



## Alcune tesi su Istruzione e Formazione

Elaborazione a cura dell'Area Istruzione e Formazione  
19-02-2020

CIDA è la Confederazione sindacale che rappresenta unitariamente a livello istituzionale dirigenti, quadri e alte professionalità del pubblico e del privato.  
Le Federazioni aderenti a CIDA sono:

**Federmanager** (industria) | **Manageritalia** (commercio e terziario) | **FP-CIDA** (Funzione Pubblica) | **CIMO** (Sindacato dei Medici)  
**SUMAI Assoprof** (Sindacato Medici Ambulatoriali) | **Sindirettivo** (Dirigenza Banca d'Italia) | **FIDIA** (Assicurazioni) | **Federazione Terzo Settore CIDA** (Sanità no profit)  
**Fenda** (Agricoltura e Ambiente) | **SAUR** (Università e Ricerca) | **Sindirettivo Consob** (Dirigenza Consob)



Federazione  
Terzo Settore Sanità  
non profit

FeNDA

SAUR

Sindirettivo Consob





## PREMESSE

1. I fatti recenti impongono, anzitutto, una chiara presa di posizione riguardo alla scelta politica di istituire – separatamente l'uno dall'altro - **il Ministero dell'Istruzione e quello dell'Università e della Ricerca**. Si è passati da uno a due dicasteri con una decisione inaspettata e immotivata che determina una frammentazione di indirizzo politico, un appesantimento degli apparati burocratici ed anche un aumento dei costi. Tenere insieme invece – sul piano della conduzione politica, della gestione organizzativa e amministrativa – settori importanti che hanno una loro intrinseca affinità, continuità e complementarità appartiene ad una logica di razionalità e semplificazione che ora viene inopinatamente meno.
2. **Gli alibi sono finiti**: da circa 20 anni, cioè da quando esistono rilevazioni internazionali degli apprendimenti scolastici (OCSE-PISA, TIMSS, PIRLS), vengono documentati i problemi del sistema di istruzione italiano e si segnala l'emergenza di interventi correttivi. Nonostante ciò, i problemi restano sempre lì e anzi sono ulteriormente acuiti dalle trasformazioni sociali e demografiche in corso. I pochi tentativi di intervento sono puntualmente naufragati o sono rimasti lettera morta, vittime di resistenze al cambiamento, interessi di parte, miopia politica. Per il segmento scolastico, i risultati **OCSE-PISA 2018** recentemente diffusi non solo confermano questo quadro, ma danno anche l'idea di un trend ancora una volta in peggioramento, dopo qualche flebile miglioramento registrato nelle edizioni precedenti.
3. L'intero sistema di istruzione (primario, secondario e universitario) – fatte salve alcune lodevoli eccellenze, che costituiscono tuttavia eccezioni non quantitativamente significative – risente in generale di profondi problemi strutturali che generano **risultati non soddisfacenti**: pochi laureati (soprattutto nelle materie scientifiche), alta dispersione scolastica, bassa qualità dell'istruzione nel confronto internazionale, drammatici divari territoriali, elevate differenze anche tra indirizzi scolastici, istituti scolastici dello stesso tipo e classi all'interno delle singole scuole. **La CIDA sente la responsabilità di contribuire ad una decisa inversione di tendenza**.
4. Esiste in Italia un **circolo vizioso da rompere**. La bassa dotazione di capitale umano sia in termini quantitativi (anni di istruzione formale accumulati dagli individui) sia in termini qualitativi (livello e tipologia di competenze) **frena** l'evoluzione del sistema produttivo italiano verso un modello avanzato di specializzazione nei settori più innovativi e a più elevato valore aggiunto, disincentivando l'investimento delle imprese in capitale umano e nella formazione



continua. Le caratteristiche strutturali del sistema produttivo italiano, fatto di molte piccole e medie imprese e specializzato in settori tradizionali, e la flessibilità introdotta nel mercato del lavoro deprimono a loro volta **la domanda di competenze elevate** nel confronto con altri paesi e favoriscono un utilizzo poco innovativo dei laureati, impiegati in funzioni e con salari non all'altezza.

5. Questo è ciò che osserviamo e siamo convinti che, al di là dei necessari interventi di politica economica, si possa comunque intervenire sul sistema d'istruzione, migliorandone alcuni aspetti e determinando di conseguenza impatti positivi sul Paese. Tenendo conto delle analisi condotte da più parti nell'ultimo ventennio, riteniamo che vi siano evidenti **aree di criticità** del nostro sistema d'istruzione nel suo complesso, sulle quali si può intervenire: risorse (poche e/o mal distribuite), assenza di incentivi al miglioramento, distanza (anche culturale) tra mondo della scuola e mondo del lavoro e tra scuola e università, presenza di poche università di livello internazionale, qualità della didattica, reclutamento e preparazione del personale (docente e non), ruolo delle famiglie (partnership educativa).
6. **Problemi complessi e profondi richiedono tuttavia soluzioni complesse e radicali**: non scorciatoie, non semplificazioni, non interventi populistici, transitori e opportunistici. Soprattutto, richiedono **serietà e competenza**. La scuola e l'università sono mondi distinti che hanno bisogno di **interventi parimenti urgenti, ma diversi**. Perché diversa è la loro natura e diversi sono i loro obiettivi.

### **IL SISTEMA SCOLASTICO**

1. Il vigente assetto delle istituzioni scolastiche autonome – disciplinato da leggi e regolamenti che risalgono al 1997 e al 1999 – è nato e, purtroppo, continua a vivere con **due pesanti debolezze**: la presenza di una governance inadeguata, pletorica e datata perché “figlia” della cultura assemblearista degli anni successivi al 1968 (i decreti delegati del 1974). È urgente superare questa condizione con puntuali interventi legislativi, che debbono tener conto della presenza di una figura di vertice dirigenziale titolare di legale rappresentanza con tutte le prerogative e i poteri; l'assenza di un soggetto **rappresentativo** delle scuole autonome che porti direttamente la loro voce nelle interlocuzioni istituzionali e politiche a livello europeo, nazionale e territoriale (sul modello oggi esistente per Comuni e Province con l'ANCI e l'UPI).



2. La scuola, prima e più ancora dell'università, è l'**ultimo baluardo contro il depauperamento valoriale** della società in cui viviamo. È la scuola, dopo la famiglia, che tradizionalmente forma cittadini in grado di riconoscere ciò che è bene e ciò che è male, dotati di coscienza critica e educazione civica, capaci di orientarsi consapevolmente tra i problemi della vita quotidiana. Per questo motivo la soluzione dei suoi problemi dovrebbe essere **al centro dell'agenda politica**.
3. Ogni possibile percorso di miglioramento della scuola non può prescindere dal **rafforzamento del connubio tra autonomia e accountability** (valutazione), entrambe necessarie per portare il sistema a migliorarsi. L'autonomia delle istituzioni scolastiche dovrebbe consentire di rispondere alle diverse esigenze delle singole realtà, essendo uno strumento assai efficace per affrontare un problema complesso, come quello di accrescere i livelli di apprendimenti degli studenti. Da questo punto di vista, l'autonomia permette di **trasformare ogni scuola in un laboratorio per la ricerca di soluzioni**, garantendo al contempo la necessaria evoluzione nel tempo degli approcci didattici e dei contenuti del *syllabus* scolastico.
4. Per quanto riguarda la valutazione, serve una presa d'atto che senza di essa non c'è miglioramento e **va contrastata la resistenza a costruire processi di valutazione** dei contesti organizzativi, delle performance del personale, dei risultati di apprendimento degli studenti. Serve la diffusione ampia di una cultura della valutazione a tutti i livelli del sistema educativo.
5. La valutazione non deve servire a "creare classifiche", che inducano gli utenti a "lasciare" una scuola o sceglierne una piuttosto che un'altra. La valutazione deve piuttosto servire ad un comune **impegno affinché vengano rimossi gli ostacoli al funzionamento di quella scuola**. Per questo è necessario "misurare": per migliorare. In una prospettiva di maggiore autonomia operativa per le scuole, la misurazione standardizzata degli apprendimenti degli studenti assolve due compiti fondamentali: *i)* **stimolare il miglioramento** delle singole scuole, fornendo loro una misura obiettiva della loro *performance* (in termini di miglioramento, più che di livello, delle conoscenze e competenze dei loro alunni); *ii)* **identificare, in una logica sperimentale, le prassi di successo**.
6. La valutazione delle scuole, a partire innanzitutto da quella degli apprendimenti degli alunni, ha come compito fondamentale quello di **individuare e rimuovere gli ostacoli** che impediscono alle stesse di accrescere i livelli di apprendimento in modo coerente con le potenzialità



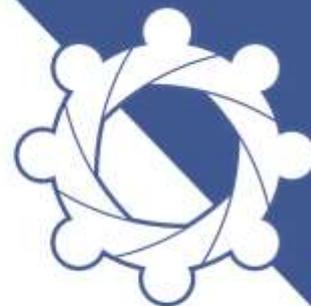
degli studenti che le frequentano, e quello (conseguente) di aiutare a disegnare azioni finalizzate alla rimozione di questi vincoli. Ad ogni scuola dovrebbero essere assegnati dal MIUR **veri obiettivi** articolati in relazione alle sue caratteristiche specifiche, ai suoi vincoli e ai suoi punti di forza e l'effettivo conseguimento di questi obiettivi dovrebbe essere verificato tramite *assessment* da effettuare mediante un sistema ispettivo adeguato numericamente e per qualità del personale. Solo così potranno essere individuate, tra l'altro, le **scuole oggetto di un intervento straordinario**, così da eliminare i forti divari esistenti, specie a svantaggio del Mezzogiorno.

7. Il governo dei processi di miglioramento è responsabilità del dirigente di ciascuna scuola, che deve pertanto essere dotato di strumenti, tuttora assenti, di **valutazione e gestione del personale** adeguati all'obiettivo. È indispensabile un sistema di valutazione del personale e la costruzione una carriera docente ad esso connessa, che realizzi un **middle management** irrinunciabile per la gestione della complessità attuale di ciascuna scuola, all'interno del quale trovino specifica e autonoma collocazione il Direttore dei servizi generali e amministrativi e lo staff dei docenti che coadiuvano il dirigente.
8. Ci piace una “**scuola su misura**”. Il modello universalistico e standardizzato non regge più. Ogni studente ha una sua peculiarità fatta di talenti, capacità, potenzialità che la scuola deve potere, volere e saper valorizzare, fornendo opportunità di crescita e sviluppo personale e formativo. “*One size fits all*” è un principio ormai inadeguato, specie per la scuola. **Avere uguali opportunità vuol dire anche poter decidere come realizzare la propria diversità**. Ecco, a noi piace una scuola che sia il luogo della valorizzazione della creatività, del talento e della diversità, nel rispetto ovviamente dei contenuti minimi del *syllabus* scolastico, particolarmente rilevanti nel ciclo dell'obbligo.
9. Per la “scuola su misura” che vogliamo servono **docenti formati** per offrire un servizio adeguato, esperti di metodologie di insegnamento innovative. Le modalità di formazione in ingresso e reclutamento sin qui adottate non vanno in questa direzione. A nostro giudizio, vanno recuperati gli aspetti positivi delle SSIS, rivedendone quelli che non hanno funzionato, per creare **percorsi universitari finalizzati specificatamente alla docenza** anche per la scuola secondaria. Va poi profondamente modificato il meccanismo di **reclutamento**, svincolandolo dal sistema delle graduatorie e assegnando alle scuole il compito di scegliere il personale più



adatto al proprio Piano dell'offerta formativa (PTOF) mediante valutazione del curriculum e colloquio. Serve poi un valido sistema di **formazione continua**.

10. La scuola e l'università, e con esse gli studenti e le loro famiglie, beneficerebbero di politiche pubbliche sull'**orientamento**, al di fuori degli ormai diffusi schemi "di mercato" legati alla logica degli *open day*. I ragazzi e le loro famiglie hanno informazioni scarse e frammentate sui vari percorsi e avrebbero invece bisogno di conoscere innanzitutto le **evidenze quantitative disponibili utili per effettuare scelte consapevoli** e indirizzarsi verso le professioni (e quindi i percorsi di studio) più richiesti dal mercato, riducendo il mismatch tra domanda e offerta di competenze.
11. I giovani hanno bisogno, all'interno della scuola, di rivedersi in esempi positivi, in esperienze individuali di chi ce l'ha fatta, hanno bisogno di ascoltare ed apprendere anche alternando l'attività in classe a quella in contesti di lavoro. Per questo **è importante l'esperienza dell'Alternanza scuola-lavoro (oggi PCTO)**. Da questo punto di vista, andrebbe di nuovo potenziato il canale della formazione in contesto lavorativo, anche tornando a chiamarla col nome che le è proprio. Su questo tema è necessario fuggire dagli ideologismi e ragionare a partire dai risultati concreti e dai dati di fatto. Le associazioni di dirigenti si sono spese fortemente per qualificare i percorsi di **Alternanza Scuola Lavoro**, ma il depotenziamento di questa in sede politica ha fatto quasi ovunque mettere in *stand by* un buon numero di esperienze su cui si erano registrate disponibilità da parte di dirigenti di diverse associazioni e federazioni, con un impegno a favore dei giovani. In quest'ultimo ambito di impegno, CIDA conferma la propria disponibilità a spendersi con **docenze** e varie **forme di counseling o mentoring**, perché anche questa è una dimensione cruciale per rilanciare in senso qualitativo il mondo dell'istruzione nel nostro Paese.
12. Le scuole (tutte o quasi) hanno un "patrimonio" rilevante di risorse professionali, di spazi chiusi e aperti, di attrezzature di vario genere che dovrebbero essere utilizzati in tempi e modi che vadano ben oltre il vigente calendario scolastico e messi a disposizione per **realizzare una vera alleanza educativa tra scuola, famiglia e società**. Siamo convinti che attraverso un'utilizzazione intelligente e proficua di questo patrimonio – anche arricchito con i contributi professionali dei manager - si potrebbe dare un contributo rilevante sul piano culturale e sociale a favore degli alunni e dell'intera comunità territoriale.



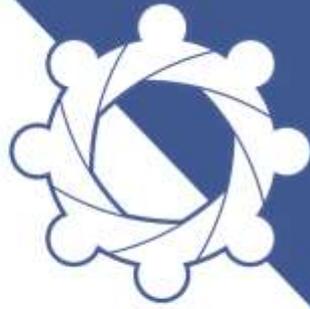
## IL SISTEMA UNIVERSITARIO

1. Lo sviluppo di conoscenze scientifiche e la formazione e aggiornamento di elevate professionalità richiedono un progetto di forte **riqualificazione della ricerca pubblica**, anche con lo sviluppo dell'integrazione con quella privata e col sistema economico, così da metterla in contatto con le competenze avanzate presenti nei contesti produttivi.
2. L'indirizzo da perseguire dovrebbe essere quello di consentire e facilitare la creazione di poli di alta specializzazione ciascuna in uno specifico settore di ricerca nel quadro di un generale orientamento al merito e all'eccellenza. Lo scopo è duplice: *i)* favorire la **concentrazione delle risorse** disponibili per sfruttare la presenza di economie di scala, specie nelle "scienze dure" (*hard sciences*), e quella dei talenti (studenti e insegnanti), per consentire l'emergere di poli di eccellenza (cd. atenei "world class") aperti e integrati col mondo della ricerca internazionale; *ii)* permettere la **coesistenza di qualificate università "locali"** in grado di cogliere i bisogni formativi concreti dei diversi territori.
3. **L'Università italiana ha bisogno di competizione**, una competizione "regolata" e basata su un finanziamento fondamentalmente pubblico anche sostenuto da un maggiore accesso ai finanziamenti europei, soprattutto delle attività di ricerca. Pensare che le risorse pubbliche da destinare alla ricerca e all'Università siano comprimibili e che nella ricerca ci si possa esclusivamente o prioritariamente affidare a sollecitazioni, finanziamenti e collaborazioni con le imprese private è **sbagliato, miope, pericoloso**. L'allocazione dei fondi pubblici deve però basarsi su una adeguata pianificazione, meccanismi valutativi e su un sistema di incentivi non distorti.
4. Il finanziamento del sistema universitario italiano dovrebbe basarsi su **tre pilastri**, tra loro complementari e non alternativi: *i)* una solida base di **finanziamento pubblico**, particolarmente diretto al sostegno della ricerca; *ii)* un regime di **tasse di iscrizione** definite, a partire dalle quote minime fissate dal MIUR, in autonomia dalle Università; *iii)* un robusto sistema di **borse di studio** che garantiscano davvero il diritto allo studio. Sono possibili meccanismi di correzione di possibili conseguenze distributive di tipo regressivo: ad esempio, imponendo alle Università che elevino le proprie rette di destinare una parte maggioritaria dei fondi così ottenuti a borse di studio per gli studenti meno abbienti.



## **FORMAZIONE POST-DIPLOMA, POST-UNIVERSITARIA E FORMAZIONE CONTINUA**

1. Il percorso di studi che si conclude con gli esami finali del secondo ciclo può avere sbocco, in alternativa all'università, nell'**Istruzione Tecnica Superiore (ITS)** che in questi anni ha dato risultati molto positivi in termini di occupabilità, ma è ancora di dimensioni limitate per numero di studenti che accoglie. Tale importante segmento professionalizzante va incrementato e valorizzato, anche in considerazione della compartecipazione allo stesso del sistema delle imprese insieme alla scuola e all'università.
2. **La formazione non si conclude all'università**: i continui progressi tecnologici e i cambiamenti veloci del mondo del lavoro rendono necessario un continuo mantenimento delle competenze che riguarda sia i giovani in cerca di prima occupazione sia il capitale umano delle organizzazioni, collocato o in cerca di ricollocazione. Molti atenei già lavorano egregiamente per gli studi *post lauream* e per la formazione permanente: i migliori esiti in questi campi si registrano quando si realizzano varie forme di collaborazione e sinergia con ordini e altre organizzazioni professionali, con aziende private, enti e amministrazioni pubbliche e con il concorso, anche finanziario, dell'UE. Si auspica pertanto il potenziamento di tali esperienze.
3. Guardando ai **percorsi dei giovani oltre la laurea**, si registrano alcune esperienze sostenute anche dai **Fondi interprofessionali, in via sperimentale**, e tuttavia non tali da aver creato un vero ambito di attività in cui i neolaureati arrivassero ad avere quel contatto costante e allo stesso tempo qualificato, in grado di dar vita a un ciclo virtuoso e con numeri significativi come sarebbe auspicabile. Riteniamo, dunque, necessaria la promozione e lo sviluppo di iniziative di questo tipo. La ricerca del *life long learning* inizia infatti subito dopo la laurea e a nostro avviso dovrebbe trovare approdi anche nel mondo dei Fondi europei e di quelli interprofessionali: al secondo di tali livelli al momento vi sono poche e sporadiche esperienze.
4. La formazione dei lavoratori è utile ad aumentare le loro competenze, favorendone lo sviluppo professionale e la capacità di ricollocazione se necessario, ma è anche funzionale all'accrescimento del *know how* aziendale e della produttività. In tale contesto è strategico il ruolo dei Fondi interprofessionali bilaterali e dei Fondi europei. Il tessuto produttivo nazionale, caratterizzato da una prevalenza di PMI – spesso a conduzione familiare – trarrebbe sicuro vantaggio dall'apporto di managerialità. In tale direzione, i Fondi interprofessionali possono giocare un ruolo centrale nel favorire la **managerializzazione delle aziende**, svilup-



pando un sistema di **formazione continua per i manager**, finanziando lo sviluppo della competitività delle imprese su temi innovativi e prioritari utili alla loro crescita e di sicura ricaduta positiva sui territori. Per promuovere la formazione continua, servirebbe inserire nei contratti di lavoro il diritto-dovere individuale ad alcune ore annuali di formazione.