utilizza le competenze acquisite in altri settori	I salari degli insegnanti non sono paragonabili a quelli degli specialisti del settore privato in possesso di una qualifica simile	Libro bianco pubblicato nel febbraio 2001: <i>Programma nazionale dello sviluppo dell'educazione nella Repubblica Ceca</i> (miglioramento dei livelli salariali degli insegnanti)
EE		Insegnanti di estone come seconda lingua nelle scuole di lingua russa; insegnanti specialisti	Retribuzione bassa; status sociale poco elevato; gli insegnanti appena diplomati non fanno domanda per insegnare; vivere e lavorare in alcune regioni non è facile	
CY	Esubero di insegnanti delle scuole secondarie		Gli insegnanti godono di un elevato status sociale, di una buona stabilità lavorativa, di benefici accessori e percepiscono una buona liquidazione	

ALLEGATO 2

Tabella riassuntiva

INFORMAZIONI CONTESTUALI NAZIONALI SULLE CARENZE E GLI ESUBERI DI PERSONALE DOCENTE: TIPI, FATTORI ESPLICATIVI E MISURE POLITICHE

LV		Solo la metà circa degli insegnanti diplomati occupa una cattedra; sul mercato del lavoro, la formazione ricevuta dagli insegnanti è molto richiesta	Basso livello salariale, ridotto status professionale e autostima degli insegnanti e aumento del numero di insegnanti prossimi alla pensione	
LT	Nel 1999, la domanda ufficiale di personale docente dichiarata dai comuni era inferiore al numero di insegnanti neoassunti	Carenze per lingue straniere, TIC, educazione civica e scienze politiche	Esubero: fattori demografici (calo del tasso di natalità e diminuzione del numero di insegnanti in età pensionabile)	Gruppo di lavoro istituito nel 1997 dal Ministero dell'Educazione e della Scienza, gli uffici di collocamento e gli istituti di istruzione superiore per discutere le questioni legate all'evoluzione della domanda e dell'offerta di personale docente
HU	Le offerte di lavoro riguardano solo un terzo degli insegnanti diplomati, a causa dell'esubero di forza lavoro tra gli insegnanti, soprattutto per lingua e letteratura ungherese e matematica	Carenze per le lingue straniere e le TIC Carenza relativa di giovani insegnanti uomini	Esubero: modifiche apportate ai programmi Carenza: gli insegnanti diplomati in comunicazione, lingue straniere e TIC trovano occupazioni meglio retribuite nel settore privato	
MT	Esubero di insegnanti di lingua maltese	Carenze per TIC, materie scientifiche, matematica	Carenza: il settore privato offre salari migliori	
PL		Carenze per inglese e tedesco	Il settore privato offre salari migliori	
RO	L'esubero riguarda le grandi città	Carenze per le lingue straniere e le TIC Nel 1998/99, gli insegnanti non qualificati rappresentavano il 22% di tutti gli insegnanti	Carenza: calo del numero di alunni Carenza: bassi salari e modesto finanziamento dell'istruzione	Indennità di trasferimento per le aree rurali e corsi di riqualificazione per insegnare materie diverse dalle proprie
SI	Esubero (risolto con l'impiego di supplenti e per le lezioni organizzate dopo l'orario scolastico)	Carenze per lingue straniere, matematica e musica		
SK		La maggior parte degli insegnanti diplomati non accede alla professione docente	Bassi livelli salariali (in continua diminuzione rispetto ai salari medi) e modesto finanziamento dell'istruzione	

**ALLEGATO 3: LIVELLO DI ISTRUZIONE SU CUI VERTE LO STUDIO:
ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE GENERALE A TEMPO PIENO (CITE 2A), ANNO SCOLASTICO 2000/01**

	ISTRUZIONE OBBLIGATORIA A TEMPO PIENO ⁽¹⁾ Ad eccezione di B, F, NL, A, UK (E/W/Nl)		POST-OBBLIGATORIA
	STRUTTURA UNICA		
	Primi anni	Ultimi anni o ultimo ciclo	
	ISTRUZIONE PRIMARIA	SECONDARIA INFERIORE	SECONDARIA SUPERIORE
B fr	ENSEIGNEMENT PRIMAIRE	SECONDAIRE DE TRANSITION GÉNÉRAL primi 2 anni	ultimi 4 anni
B de	PRIMARUNTERRICHT	ALLGEMEINBILDENDER ÜBERGANGSUNTERRICHT primi 2 anni	ultimi 4 anni
B nl	LAGER ONDERWIJS	ALGEMEEN SECUNDAIR ONDERWIJS primi 2 anni	ultimi 4 anni
DK	primi 6 anni	FOLKESKOLE ultimi 3 anni	HF GYMNASIUM HHX HTX
D	GRUNDSCHULE	GYMNASIUM GESAMTSCHULE REALSCHULE SCHULARTEN MIT MEHREREN BILDUNGSGÄNGEN HAUPTSCHULE	GYMNASIALE OBERSTUFE BERUFLICHES GYMNASIUM FACHGYMNASIUM GESAMTSCHULE
EL	DIMOTIKO SCHOLEIO	GYMNASIO	ENIAIO LYKEIO
E	EDUCACIÓN PRIMARIA	EDUCACIÓN SECUNDARIA OBLIGATORIA	BACHILLERATO
F	ÉCOLE ÉLÉMENTAIRE	COLLÈGE	LYCÉE GÉNÉRAL ET TECHNOLOGIQUE
IRL	PRIMARY SCHOOL	SECONDARY/VOCATIONAL/COMPREHENSIVE SCHOOL COMMUNITY SCHOOL AND COLLEGE primi 3 anni	ultimi 2/3 anni
I	SCUOLA PRIMARIA	SCUOLA MEDIA	SCUOLA SECONDARIA SUPERIORE
L	ENSEIGNEMENT PRIMAIRE	LYCÉE GÉNÉRAL primi 3 anni	ultimi 4 anni
NL	BASISONDERWIJS	primi 3 anni primi 3 anni VMBO primi 2 anni	VWO HAVO ultimi 3 anni ultimi 2 anni
A	VOLKSSCHULE	HAUPTSCHULE primi 4 anni	AHS (OBERSTUFE) OBERSTUFENREALGYMNASIUM ultimi 4 anni
P	(1° e 2° ciclo)	ENSINO BÁSICO (3° ciclo)	CURSOS GERAIS
FIN	PERUSOPETUS – GRUNDLÄGGANDE UTBILDNING primi 6 anni	ultimi 3 anni	LUKIO GYMNASIUM
S	primi 6 anni	GRUNDSKOLA ultimi 3 anni	GYMNASIESKOLA
UK (E/W/Nl)	PRIMARY SCHOOL	primi 3 anni	SECONDARY SCHOOL ultimi 4 anni
UK (SC)	PRIMARY SCHOOL	primi 4 anni	SECONDARY SCHOOL ultimi 2 anni

⁽¹⁾ L'istruzione obbligatoria a tempo pieno non termina necessariamente in tutti i paesi alla fine del livello secondario inferiore, ma può proseguire per uno o più anni. È quanto accade in B, F, NL, A (1 anno), UK (E/W/Nl) (2 anni).

ALLEGATO 3 (SEGUITO): LIVELLO DI ISTRUZIONE SU CUI VERTE LO STUDIO: ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE GENERALE A TEMPO PIENO (CITE 2A), ANNO SCOLASTICO 2000/01

ISTRUZIONE OBBLIGATORIA A TEMPO PIENO ⁽²⁾		Ad eccezione di BG, HU e SK		POST-OBBLIGATORIA
STRUTTURA UNICA				
Primi anni		Ultimi anni o ultimo ciclo		
ISTRUZIONE PRIMARIA	SECONDARIA INFERIORE	SECONDARIA SUPERIORE		
IS	primi 7 anni	GRUNNSKÓLI	ultimi 3 anni	MENNTASKÓLI FJÖLBRAUTASKÓLI
LI	PRIMARSCHULE	OBERSCHULE REALSCHULE GYMNASIUM UNTERSTUFE		GYMNASIUM OBERSTUFE
NO	(1° e 2° ciclo)	GRUNNSKOLE	(3° ciclo)	VIDEREGAENDE SKOLE
BG	NATCHALNO UTCHILISHTE	PROGIMNAZIALNO UTCHILISHTE		GIMNAZIA PROFILIRANA GIMNAZIA
CZ		ZÁKLADNÍ ŠKOLA	ultimi 4 anni	
	primi 5 anni		primi 4 anni	GYMNÁZIUM ultimi 4 anni
EE	primi 6 anni	PÕHIKOOL	ultimi 3 anni	GÛMNAASIUM
CY	DIMOTIKO SCHOLEIO	GYMNASIO		LYKEIO
LV	primi 4 anni	Pamatizglītība	ultimi 5 anni	Vidējā izglītība
LT	Pradinė mokykla	Pagrindinė mokykla GIMNAZIJA	primi 2 anni	Vidurinė mokykla GIMNAZIJA ultimi 2 anni
HU		ALTALÁNOS ISKOLA	ultimi 4 anni	
	primi 4 anni		primi 4 anni	GYMNÁZIUM ultimi 4 anni
MT	PRIMARY SCHOOL	JUNIOR LYCEUM SECONDARY SCHOOL BOYS' GIRLS' SCHOOL		JUNIOR COLLEGE HIGHER SECONDARY SCHOOL
PL	Szkoła podstawowa	GIMNAZJUM		Liceum ogólnokształcące LICEUM PROFILOWANE
RO	Școală primară	GIMNAZIU		LICEU
SI	primi 4 anni	OSNOVNA ŠOLA (8 ANNI)	ultimi 4 anni	GIMNAZIJA
	primi 6 anni	OSNOVNA ŠOLA (9 ANNI)	ultimi 3 anni	
SK		ZÁKLADNÁ ŠKOLA	ultimi 5 anni	
	primi 4 anni		primi 4 anni	GYMNÁZIUM ultimi 4 anni

⁽²⁾ L'istruzione obbligatoria a tempo pieno non termina necessariamente in tutti i paesi alla fine del ciclo secondario inferiore, ma può proseguire per uno o più anni. È quanto accade in BG (1 anno), HU (4 anni) e SK (1 anno, *Gymnázium* 2 anni).

TABELLA DEI GRAFICI

CAPITOLO 1: EVOLUZIONE DEMOGRAFICA E POLITICHE DI PIANIFICAZIONE

Figura 1.1:	Ripartizione percentuale per fasce d'età degli insegnanti dell'istruzione secondaria (CITE 2 e 3), settore pubblico e privato. Anno scolastico 1999/2000	2
Figura 1.2:	Età media degli insegnanti dell'istruzione secondaria inferiore (CITE 2), settore pubblico e privato. Anno scolastico 1999/2000	3
Figura 1.3:	Percentuali di insegnanti appartenenti alle fasce d'età prossime alla pensione. Istruzione secondaria inferiore (CITE 2), settore pubblico e privato. Anno scolastico 1999/2000	5
Figura 1.4:	Proiezioni relative al numero di alunni iscritti all'istruzione secondaria inferiore (CITE 2) dal 2000 al 2010	7
Figura 1.5:	Esistenza di una politica di pianificazione e monitoraggio delle tendenze relative alla domanda e all'offerta di insegnanti dell'istruzione secondaria inferiore (CITE 2A). Anno scolastico 2000/01	9
Figura 1.6:	Introduzione delle politiche di pianificazione inerenti la domanda e l'offerta di insegnanti dell'istruzione secondaria inferiore generale (CITE 2A)	10
Figura 1.7:	Parametri considerati nelle politiche di pianificazione relative alla domanda e all'offerta di insegnanti dell'istruzione secondaria inferiore (CITE 2A). Anno scolastico 2000/01	12
Figura 1.8:	Diffusione e accesso alle informazioni riguardanti la politica di pianificazione relativa alla domanda e all'offerta di insegnanti dell'istruzione secondaria inferiore generale (CITE 2A). Anno scolastico 2000/01	13

CAPITOLO 2: ESUBERI E CARENZE: ALCUNE CONSIDERAZIONI STATISTICHE

Figura 2.1:	Procedure utilizzate per quantificare le carenze: copertura e limiti dei dati statistici. Anno scolastico 2000/01	18
Figura 2.2:	Indicatori di carenza usati nei vari paesi. Anno scolastico 2000/01	19
Figura 2.3:	Procedure utilizzate per quantificare gli esuberanti e copertura dei dati statistici. Anno scolastico 2000/01	20
Figura 2.4:	Quantificazione delle carenze di insegnanti in quattro paesi dell'Unione Europea e dell'AELS/SEE dal 1990/91 al 1999/2000	21
Figura 2.5:	Evoluzione del numero di laureati che ha seguito un corso di formazione iniziale per insegnanti e in possesso di una qualifica che consente loro di insegnare nell'istruzione secondaria inferiore, in quattro paesi dell'Unione Europea e dell'AELS/SEE, dal 1990/91 al 1999/2000	23
Figura 2.6:	Evoluzione della percentuale di insegnanti che abbandonano la professione o scelgono il pensionamento anticipato in due paesi dell'Unione Europea, dal 1990/91 al 1999/2000	24
Figura 2.7:	Quantificazione degli insegnanti in esubero in tre paesi dell'Unione Europea, dal 1990/91 al 1999/2000	25
Figura 2.8:	Evoluzione del numero di laureati che hanno seguito la formazione iniziale degli insegnanti qualificati per insegnare al livello secondario inferiore, in tre paesi dell'Unione Europea, dal 1990/91 al 1999/2000	26

CAPITOLO 3: ASSUNZIONE DEGLI INSEGNANTI

Figura 3.1:	Autorità responsabile dell'assunzione degli insegnanti dell'istruzione secondaria inferiore generale (CITE 2A). Anno scolastico 2000/01	28
Figura 3.2:	Principali metodi di assunzione degli insegnanti dell'istruzione secondaria inferiore generale (CITE 2A). Anno scolastico 2000/01	29
Figura 3.3:	Concorsi organizzati prima o dopo la fine della formazione iniziale degli insegnanti dell'istruzione secondaria inferiore generale (CITE 2A). Anno scolastico 2000/01	30
Figura 3.4:	Assunzione aperta degli insegnanti dell'istruzione secondaria inferiore generale (CITE 2A) soggetta o meno a normative specifiche. Anno scolastico 2000/01	33
Figura 3.5:	Rapporto tra il tipo di posizione lavorativa (dipendente pubblico o a contratto) e il metodo di assunzione degli insegnanti dell'istruzione secondaria inferiore generale (CITE 2A). Anno scolastico 2000/01	36

CAPITOLO 4: SOSTITUZIONE DEGLI INSEGNANTI IN CONGEDO

Figura 4.1:	Principali modelli di sostituzione degli insegnanti nell'istruzione secondaria inferiore generale (CITE 2A). Anno scolastico 2000/01	40
Figura 4.2:	Contratti a tempo determinato per gli insegnanti supplenti dell'istruzione secondaria inferiore generale (CITE 2A). Anno scolastico 2000/01	42
Figura 4.3:	Carico di lavoro supplementare degli insegnanti dell'istruzione secondaria inferiore generale (CITE 2A). Anno scolastico 2000/01	47
Figura 4.4:	Livello decisionale relativo alla sostituzione degli insegnanti dell'istruzione secondaria inferiore generale (CITE 2A). Anno scolastico 2000/01	50

CAPITOLO 5: MISURE D'URGENZA IN PERIODI DI CARENZA DI PERSONALE DOCENTE

Figura 5.1:	Ridistribuzione del personale non pienamente qualificato nell'istruzione secondaria inferiore generale (CITE 2A). Anno scolastico 2000/01	54
Figura 5.2:	Disposizioni/raccomandazioni inerenti le assunzioni d'urgenza nell'istruzione secondaria inferiore generale (CITE 2A). Anno scolastico 2000/01	55
Figura 5.3:	Categorie ammissibili per l'assunzione d'urgenza nell'istruzione secondaria inferiore generale (CITE 2A). Anno scolastico 2000/01	56
Figura 5.4:	Qualificazioni minime per l'assunzione d'urgenza nell'istruzione secondaria inferiore generale (CITE 2A). Anno scolastico 2000/01	59
Figura 5.5:	Condizioni specifiche d'impiego relative alle assunzioni d'urgenza nell'istruzione secondaria inferiore generale (CITE 2A). Anno scolastico 2000/01	60
Figura 5.6:	Annullamento delle lezioni nell'istruzione secondaria inferiore generale (CITE 2A). Anno scolastico 2000/01	61

CAPITOLO 6: MISURE PER AUMENTARE LE ASSUNZIONI DI INSEGNANTI PIENAMENTE QUALIFICATI

Figura 6.1:	Materie dell'istruzione secondaria inferiore generale (CITE 2A) oggetto di campagne di reclutamento e di altre iniziative specifiche. Anno scolastico 2000/01	64
Figura 6.2:	Ricorso alle campagne di reclutamento per potenziare le assunzioni nell'istruzione secondaria inferiore generale (CITE 2A). Anno scolastico 2000/01	66
Figura 6.3:	Gruppi cui si rivolgono le campagne di promozione del reclutamento degli insegnanti qualificati per l'istruzione secondaria inferiore generale (CITE 2A). Anno scolastico 2000/01	67
Figura 6.4:	Utilizzo di altre iniziative specifiche per incrementare il reclutamento degli insegnanti del ciclo di istruzione secondaria inferiore generale (CITE 2A). Anno scolastico 2000/01	69
Figura 6.5:	Incentivi specifici per incrementare il reclutamento degli insegnanti del ciclo di istruzione secondaria inferiore generale (CITE 2A). Anno scolastico 2000/01	70
Figura 6.6:	Iniziative specifiche per attirare nuovi candidati alla formazione dei docenti del ciclo di istruzione secondaria inferiore (CITE 2A). Anno scolastico 2000/01	72
Figura 6.7:	Iniziative diverse dalle misure specifiche di formazione proposte ai futuri insegnanti del ciclo di istruzione secondaria inferiore generale (CITE 2A). Anno scolastico 2000/01	74

SINTESI E CONCLUSIONI

Figura A:	Paesi che presentano una situazione di equilibrio, di carenza, di esubero di personale docente o di entrambe le situazioni. Istruzione secondaria inferiore generale (CITE 2A), Anno scolastico 2000/01	77
Figura B:	Politiche di pianificazione adottate prima o dopo il 1980 e situazioni di carenza e/o di esubero nei paesi in questione	80
Figura C:	Tipo di sistema di assunzione e situazione di carenza e/o di esubero riscontrata. Istruzione secondaria inferiore generale (CITE 2A). Anno scolastico 2000/01	82

RINGRAZIAMENTI

I. RETE EURYDICE

A. UNITÀ EUROPEA DI EURYDICE

Avenue Louise 240
B-1050 Brussels
(<http://www.eurydice.org>)

Direzione scientifica: Arlette Delhaxhe

Autori dell'analisi comparativa: Misia Coghlan, Anne Godenir,
Bernadette Forsthuber, Angelika Harvey

Impaginazione e grafica: Patrice Brel

Assistenza tecnica: Gisèle De Lel

Segreteria: Helga Stammherr e Olivier Biron

B. UNITÀ NAZIONALI DI EURYDICE

Autori dei contributi nazionali utilizzati per lo studio
(descrizioni della situazione attuale in ciascun paese)

UNIONE EUROPEA

BELGIQUE / BELGIË

Unité francophone d'Eurydice
Ministère de la Communauté française
Direction générale des Relations internationales
Boulevard Leopold II, 44 – Bureau 6A/002
1080 Bruxelles
Contributo dell'unità: responsabilità collettiva

Vlaamse Eurydice-Eenheid
Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
Departement Onderwijs
Afdeling Beleidscoördinatie
Hendrik Consciencegebouw 5 C 11
Koning Albert II – laan 15
1210 Brussel
Contributo dell'unità: responsabilità collettiva

Agentur Eurydice
Ministerium der Deutschsprachigen Gemeinschaft
Agentur für Europäische Programme
Quartum Centre
Hütte 79 / Bk 28
4700 Eupen
Contributo dell'unità: Leonhard Schifflers

DANMARK

Eurydice's Informationskontor i Danmark
Institutionsstyrelsen
Undervisningsministeriet
Frederiksholms Kanal 25 D
1220 København K
Contributo dell'unità: responsabilità collettiva

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Eurydice – Informationsstelle der Länder im
Sekretariat der Kultusministerkonferenz
Lennéstrasse 6
53113 Bonn
Contributo dell'unità: Gerdi Jonen

ELLADA

Eurydice Unit
Ministry of National Education and Religious
Affairs
Direction CEE / Section C
Mitropoleos 15
10185 Athens
Contributo dell'unità: Antigoni Faragoulitaki

ESPAÑA

Unidad de Eurydice
Ministerio de Educación, Cultura y Deporte
CIDE – Centro de Investigación y Documentación Educativa
c/General Oraá 55
28006 Madrid
Contributo dell'unità: Irene Arrimadas Gómez,
Ana Isabel Martín Ramos, Mercedes Lucio-Villegas
de la Cuadra; traduzione della versione inglese:
Elena Valenciano Villafaina

FRANCE

Unité d'Eurydice
Ministère de l'Éducation nationale
Délégation aux relations internationales et à la coopération
Centre de ressources pour l'information internationale
110, rue de Grenelle
75357 Paris
Contributo dell'unità: Thierry Damour

IRELAND

Eurydice Unit
International Section
Department of Education and Science
Marlborough Street
Dublin 1
Contributo dell'unità: responsabilità collettiva

ITALIA

Unità di Eurydice
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – c/o INDIRÈ
Via Buonarroti 10
50122 Firenze
Contributo dell'unità: Daniela Nenci, Antonella Turchi

LUXEMBOURG

Unité d'Eurydice
Ministère de la Culture, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (CEDIES)
280, Route de Longwy
1940 Luxembourg
Contributo dell'unità: supervisione a cura di Raymond Harsch

NEDERLAND

Eurydice Eenheid Nederland
Afdeling Informatiediensten D073
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
Postbus 25000 - Europaweg 4
2700 LZ Zoetermeer
Contributo dell'unità: responsabilità collettiva

ÖSTERREICH

Eurydice – Informationsstelle
Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur – Abt. I/6b
Minoritenplatz 5
1014 Wien
Contributo dell'unità: responsabilità collettiva

PORTUGAL

Unidade de Eurydice
Ministério da Educação
Departamento de Avaliação, Prospectiva e Planeamento (DAPP)
Av. 24 de Julho 134
1350 Lisboa
Contributo dell'unità: Maria Luísa Maia,
Ana Machado de Araújo

SUOMI / FINLAND

Eurydice Finland
National Board of Education
Hakaniemenkatu 2
P.O. Box 380
00530 Helsinki
Contributo dell'unità: responsabilità collettiva

SVERIGE

Eurydice Unit
Ministry of Education and Science
Drottninggatan 16
10333 Stockholm
Contributo dell'unità: Bodil Bergman,
Ann-Katrin Wirén, Myrna Smitt

UNITED KINGDOM

Eurydice Unit for England, Wales and Northern Ireland
National Foundation for Educational Research
The Mere, Upton Park
Slough, Berkshire SL1 2DQ
Contributo dell'unità: responsabilità collettiva

Eurydice Unit, Scotland
The Scottish Executive Education Department
International Relations Branch
Area 1-B (CP), Victoria Quay
Edinburgh EH6 6QQ
Contributo dell'unità: John Mitchell,
Douglas Ansdell

PAESI DELL'AECS/SEE

ÍSLAND

Eurydice Unit
Ministry of Education, Science and Culture
Sölvholsgata 4
150 Reykjavik
Contributo dell'unità: Margrét Harðardóttir,
Sigrún Jónsdóttir

LIECHTENSTEIN

National Unit of Eurydice
Schulamt
Herrengasse 2
9490 Vaduz
Contributo dell'unità: Reinhard Waiser

PAESI CANDIDATI

BĂLGARIJA

Eurydice Unit
Equivalence and Information Centre
International Relations Department
Ministry of Education and Science
2A, Knjaz Dondukov Bld
1000 Sofia
Contributo dell'unità: responsabilità collettiva

ČESKÁ REPUBLIKA

Eurydice Unit
Institute for Information on Education – ÚIV/IE
Senovážné nám. 26
11006 Praha 06
Contributo dell'unità: Stanislava Brožová

EESTI

Eurydice Unit
Ministry of Education
11 Tonismägi St.
15192 Tallinn
Contributo dell'unità: Kai Völli, Terje Ots

KYPROS

Eurydice Unit
Ministry of Education and Culture
Kimonos and Thoukydidou
1434 Nicosia
Contributo dell'unità: Christina Papasolomontos

NORGE

Eurydice Unit
Norway Ministry of Education,
Research and Church Affairs
P.O. Box 8119 Dep. - Akersgaten 44
0032 Oslo
Contributo dell'unità: Kirsten Tunglund, Marie
Wenstøp Arneberg

LATVIJA

Eurydice Unit
Ministry of Education and Science
Department of European Integration &
Coordination of International Assistance
Programmes
Valnu 2
1050 Riga
Contributo dell'unità: Aija Lejas-Sausa

LIETUVA

Eurydice Unit
Ministry of Education and Science
A. Volano 2/7
2691 Vilnius
Contributo dell'unità: responsabilità collettiva
insieme al Dipartimento della formazione degli
insegnanti iniziale e in servizio del Ministero
dell'Educazione e della Scienza

MAGYARORSZÁG

Eurydice Unit
Ministry of Education
Szalay u. 10-14
1054 Budapest
Contributo dell'unità: responsabilità collettiva

MALTA

Education Officer (Statistics)
Eurydice Unit
Department of Planning and Development
Education Division
Floriana CMR 02
Contributo dell'unità: Raymond Camilleri

POLSKA

Eurydice Unit
Foundation for the Development of the
Education System
Socrates Agency
Mokotowska 43
00-551 Warsaw
Contributo dell'unità: Anna Smoczynska

ROMÂNIA

Eurydice Unit
Socrates National Agency
1 Schitu Magureanu – 2nd Floor
70626 Bucharest
Contributo dell'unità: Alexandru Modrescu

SLOVENIJA

Eurydice Unit
Ministry of Education, Science and Sport
Office for School Education of the Republic of
Slovenia
Trubarjeva 5
1000 Ljubljana
Contributo dell'unità: Tatjana Plevnik

SLOVENSKÁ REPUBLIKA

Slovak Academic Association for International
Cooperation
Eurydice Unit
Staré grunty 52
842 44 Bratislava
Contributo dell'unità: Marta Ivanova

II. ESPERTI NAZIONALI EURYDICE

(designati dal Comitato Socrates)

Autori dei contributi nazionali utilizzati per lo studio
(aspetti storici e contestuali)

UNIONE EUROPEA

BELGIQUE / BELGIË

Jacqueline Beckers
Université de Liège
Faculté de Psychologie et des Sciences de
l'Éducation
Boulevard du Rectorat 5 – Bât. B32
4000 Liège

Antonia Aelterman
Ghent University
Dept. of Educational Sciences
H. Dunantlaan 1
9000 Ghent

Leonhard Schifflers
Klosterstrasse 31
4780 St. Vith

DANMARK

Finn Held
Aprilvej 24
2730 Herlev

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Eberhardt Jeuthe
Leiershohlstrasse 29
65760 Eschborn

ELLADA

Christos Doukas
General Secretary of Adult Education
L. Acharon 417
11143 Athens

ESPAÑA

José M. Esteve
Catedrático de Teoría de la Educación
Facultad de Ciencias de la Educación
Universidad de Málaga
29071 Málaga

FRANCE

Jean-Claude Eicher / Thierry Chevaillier
IREDU-CNRS
Université de Bourgogne
Avenue Alain Savary 9
B.P. 47870
21078 Dijon Cedex

IRELAND

Áine Hyland
President's Office
U.C.C.
Cork

ITALIA

Giancarlo Sacchi

Via G. Garibaldi 11
20100 Piacenza

LUXEMBOURG

Jimmy Bedin

Route de Longwy 335
1941 Luxembourg

NEDERLAND

Hans Vossensteyn

Center for Higher Education Policy Studies –
CHEPS
Universiteit Twente
P.O. Box 217
7500 AE Enschede

ÖSTERREICH

Michael Schratz / Paul Resinger

Institut für Lehrer/innenbildung und
Schulforschung (ILS)
Universität Innsbruck
Innrain 52
6020 Innsbruck

PORTUGAL

António Teodoro

R. Luis Queiroz, 26 F-9° Esq.
2800 Almada

PAESI DELL'AEELS/SEE

ÍSLAND

Thorey Gudmundsdottir

Assistant professor at Iceland University of
Education
Klyfjasel 22
109 Reykjavik

LIECHTENSTEIN

Reinhard Walser

Hinterdorf 5
9492 Eschen

SUOMI / FINLAND

Olli Luukkainen

Suomen Kuntaliitto
Toinen linja 14
00530 Helsinki

SVERIGE

Bengt Börjeson

Sågargatan 4
116 36 Stockholm

UNITED KINGDOM / ENGLAND, WALES AND NORTHERN IRELAND

Mike Nichol

Hazelwood,
73 Plymyard Avenue
Bromborough
Wirral CH62 6BL

UNITED KINGDOM / SCOTLAND

John Mitchell

141 Vancouver Drive
Westwood, East Kilbride
Glasgow G75 8NL

NORGE

Trygve Bergem

Professor of education
Norsk Lærerkademi
Amalie Skrams vei 3
P.O. Box 74
5035 Bergen-Sandviken

PAESI CANDIDATI

BĂLGARIJA

Maria Natina

Ministry of Education and Science
2A, Kniaz Dondukov Bld.
1000 Sofia

ČESKÁ REPUBLIKA

Jiří Kotásek

Ústav výzkumu a rozvoje školství UK
Myslíkova 7
110 00 Praha

EESTI

Terje Ots / Kai Võlli

Vocational Education Department
Ministry of Education
23 Sakala St.
10141 Tallinn

KYPROS

Christos Theofilides

Director of the Committee of Educational Service
Tefkrou 6
P.Box 1408
Nicosia

LATVIJA

Tatjana Koke

Director
Institute of Pedagogy and Psychology
University of Latvia
Kronvalda bulv. 4
1010 Riga

LIETUVA

Virginija Budiene

Director of the Educational Studies Centre
Open Society Fund – Lithuania
Didžioji g. 5
2001 Vilnius

MAGYARORSZÁG

Mária Nagy

Researcher
National Institute of Public Education
Dorottya utca 8
1055 Budapest

MALTA

Suzanne Gatt

Dept. of Primary Education
Faculty of Education
University of Malta
Msida MSD 06

POLSKA

Hanna Komorowska-Janowska

Warsaw University
Institute of English
Teacher Training College of English
Wawozowa 25/43
02-796 Warszawa

ROMÂNIA

Serban Iosifescu

Institut des Sciences de l'Éducation
Rue Stirbei Voda, No. 37
70626 Bucarest

SLOVENIJA

Cveta Razdevsek Pucko

University of Ljubljana
Faculty for Education
Kardeljeva ploscad 16
1000 Ljubljana

SLOVENSKÁ REPUBLIKA

Daniela Drobna

Advisor for higher education and lifelong learning
Rectorate of Comenius University
Safarikovo nam. 6
818 06 Bratislava

Produzione:

Impaginazione e stampa: Les Éditions européennes, Bruxelles, Belgio

La professione docente in Europa: profili, tendenze e sfide. Rapporto II. Domanda e offerta. Istruzione secondaria inferiore generale.

Eurydice

Bruxelles: Eurydice

2002 - 168 p.

Questioni chiave dell'istruzione in Europa, volume 3

ISBN 2-87116-344-8

Descrittori: professione docente, offerta di insegnanti, domanda di insegnanti, istruzione secondaria, istruzione secondaria inferiore, istruzione generale, evoluzione della popolazione, pensionamento, numero di alunni, pianificazione, ente organizzativo, accesso al mondo del lavoro, assunzione degli insegnanti, status degli insegnanti, contratto di lavoro, personale supplente, indicatore, Cipro, Malta, AELS, Europa Centrale e Orientale, Unione Europea

