



Fancellu, Rina (1983) *Sistemi formativi complessi e domanda di professionalità*. Pisa, ETS. 52 p.

<http://eprints.uniss.it/4444/>

RINA FANCELLU PIGLIARU

Sistemi formativi e domanda di professionalità

ETS

Rina Fancellu Pigliaru

**SISTEMI FORMATIVI
E
DOMANDA DI PROFESSIONALITÀ**

ETS

Questo volume si pubblica con il contributo dell'*Università di Sassari* e della *Società per gli studi storico-politici*, presieduta da Domenico Corradini, professore ordinario di Filosofia del diritto e direttore del Seminario giuridico presso l'Università di Pisa.

Copyright 1983
ETS Pisa
Piazza Torricelli, 4

Grafica di Nicola Corradini

Nel licenziare questo lavoro ricordo il prezioso aiuto datomi da Franco Nasi, e ringrazio Enzo Casolino per le sue sollecitazioni e i suoi consigli.

1. *Il problema*

Affrontare il discorso del rapporto tra scuola e professione implica di necessità l'esame di altri aspetti anche esterni, cioè dei rapporti tra scuola e società. Infatti tutto il fenomeno e il sistema educativo in uno Stato basato su un regime giuridico come il nostro dovrebbero tendere all'affermazione di una scuola sostanzialmente diffusa, che collabori, anche attraverso il rapporto con la società, ad eliminare le disuguaglianze tra cittadini.

Il problema non è certo di facile soluzione: un sistema scolastico in regime democratico deve tener fermo il punto fondamentale, quello cioè di ricercare, in una società libera, sistematici momenti di sintesi alla tendenziale contrapposizione dialettica dello sviluppo dell'individuo a danno della società o viceversa.

Trovare una soluzione istituzionale ottimale vuol dire tener presente la necessità di determinare innanzitutto il rapporto che si realizza tra organizzazione giuridica (Stato) e scuola (educazione, istruzione, cultura) nel periodo storico in esame. Vuol dire cioè trovare gli strumenti capaci di eliminare gli ostacoli di ordine sociale ed economico che impediscono la formazione della personalità di qualsiasi cittadino per il raggiungimento del fine comune.

In altri termini, è necessario tener presente che come l'educazione è la forma più naturale del processo di socializzazione attraverso la formazione della personalità, così il diritto allo studio (istruzione e cultura) è lo strumento attraverso cui l'individuo realizza la continuità di tale processo di sviluppo, con il conseguente acquisto di uno status all'interno della società ¹.

1. R. Ramporta, *Scuola e condizionamento sociale*, in Aa. Vv., *Diritto allo studio e politica regionale*, Lisciani e Zampetti, Teramo 1977, p. 34.

Diritto dell'individuo alla sua educazione, dunque, e diritto alla cultura.

Ma allo stesso tempo il diritto allo studio è anche condizione per realizzare il diritto al lavoro e la premessa dell'esercizio di altri diritti come il diritto alla salute e alla casa, il diritto alla libertà di pensiero, di espressione, di organizzazione. Esso è dunque la base dell'universalizzazione della cultura e della formazione del senso critico, necessari per la partecipazione alla vita dello Stato democratico.

Tale diritto, in altri termini, dovrebbe significare eguaglianza scolastica, non soltanto eguaglianza delle condizioni di partenza delle opportunità, ma anche tendenziale eguaglianza nei risultati scolastici ai livelli più elevati di rendimento.

Diritto alla piena esplicazione — attraverso adeguati processi di apprendimento — delle potenzialità individuali al fine di raggiungere il massimo possibile di omogeneità nella realizzazione personale. Avremo dunque:

- 1/ superamento dei condizionamenti negativi di ordine economico, sociale, culturale, territoriale che «discriminano nella riuscita scolastica e quindi nello status sociale, alunni, giovani di diversa estrazione sociale»²;
- 2/ uguaglianza di partenza e uguaglianza di arrivo come impegno di una scuola che deve essere ordinata non a discriminare, ma a incentivare;
- 3/ opportunità di uguaglianza dei punti di arrivo che non deve significare appiattimento dei meritevoli ai punti più bassi, né selezione dei meno meritevoli.

In sintesi, nel significato normativo del diritto allo studio sono rilevabili due momenti: quello di un interesse individuale che viene realizzato attraverso la formazione della persona umana in tutti i suoi aspetti (educazione, istruzione, partecipazione, pro-

2. L. Benadusi, *Organizzazione sociale, programmazione e diritto allo studio*, ivi, p. 65; e cfr. V. Atripaldi, *Diritto allo studio*, Editrice Scientifica, Napoli 1975.

fessionalità) e quello di un interesse pubblico attraverso la realizzazione dell'uguaglianza sostanziale.

Queste premesse ci conducono ad evidenziare che i sistemi sociali e sistemi scolastici non possono camminare su strade divergenti: il coinvolgimento della scuola negli obiettivi economici e sociali è necessario per lo sviluppo della società.

Pur ammettendo una fondamentale destinazione dell'uomo al lavoro e alla produttività, il concetto tradizionale poneva in primo piano come compito fondamentale dell'educazione «quello di formare l'uomo al di fuori di ogni finalità economica e produttiva, di sviluppare in pieno le sue capacità e i suoi interessi, di lasciarlo libero in una sfera di espansione culturale»³.

Oggi invece la scuola deve confrontarsi necessariamente col sistema sociale e con quello economico: il tipo di rapporti con queste altre categorie di valori non è facile da individuare. Una politica siffatta deve tendere in primo luogo ad eliminare qualunque carattere coercitivo esterno, per arrivare ad attivare «uno sforzo coordinato perché gli strumenti educativi corrispondano alle esigenze umane che si vengono successivamente e variamente determinando»⁴.

3. G. Gozzer (a cura di), *Scuola e programmazione economica*, Palombini, Roma 1962, p. 34 sgg.

4. *Ibid.* L'ordinamento della scuola italiana si fonda ancora, in parte, sulla legge Casati del 1859, che strutturò in maniera organica l'istruzione pubblica e privata del nascente regno d'Italia, individuando nella diffusione dell'educazione la forma di controllo sociale più efficace. Poiché il nemico da combattere era soprattutto l'analfabetismo, si delineò netto nella legge il principio dell'obbligatorietà della frequenza al biennio inferiore delle elementari, che erano affidate alla gestione, spesso inefficiente, dei Comuni. Nel 1877, la legge Coppino introdusse l'ammonizione e l'ammenda per quanti non rispettavano questo obbligo, portandolo al nono anno di età. Un notevole passo avanti si fece con l'approvazione del RD 16 febbraio 1888, n. 5292, che istituiva il patronato scolastico come forma assistenziale più idonea a garantire ai più poveri la frequenza della scuola obbligatoria. Nel 1911 esso venne assunto ad ente pubblico ed istituito in ogni comune. In quello stesso anno la legge Daneo-Credaro avocò allo Stato le scuole elementari dei comuni minori (spesso le più disastrose, per le pessime condizioni economiche di quegli enti) e diede notevole impulso all'edilizia scolastica. Parallelamente, si svilupparono altre iniziative per combattere l'analfabetismo: la legge Orlando (1904), dichiarando obbligatoria l'istruzione di tutti i ragazzi fino all'età di dodici anni, creava la «scuola popolare» (corso elementare superiore

Di conseguenza, il rapporto da realizzare per uno sviluppo coordinato nei campi economico, sociale e dell'istruzione deve partire dalla constatazione che solo andando avanti nell'attenzione reciproca delle varie esigenze si otterranno risultati equi.

Dopo questo primo approccio al problema, possiamo dunque dire che «l'istanza sociale del diritto all'istruzione e l'istanza economica volta ai fini della produzione» richiedono «un processo di mediazione pedagogica senza il quale il diritto all'istruzione potrebbe convertirsi nel mero dovere di contribuire al progresso economico, caratterizzandosi perciò secondo un'impostazione

di due anni) e autorizzava l'istituzione di scuole serali e festive nei comuni con più forti percentuali di analfabeti mentre con la legge speciale per le provincie meridionali (15 luglio 1906) venivano istituite nel Sud e nelle isole scuole per adulti e aumentate quelle per bambini.

Quanto agli studi secondari, il divario tra scuola classica umanistica e la cosiddetta «scuola utilitaria» era nettissimo: anche se nel 1905 il ministro Bianchi aveva illustrato in un discorso la proposta di riformare gli studi secondari introducendo una scuola unica preparatoria e generale, la legge 14 luglio 1912 organizzava l'istruzione professionale separatamente, in tre gradi: 1/ scuole operaie per arti e mestieri; 2/ scuole industriali; 3/ istituti industriali, tutti dotati di personalità giuridica. Dopo la presa del potere da parte del fascismo, le scuole di tipo professionale, sorte per germinazione spontanea, cominciarono ad essere considerate dallo Stato, che ne assunse il controllo (riforma Gentile, 1923). Sul finire del regime fascista, a guerra mondiale già cominciata, il ministero Bottai ipotizzò nella «Carta della Scuola» la riforma della scuola media unica triennale detta «unificata» (legge 1 luglio 1940, n. 899), che venne attuata solo in parte: corsi inferiori dei ginnasi, degli istituti tecnici e magistrali, per accedere ai quali era necessario sostenere un esame di ammissione, che verrà abolito solo molto più tardi (legge 9 giugno 1961, n. 478). Sul fronte dell'analfabetismo — non ancora debellato — l'azione più importante fu l'istituzione di un «comitato contro l'analfabetismo», che può considerarsi la ristrutturazione dell'«Opera contro l'analfabetismo» del ministro Corbino (legge 28 agosto 1921) e che vide riunite «le Scuole per i cittadini dell'Agro e delle Paludi Pontine; le Cattedre ambulanti (create nel 1904 dall'apostolato di A. Celli e G. Cena; l'Associazione per gli interessi del Mezzogiorno (fondata nel 1904 da L. Franchetti) e il «Gruppo d'azione per la scuola del popolo».

La lotta contro l'analfabetismo, dopo l'avvento della Repubblica, è stata riorganizzata nel 1947 con l'istituzione della scuola popolare. Su questi argomenti, tra gli altri, cfr. D. Bertoni Jovine, *La scuola italiana dal 1870 ai giorni nostri*, Editori Riuniti, Roma 1958; L. Borghi, *Educazione e autorità nell'Italia moderna*, La Nuova Italia, Firenze 1974; G. Canestri, G. Recuperati, *La scuola in Italia dalla legge Casati a oggi*, Loescher, Torino 1977; A. L. Fadiga Zanatta, *L'evoluzione del sistema scolastico italiano*, in Aa. Vv., *La scuola italiana: storia e struttura*, Isedi, Milano 1978; G. Inzerillo, *Storia della politica scolastica in Italia* Editori Riuniti, Roma 1974.

parziale e pericolosa. L'istanza pedagogica implica che ogni processo di formazione miri ad assicurare lo sviluppo pieno ed autonomo della personalità del soggetto in modo da evitare sia una precoce riduzione «della necessità di professionalizzazione integrale», «sia una sua strumentalizzazione ad altre finalità estrinsecamente proposte, in qualunque direzione economica vadano esse definite». È necessaria una soluzione equilibrata all'interno del rapporto tra formazione culturale e formazione professionale, rapporto questo che riguarda evidentemente tutti i gradi di scuola ⁵.

Uno dei nodi iniziali e più autentici della contestazione studentesca è stato proprio fornito dall'incubo causato dal permanere, nelle scelte della scuola, del vecchio assetto liberistico puro che vuole gli accessi al lavoro intellettuale in nessun modo programmati e la preparazione ricevuta il più possibile disinserita dagli sbocchi professionali. Tale scelta era compatibile con una domanda di lavoro spesso inferiore all'offerta in una tipologia di sbocchi pressoché immobile (e perciò prevedibile con largo anticipo) e, infine, con il fatto che i giovani laureati fossero tutti socio-culturalmente dotati di quel tanto che consentisse una libera concorrenza fra loro.

Ma oggi, per la stessa ragione che fa considerare essenziale il traguardo del diritto allo studio, è impensabile non garantire in qualche modo il diritto al lavoro. I due diritti, come abbiamo prima accennato, sono le facce di una stessa medaglia e, di conseguenza, guidare a qualunque tipo di diploma giovani meritevoli privi di mezzi sarebbe opera incompleta se questi poi fossero abbandonati alla discriminazione economica che si frappone tra conclusione degli studi e sistemazione adeguata.

2. Adeguamenti attraverso le riforme

All'interno di questi problemi è venuta maturando la necessità di riforme scolastiche adeguate, che cominciano ad essere attuate intorno agli anni sessanta.

5. D. Izzo, *Editoriale* su «Scuola e città», anno XXXI, 1980.

In quel periodo «hanno la precedenza, sul piano della politica scolastica e della programmazione formativa, le ideologie dello sviluppo accelerato del capitalismo», e quindi niente autonomia formativa, in particolare a livello universitario, «ma subordinazione assoluta alle esigenze del sistema» e «rimodellamento» della scuola su questa base. Se, per la prima volta, trovano concreta attuazione anche alcune esigenze di democratizzazione, questo avviene solo perché esse vengono a coincidere con le esigenze di sviluppo del capitale ⁶.

In effetti, la fase di intenso sviluppo economico attraversata dall'Italia aveva permesso di raggiungere in quel periodo un temporaneo equilibrio tra domanda ed offerta di lavoro e in quella situazione di diffuso ottimismo gli esperti dello Svimez ⁷ affermano che «lo sviluppo di un sistema economico in un'epoca dominata dal progresso tecnico è strettamente legato alla disponibilità di forza lavoro adeguatamente qualificata»; che «è profondamente avvertita da tempo la carenza di mano d'opera tecnicamente qualificata e specializzata ai diversi gradi della scuola produttiva». La convinzione che la carenza di personale qualificato potesse frenare lo sviluppo del paese e il clima di grande fiducia nelle «magnifiche sorti progressive del capitalismo italiano» fecero sì che le esigenze di una scuola media unica prima, e poi di una liberalizzazione parziale degli accessi all'università, espresse dai partiti di sinistra, non incontrassero l'opposizione della DC e dunque del governo ⁸.

La scuola unica obbligatoria fino al 14° anno di età viene istituita con la L. 31 dicembre 1962, n. 1859 ⁹. Essa all'art. 16 sta-

6. M. Lelli, C. Pitto, *Autonomia universitaria e mercato del lavoro*, in Aa. Vv., *Autonomia universitaria. Studi sul caso italiano*, Bulzoni, Roma 1978, p. 72 sgg. Cfr. V. Pototschnig, *L'università come società*, in «Rivista giuridica della scuola», anno XV, 3, 1976, p. 269 sgg. -

7. Svimez, *Mutamenti delle strutture professionali e ruolo della scuola. Previsioni per il prossimo quinquennio*, Milano 1961.

8. C. De Francesco, P. Trivellato, *La laurea e il posto. Istruzione superiore e mercato del lavoro in Italia e all'estero*, Il Mulino, Bologna 1978, p. 47 sgg.

9. Antecedentemente (L. 9 giugno 1961, n. 478) era stato abolito l'esame d'ammissione obbligatorio per poter accedere alla scuola media. In seguito, con

bilisce che, a partire dal 1° ottobre 1963, le preesistenti scuole medie, le scuole di avviamento professionale, i corsi secondari inferiori delle scuole e degli istituti d'arte e dei conservatori di musica e ogni altra scuola secondaria di primo grado esistente siano trasformate in un unico tipo di scuola.

L'unificazione elimina gran parte degli elementi di discriminazione sociale tra gli alunni, legati alla scelta precoce dell'indirizzo scolastico e favorisce la omogeneizzazione culturale tra i vari strati della popolazione ¹⁰.

La motivazione della legge si ricava dall'art. 34 Cost. che viene attuato attraverso «l'istruzione obbligatoria successiva a quella elementare impartita gratuitamente nella scuola media che ha la durata di tre anni e che è scuola secondaria di primo grado». L'art. 1 sottolinea ancora che questa scuola «concorre a promuovere la formazione dell'uomo e del cittadino secondo i principi sanciti dalla Costituzione e favorisce l'orientamento dei giovani ai fini della scelta dell'attività successiva».

la L. 6 giugno 1977, n. 348, si stabilisce la scomparsa del latino dalla scuola media come materia d'insegnamento: esso rimane materia d'esame nella terza classe, come esame d'italiano integrato da elementi di «civiltà e lingua latina». Nello spirito della legge che istituisce questo nuovo tipo di scuola media statale — prima che legge di riforma scolastica, legge di riforma sociale — seguono, sempre a livello di questo ordine di studi, quella che istituisce la scuola a tempo pieno (L. 18 novembre 1968, n. 477); quella sull'abolizione delle scuole differenziali e sull'intervento sugli handicappati (C.M. n. 257, 25 agosto, 1971 e C.M. n. 227 9 agosto 1976). Mano a mano che viene radicandosi la concezione della scuola come fatto sociale di primaria importanza, si esige l'eliminazione di un sistema di gestione riservato ai soli addetti ai lavori e si arriva all'elaborazione dei decreti delegati in attuazione della L. 30 luglio 1973, con i quali si realizzano novità di rilievo in ordine all'autonomia della e nella scuola (per tutti, cfr. S. De Simone, M. Salazar, *La nuova scuola italiana*, I-II, Giuffrè, Milano 1973), e per ultimo alla legge 4 agosto 1977, n. 517, le cui novità più rilevanti dettano l'eliminazione del voto, sostituito da un giudizio basato su di una logica curriculare, la sottrazione del giudizio di non idoneità al singolo docente per farlo diventare atto collegiale del consiglio di classe o di interclasse, l'inserimento degli handicappati nelle classi normali, ecc. Per un excursus su *Momenti e problemi scolastici nel mondo moderno*, cfr. A. Marongiu, nel testo di una conferenza tenuta all'Accademia Belgica di Roma il 24 aprile 1974, pubblicata in «Rivista giuridica della scuola», anno XV, 1, 1976 p. 1 sgg.

10. F. Ferrarotti, *La scuola media come fatto di cultura*, in «La critica sociologica», 3/1967, p. 34.

Quanto alla liberalizzazione parziale degli accessi all'università, se ne fece interprete la stessa DC, con una proposta di legge il cui significato si deduce da queste parole del senatore democristiano Tirolassi (che ne era il primo firmatario): «Noi non stiamo dando ai diplomati niente di più che la possibilità di frequentare l'università nelle facoltà più congeniali con la loro personalità. Nel corso degli studi molti cadranno come già cadono»¹¹.

La liberalizzazione, parziale e graduale, era dunque richiesta dal fabbisogno di tecnici per lo sviluppo economico.

Nella legge (L. 21 febbraio 61, n. 685) si stabilisce che, a partire da quell'anno anche i diplomati di taluni istituti tecnici (agrari, industriali e per geometri) possono iscriversi ai corsi di laurea tecnico-scientifica (ingegneria, scienze biologiche, scienze naturali, fisica, matematica), con la clausola che per i primi quattro anni l'ammissione dei diplomati potrà avvenire solo in seguito ad appositi concorsi indetti per numero di posti determinato annualmente con decreto del Ministro della Pubblica istruzione. Nella formulazione di questa legge la DC aveva imposto, per evitare un «eccessivo affollamento di talune facoltà non sufficientemente attrezzate ed anche attualmente sovraffollate», che nei primi quattro anni l'ammissione dei diplomati a queste facoltà tecnico-scientifiche venisse appunto limitata da misure restrittive (contingentamento ed esame di concorso)¹².

Nel 1965 vengono aboliti l'esame di concorso ed il contingentamento; nel 1969 arriva la legge di totale liberalizzazione. Essa è determinata da esigenze diverse, le cui cause possono ritrovarsi soprattutto nell'atteggiamento dialettico all'interno della scuola e, più precisamente, nella problematica politico-ideologica che viene sviluppandosi sulla necessità di trovare una soluzione equa alla condizione dello studente.

11. *Atti parlamentari Camera* (III Legislatura), resoconti stenografici VIII Commissione (Istruzione), seduta 3 maggio 1961; e *Atti parlamentari Senato* (III legislatura), discussione assemblea, seduta 19 luglio 1961.

12. De Francesco, Trivellato, *op. cit.*, p. 50.

La lotta, condotta in prima istanza dal Movimento studentesco e poi anche dagli operai, si rivolge all'ottenimento del diritto allo studio (cioè di una educazione, un'istruzione e una cultura) generalizzato, partecipato e più adeguato alle esigenze dinamiche dell'economia e della società. Prima, in forma ufficiale da parte del Movimento studentesco, e poi da parte dei movimenti politici progressisti e di educatori, si contesta, sulla base dell'art. 34 Cost., la selezione di capacità e di merito che, data la struttura della scuola di classe, finisce con l'essere sopportata dalle classi svantaggiate, con la conseguente evasione del diritto di eguaglianza, fondamento della nostra Costituzione ¹³.

La discussione e la lotta su questi temi politici, appoggiate dalle istanze contrattuali sull'organizzazione del lavoro, spingono, dunque, alla totale liberalizzazione degli accessi, liberalizzazione che viene regolata dalla L. 11 dicembre 1969, n. 910. Essa stabilisce che da quell'anno i diplomati degli istituti di istruzione secondaria di durata quinquennale (e di durata quadriennale, purché abbiano frequentato un corso annuale integrativo) possono iscriversi liberamente a qualsiasi corso di laurea.

3. *Problematica del lavoro intellettuale e del lavoro manuale*

Dopo qualche anno, però in seguito alla regressione dei livelli complessivi dell'occupazione e dunque alla trasformazione della scuola superiore in area di parcheggio di forza lavoro assorbibile, «si ricomincia a parlare di formazione culturale ma non strettamente funzionale al mercato del lavoro, in modo che nell'ipotesi di necessità futura delle forze capitalistiche, esse possano disporre di articolazione di scelta per l'attività lavorativa» ¹⁴.

A questo punto, si intravede con chiarezza la divergenza tra lavoro manuale e intellettuale. Infatti, queste strategie sembrano contrapposte a quelle che vengono delineandosi nel mondo del

13. In particolare, R. Rossanda, L. Berlinguer, M. Cini, *Tesi sulla scuola*, in «Il Manifesto», 1970. Cfr. E. Faure (a cura di), *Rapporto sulla strategia dell'educazione*, Armando, Roma 1973, p. 124 sgg.

14. Lelli, Pitto, *op. cit.*, p. 72.

lavoro, dove si tende a procedere verso un'integrazione della figura del lavoratore con quella dello studente, per cui sia da parte del mondo produttivo sia da parte delle forze sindacali si fa sempre più pressante «la domanda di piani di istruzione permanente e di aggiornamento»¹⁵.

Il punto di partenza ufficiale di questo tipo di tendenza è dato dall'istituzione delle 150 ore (previste in un primo tempo dal contratto nazionale dei metalmeccanici e poi da quelli di moltissime altre categorie), che consiste in 300 ore, di cui 150 retribuite, fruibili dai lavoratori per corsi a livello medio-inferiore, medio-superiore e universitario. È questo un esempio dell'attuazione del diritto all'istruzione e allo studio che si apre a nuove possibilità di rapporto tra società civile e scuola e che, di conseguenza, porta nella cultura intesa in senso ufficiale esperienze di lotta di fabbrica e di lotte sociali¹⁶.

Questo tipo di argomenti ci aiuta a convalidare il fatto che sul piano delle leggi positive sembra non volersi tener conto della

15. E. Casolino, *Per una cultura del lavoro*, in D. Carcupino, R. Fancellu, *La Sardegna del diritto allo studio*, Iniziative Culturali, Sassari 1979, p. 29. Della figura dello studente-lavoratore parla l'articolo 10 dello Statuto dei lavoratori, che al primo comma dice: «I lavoratori studenti, iscritti e frequentanti corsi regolari di studio in scuole di istruzione primaria, secondaria e di qualificazione professionale, statali, pareggiate o legalmente riconosciute o comunque abilitate al rilascio di titoli di studio legali, hanno diritto a turni di lavoro che agevolino la frequenza ai corsi e la preparazione agli esami e non sono obbligati a prestazioni di lavoro straordinario o durante i riposi settimanali. Secondo alcuni interpreti (cfr. U. Romagnoli, *Della libertà e dignità del lavoratore*, in *Statuto dei diritti dei lavoratori*, Zanichelli, Bologna, p. 158, «la norma appare idonea a realizzare non tanto una seria politica del diritto allo studio quanto piuttosto [...] la tutela del diritto alla salute (art. 32 Cost.)». Cfr. M. Salazar, *L'art. 10 dello Statuto dei lavoratori nel primo decennio di applicazione giurisprudenziale*, in «Rivista giuridica della scuola», anno XXII, 1, gennaio-febbraio 1983. Sulla dicotomia studente-lavoratore cfr. E. Casolino, *Per una cultura del lavoro*, in *La Sardegna del diritto allo studio*, cit., p. 28 sgg.; e le discussioni al Senato intorno al disegno di legge n. 1467 (*Legge quadro in materia di formazione professionale*) sulla quale, Giovanni Gozzer scriveva che deputati e senatori «con questa legge ratificano il peggior misfatto costituzionale, accettando che la divaricazione tra «i due popoli giovanili», quello scolastico e quello «del lavoro manuale», venisse legittimata» (G. Gozzer, *La legge quadro sull'istruzione professionale*, in «Servizio informazioni Avio», 11-12 novembre 1978).

16. Per tutti, *Scuola e lotta di classe nel 1973-74*, Ed. «Lotta Continua», Savelli, Roma 1974.

richiesta della moderna organizzazione del lavoro ad alto livello tecnologico e invece si continua a tener distinti i due sistemi educativi, favorendo con tale atteggiamento una «privatizzazione dei processi di istruzione [...] secondo una logica tecnocratico-productivistica e quindi sostanzialmente asocializzata e desocializzante». Tuttavia qualcosa si è fatto per evitare questa separatezza, sia da parte degli organi dello Stato, sia da parte delle regioni, nell'ambito delle loro competenze. Infatti a ben guardare, possiamo notare che, seppure con molta titubanza, all'esterno se non all'interno delle norme si fa strada il concetto del coordinamento tra i due sistemi educativi. È indubbio che prima o poi il sistema scolastico statale dovrà prendere atto del sistema di formazione professionale, che è di competenza regionale, e conseguentemente qualcosa muterà, anche se ciò dovrà avvenire nel rispetto della preminenza della competenza statale, come viene rimarcato all'art. 3 della legge quadro sulla formazione professionale, e all'interno «della coerenza tra il sistema di formazione professionale e il sistema scolastico generale, quale risulta dalle leggi della Repubblica»¹⁷.

Da alcune recentissime ricerche espresse nel XV Rapporto del Censis si rileva un interesse verso un sistema formativo allargato, cioè non rivolto esclusivamente alla scuola, dove questo tipo di servizio è reso in maniera inadeguata alle richieste dell'utenza sociale. Tanto è vero che, mentre le statistiche segnalano un calo di affluenza non solo nelle scuole di istruzione superiore, ma anche in quelle dell'obbligo (per non parlare poi dell'università che ha il 61% di riduzione nelle iscrizioni), si rileva un aumento di interesse che investe i canali formativi paralleli, come supplementi scientifici (si pensi alle riviste, ai giornali e a certe trasmissioni televisive che offrono in questi campi validi sussidi didattici) e informazioni in campi vari e articolati, ma decisamente al di fuori della stretta formazione scolastica¹⁸.

17. Casolino, *op. cit.*, p. 34 sgg.

18. Censis, *XV Rapporto sulla situazione sociale del Paese*, 1981; e cfr. A. Visalberghi, *Strutture formative e divisione sociale del lavoro*, in «Scuola e città», anno XXXII, 1, 1981, p. 1 sgg.; P. Sylos Labini, *Lavoro manuale e lavoro intellettuale*, ivi, anno XXXIII, 3, 1982, p. 119 sgg.

Si può dimostrare che esiste un interesse in generale verso l'apprendimento e la formazione, ma non ci si rivolge alla scuola, neppure a quella dell'obbligo.

A che cosa è dovuto questo calo di interesse verso la scuola?

Fin quando avviene a livello di scuola superiore, il caso si può imputare a modificazioni nella scelta del lavoro. Ma quando questo fenomeno si verifica a livello di scuola dell'obbligo, pur considerando il calo demografico, non possiamo fare a meno di pensare che essa non è adeguata alle esigenze della società tecnologica, a causa della separatezza tra i due sistemi formativi. Ed è anche necessario metterci in allarme per il ritorno al sistema selettivo che non fa che accentuare il dissidio tra le due formazioni.

Che la strada per l'integrazione sia ancora lunga si vede anche guardando l'altro lato della medaglia, cioè l'iter della proposta per la riforma della scuola media superiore, in corso da anni.

4. Le proposte di riforma della scuola media superiore

Le idee in generale sono quelle che sottolineano la necessità di un rinnovamento del rapporto tra scuola e società, in modo che i giovani non si sentano mortificati da una scuola che non corrisponde alle esigenze della professione.

Il punto di partenza è dato da una grande piattaforma comune che dovrebbe condurre ad un largo contributo culturale attraverso la formazione complessiva di tutti i giovani. Il progetto concreto verrà attuato attraverso decreti delegati sulla base di una legge delega e avrà un carattere principalmente sperimentale, per cui sarà necessario un aggiornamento continuo. Un'altra esigenza da tener presente è suggerita dal fatto che l'economia ha subito processi tanto rapidi da richiedere corrispondente rapida preparazione dei cittadini anche all'interno di più anni di studio obbligatorio (fino a 10 anni di scuola d'obbligo) e senso critico per acquisire la capacità di spostamento da un settore all'altro delle varie competenze.

I progetti si differenziano da un partito all'altro, ma la linea generale risulta innovatrice rispetto a quella del '78; in essi:

- 1/ è ribadito e tenuto fermo il concetto della globalità della riforma (scuola e formazione professionale);
- 2/ è prevista una preparazione culturale di base che si rivolge al mondo del lavoro da una parte e dall'altra agli accessi all'università;
- 3/ è rilevabile anche un superamento dell'idealismo culturale e si propende per un sistema unitario nello svolgimento di cinque anni verso l'area di professionalità. La contraddizione ci pare quella della precocità della scelta dell'indirizzo (all'interno di discipline e materie) che dovrebbe avvenire (secondo il progetto della Democrazia cristiana) già dal biennio anche se, in questa fase, verrebbe integrato lo studio col sussidio del tirocinio e del laboratorio.

La commissione che soprassiede al coordinamento ha il compito di occuparsi dei rapporti con le regioni per il raccordo armonico con il campo della formazione professionale, campo in cui esse godono di competenza legislativa primaria. Gli istituti professionali di Stato matureranno pure essi un rapporto organico con la regione.

Il sistema proposto è articolato in 4 aree e 14 o 15 indirizzi:

- 1/ artistica-linguistica;
- 2/ letteraria;
- 3/ scientifica-sociale;
- 4/ matematica e fisica.

Rapporto con la regione e rapporto contemporaneo con la professionalità, dunque, in modo da trovare un'intesa per raggiungere l'obiettivo dell'ammodernamento della scuola sulla base coordinando sia il sistema statale sia quello regionale, ad evitare così le amare carenze sulla professionalità. Su quest'ultimo punto (specificamente apertura alla formazione professionale) esistono grosse remore da parte di molti, ma quanto tempo ci vorrà per raggiungere un accordo concreto? Nelle ultime decisioni de-

gli adetti ai lavori si danno al governo 5 anni di tempo per l'aprontamento dei decreti delegati!

Ma, al di là dei pessimismi evidenti occorre tenere in giusto valore il fatto che una riforma articolata verso lo scopo di cui si è detto (cioè quello di assecondare la moderna organizzazione del lavoro attraverso il coordinamento dei due sistemi culturali ed educativi) dovrebbe essere agevolata nel raggiungimento del suo fine dall'esistenza di quegli strumenti di autonomia già offerti dai Decreti delegati dal 1974. Questi decreti, strutturandola e organizzandola attraverso organi collegiali di autogestione e di partecipazione allargata alla società trasformano la scuola da istituzione in comunità.

19. In tema di rinnovamento interdisciplinare in questo campo, cfr. S. De Simone, *L'educazione giuridica ed economica nell'area comune della nuova scuola secondaria superiore*, in «Rivista giuridica della scuola», anno XVII, 6, 1978, p. 607 sgg.

Autonomia universitaria e sbocchi professionali

1. Premessa

Nel prendere in esame l'università, occorre anzitutto osservare che l'art. 33 VI comma della Costituzione stabilisce per questo ordine di scuola una particolare autonomia, che dovrebbe consentire una più facile soluzione delle problematiche inerenti al diritto allo studio-diritto al lavoro.

Ma in realtà finora non sembra che nella prassi si sia tenuto conto che «i rapporti tra autonomia universitaria e potere politico, tra autonomia e ricerca scientifica, tra autonomia e lotta di classe investano direttamente le strutture di una società industriale avanzata, dove i problemi della direzione del lavoro, della qualificazione professionale e della proposizione di nuove tecnologie sono direttamente legati agli organi di produzione di questi fattori»¹.

Anche se qualche riforma, come vedremo, ha cercato di affrontare in tutto o in parte questi problemi, la sostanziale incapacità di calarsi nel contesto reale ha messo sovente in difficoltà il ruolo dell'università come servizio pubblico, nonostante l'autonomia di cui è dotata (in materia di impostazioni di bilanci, facoltà di spese, facoltà di accendere convenzioni e accordi sul territorio), che le consentirebbe un'ampia interpretazione dinamica².

1. Lelli, Pitto, *Autonomia* cit., p. 62.

2. P. Catalano, *Nuovi strumenti della sovranità popolare: università autonome e potere negativo*, in «Studi Saresi», III, 1, 1969, p. 696 sgg. Sull'evoluzione in Italia di questo tipo di autonomia, cfr. A. Loiodice, G. Pecorella, *Un potere in discussione: autonomia universitaria*, in Aa. Vv. *Autonomia* cit., p. 5 sgg. e in particolare: in Italia, al termine dell'unificazione, c'erano «università di Stato, ma con non ovunque uguale regime giuridico e prive comunque della personalità

L'analisi interpretativa dell'art. 33, dal punto di vista letterale, determina i limiti della autonomia, in quanto la legislazione statale potrà «fissare i compiti, le formalità, le strutture fondamentali dell'università, nonché la normativa base dei rapporti interni ed esterni alla istituzione». Dal punto di vista logico è chiaro che se l'autonomia universitaria è stabilita per legge, i suoi limiti non saranno tali «da smontare o attenuare di fatto l'autonomia stessa». Dal punto di vista sistematico, poi, «la disciplina statale» non deve solo delimitare il campo in cui lo Stato non possa intervenire, ma deve realizzare e ampliare l'autonomia agli artt. 1, 2, 3, 9 Cost. cioè: «la democraticità, lo sviluppo della persona umana nelle formazioni sociali, la partecipazione, la effettività dei diritti costituzionalmente garantiti, lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica»³.

L'autonomia trattata dalla Costituzione in relazione alle istituzioni culturali potrebbe assumere addirittura il carattere di «autonomia politica», mentre è necessario qui sottolineare che la legislazione vigente la attua invece come mera autonomia tecnica. Infatti essa è limitata molto più dall'azione del governo che dalla

giuridica, e università aventi personalità giuridica [...]. Tale situazione sarebbe rimasta immutata sino alla legge Gentile, cioè sino al 1923 [...], non tanto perché il Parlamento fosse ostile al principio di autonomia, quanto perché nessun disegno di legge di riforma universitaria giunse mai in porto». La legge Gentile «finalmente riconosceva l'autonomia universitaria e dava con una serie di norme rimaste purtroppo inapplicata o cancellate dai ministri posteriori, un impianto pluralista all'università italiana». Era chiaro nella legge che «il nemico» dal quale difendersi non era più la Chiesa, il Sovrano, le corporazioni professionali, ma la burocrazia centrale, cioè «il sistema di governo mediante decreti e circolari».

La personalità giuridica è conferita oggi dall'art. 1, Il comma del testo unico delle leggi relative all'istruzione superiore, alle università e non ad altri organismi universitari, ma logicamente anche alle articolazioni di cui si compone l'istituzione universitaria, come lascia intendere «la stessa dizione letterale dell'art. 33 Cost., che, parlando di «ordinamenti autonomi», lascia intendere appunto che si è voluto garantire un pluralismo di centri normativi e decisionali. In altri termini l'autonomia della singola università si riflette all'interno e all'esterno di ogni istituzione, in modo da ricevere la massima espansione nell'ambito dei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato; sicché l'autonomia universitaria deve misurarsi alla stregua delle posizioni autonomistiche che sono costituzionalmente riferibili anche alle articolazioni unitarie delle singole università, nonché al complesso delle stesse».

3. Catalano, *Nuovi strumenti* cit., p. 700 sgg.

legge, la quale azione si limita in sostanza a riconoscere solo una certa libertà individuale di inserimento e la facoltà di modificare i propri statuti.

Dunque, nella fattispecie, l'autonomia può qualificarsi come «scientifica, didattica, amministrativa e disciplinare», concetti che corrispondono «all'autonormazione, all'autorganizzazione, all'autoamministrazione, all'autogestione finanziaria».

«L'università, proprio perché autonoma, si configura come centro a sé stante di interessi e come strumento di esperienze intellettuali e morali che trascendono l'organizzazione politica dello Stato», per cui si può ritenere che su base istituzionale essa «non sia strumento dello Stato, bensì del popolo e quindi del suo potere sovrano», svolgendo, tramite esso, una «funzione politica». Che si può caratterizzare anche in termini di «potere negativo».

Inoltre la stessa struttura universitaria non è necessariamente legata all'adozione di un unico modello organizzatorio per tutto il territorio, in quanto l'autonomia non è solo una caratterizzazione astratta, ma incide concretamente sui compiti dell'università quale centro di ricerca scientifica, di informazione e di educazione permanente ⁴.

Anche nel campo regionale le prospettive dell'incontro Università-Regioni — pur se è limitata la competenza regionale nell'ambito culturale —, fa sperare in un rapporto proficuo nel rispetto delle reciproche autonomie.

Questo a grandi linee il quadro normativo, ma nella prassi l'autonomia universitaria sembra strumentale esclusivamente alle attività scientifico-didattiche, e incapace di confrontarsi con i mutamenti del mondo esterno.

Le cause di quanto si va osservando possono in linea generale ricercarsi in vari ordini di ragioni: tra le quali in particolare:
 I/ uniformità e rigidità nel modello didattico e nei programmi
 (fatto che è di impedimento a una corretta funzione culturale

4. *Ibid.*

e sociale nel mondo contemporaneo, in quanto si basa su aggregazioni didattico-scientifiche superate);

- 2/ sviluppo quantitativo sproporzionato della popolazione studentesca (fatto che è causa dell'impossibilità della copertura di un posto di lavoro per tutti, all'interno delle domande di qualificazione professionale);
- 3/ tendenza conservatrice che impera nel costume della conduzione universitaria (fatto che è conseguenza di immobilismo che male si adatta a ricercare qualifiche professionali conformi alle nuove funzioni sociali).

Tutte considerazioni queste che dimostrano le contraddizioni da superare affinché si realizzi in maniera coerente e fattiva, il rapporto università-società, e dunque venga superata l'inadeguatezza della funzione dell'autonomia in questo ordine di scuola.

2. *La liberalizzazione dei piani di studio*

Il problema della inadeguatezza della scuola in rapporto alla professionalità e del disagio che ne consegue viene affrontato nel '69 con la legge n. 910 che, oltre a prendere in esame il problema della completa liberalizzazione degli accessi universitari, cerca di trovare un sistema di liberalizzazione dei piani di studio, decretando all'art. 2 che «per l'anno accademico 1969-70, lo studente può predisporre un piano di studio diverso da quelli previsti dagli ordinamenti didattici in vigore, purché nell'ambito delle discipline effettivamente insegnate e del numero di insegnamenti stabilito. Il piano è sottoposto, non oltre il mese di dicembre, all'approvazione del Consiglio di Facoltà, che decide tenuto conto delle esigenze di formazione culturale e di preparazione professionale dello studente ⁵.

Con la legge 30 novembre 1970, n. 924, la validità di questo articolo è prorogata fino all'entrata in vigore della riforma uni-

5. In Lelli, Pitto, *op. cit.*, p. 77, si parla di piano di studio come nuovo mezzo di selezione, anzi, meglio, di autoselezione.

versitaria. Negli anni successivi seguono riforme parziali per settori.

Se è vero che la causa prima che ha determinato questa legge è la necessità di mettere rimedio alla disoccupazione di un numero sempre maggiore di diplomati parcheggiandoli ⁶ nelle università, e se è anche vero che, così facendo, si è semplicemente rimandato il problema della disoccupazione a dopo la laurea, procurando speranze illusorie di un diverso «status» attraverso un lavoro adeguato al titolo, non si può contemporaneamente non ammettere che i provvedimenti riguardanti la liberalizzazione dei piani di studio costituiscono importanti conquiste per la dinamica dell'autonomia universitaria. Attraverso la corretta applicazione di questo nuovo strumento si aprono concrete prospettive, sia all'interno del regolamento statutario, sia all'esterno, nei rapporti con la società, per realizzare questo fine.

Al primo punto, l'importanza della legge si rivela nella possibilità di autogestione didattica: prima della sua messa in atto, infatti, lo studente doveva seguire i binari che lo statuto fissava, elencando in maniera rigida gli insegnamenti per ogni corso di laurea; con il piano di studio individualizzato, invece, anche se in linea generale non può derogare dalle regole precedenti, all'interno di esse lo studente ha la possibilità sia di articolare le scelte delle materie sulla base di un indirizzo prefissato (pur-

6. La definizione dell'università come «area di parcheggio» nasce negli anni Settanta, quando il fenomeno della disoccupazione intellettuale, nel contesto più generale della disoccupazione giovanile, diventa «il più denunciato, dibattuto, analizzato fra quelli che caratterizzano la società italiana» (Aa. Vv. *Il destino sociale dei laureati dell'Università di massa*, a cura di G. Statera, Liguori, Napoli 1977). Ne fanno uso fra i primi Rossanda, Berlinguer, Cini, *Tesi sulla scuola*, cit.: «La collettività preleva dal reddito sempre più elevate quote per creare 'zone di parcheggio' sempre più estese per la popolazione giovanile a prescindere dalla sua 'produttività' agli studi; il sistema seleziona i suoi quadri in misura sempre più relativamente limitata, ma nel medesimo tempo trattiene a scuola centinaia di giovani [...]. La scuola diventa fine a se stessa, corpo separato destinato essenzialmente ad autoalimentarsi». Cfr. anche R. Emma, M. Rostan, *Scuola e mercato del lavoro*, De Donato, Bari 1971; M. Barbagli, *Disoccupazione intellettuale e sistema scolastico in Italia*, Il Mulino, Bologna 1974; M. Centorrino, S. Piccone Stella, *Laurea e sottosviluppo*, De Donato, Bari 1974; G. Losito, *La laurea inutile*, Elia, Roma 1975.

ché omogeneo e coerente) sia di arricchire l'indirizzo stesso, con discipline mutuare da altre facoltà. Indirizzi diversi, dunque, suscettibili di adattarsi a nuovi sbocchi di lavoro, e differenziati da quelli indicati dai corsi di laurea tipici. Per cui (e qui entriamo nel secondo punto) non si può fare a meno di sottolineare che questa legge contribuisce a risolvere la dialettica politico-culturale sulla ricerca di nuove professionalità, e dunque di nuove garanzie di occupazione. Non solo, come abbiamo osservato, essa permette di rompere le remore fissate dallo statuto universitario, ma apre all'esterno nuove prospettive di movimento verso le esigenze lavorative della società.

Ci sembra dunque giusto concludere, su questo argomento, dicendo:

- 1/ l'autogestione dei piani di studio è una manifestazione di libertà della scienza da parte del discente (art. 33 Cost. 1 comma);
- 2/ è nel tempo stesso manifestazione di autonomia dell'università (art. 33 III comma);
- 3/ è (per i riflessi che esercita) manifestazione di autonomia di gestione economica, cioè all'interno dei rapporti economici.

Questo il quadro sulla legge n. 910 in rapporto agli sbocchi professionali. A ben guardare, però, ci si rende conto che in questi anni, sia nella sua applicazione sia nella prassi amministrativa, si può obiettivamente riconoscere una volontà promozionale rivolta a risolvere attraverso gli strumenti da essa offerti, i problemi che si dovevano affrontare.'

Anzi, c'è da rilevare che l'unica concessione data allo studente sembra essere quella che consiste nella possibilità di sostenere un certo numero di esami (stabilito secondo la discrezionalità di ciascuna facoltà) in altre facoltà. Viene addirittura il dubbio se sia possibile allo Stato, dopo la loro liberalizzazione, riconoscere il valore legale dei titoli di studio così ottenuti, in quanto dovrebbe dare automaticamente valore ai risultati di uno studio che non ha direttamente stabilito. E, ancora, possiamo riferirci al non riconoscimento del titolo rispetto a particolari professioni

(pensiamo agli ordini degli avvocati e dei notai, che hanno messo il veto all'abilitazione specifica per gli studenti il cui piano di studio non comprende, per esempio, i diritti processuali e gli altri esami ritenuti fondamentali per quelle professioni e valutare le difficoltà conseguenti di inserimento nel lavoro di coloro i quali hanno seguito secondo i dettami della legge un corso di studio non strettamente corrispondente alle professioni scelte.

Con la L. 30 novembre 1970 n. 924, la liberalizzazione dei piani di studio viene prorogata fino all'entrata in vigore della legge di riforma universitaria ⁷.

La riforma non affronta esplicitamente l'argomento, ma neppure lo elude, quando, all'art. 10 (doveri didattici dei professori) ultimo comma, elencando le attività didattiche si sofferma sulla «predisposizione dei piani di studio, ai fini anche delle opportunità di modifiche ed integrazioni sulla base di risultati conseguiti dagli studenti stessi e delle loro meglio individuate attitudini e sopravvenute esigenze». Altra novità consiste nel fatto che i piani ora passano al vaglio non più del consiglio di facoltà, ma di un nuovo organo specifico (consiglio di corso di laurea o di indirizzo, art. 94), all'interno del quale assieme a quello sul dipartimento (specificatamente artt. 92 e 94) si affronta il discorso su nuovi spazi per «nuove modalità didattiche rivolte a rendere più proficuo l'insegnamento in relazione anche alle strutture organizzative previste in via sperimentale dal presente decreto ed alle connessioni con istituti ed enti culturali, scientifici ed economici, pubblici e privati esistenti nella regione e in regioni contermini».

7. L. 21 febbraio 1980, n. 80, e DPR 11 luglio 1980, n. 382. Parlare della liberalizzazione dei piani di studio individuali comporta necessariamente riflettere sull'abolizione del valore legale dei titoli conseguenti, nel senso che i due argomenti ci conducono alla considerazione che come la legittimazione del primo caso è necessaria alla libertà di scelta degli sbocchi culturali, la seconda sarebbe funzionale a quella degli sbocchi lavorativi. Questa risoluzione potrebbe essere utile in una società come la nostra in cui anche «il sistema socio-culturale, invece di contribuire funzionalmente con motivazioni adeguate, si presenta disfunzionale nei confronti dell'amministrazione e del lavoro sociale». Cfr. S. Maffettone, *Sulla crisi di legittimazione*, in «Studi di filosofia, politica e diritto», 1980/3, p. 128.

Nel suo insieme, la legge di riforma lascia intravedere nella strategia futura (almeno fino al termine dei quattro anni di sperimentazione previsti) una certa volontà propulsiva alla collaborazione verso il mondo esterno, anche se i punti più importanti si rivolgono all'autonomia interna, che viene regolata «in un quadro normativo più avanzato verso un assetto dell'università rinnovato [...]». Tale scelta ci sembra identificabile nel complessivo potenziamento di organi di cooperazione didattica e scientifica, volti a coordinare i docenti, gli assistenti e i ricercatori delle varie facoltà».

Nella normativa è dunque evidente il superamento dei vecchi schemi ottocenteschi e l'avvio di un processo rinnovatore che, speriamo, sarà il principio dell'attuazione di una diversa realtà universitaria, più adeguata alle esigenze del nostro tempo, articolata con nuovi strumenti, come il dipartimento, gli istituti rinnovati, i consigli di corso di laurea e di indirizzo, il Consiglio universitario nazionale, i consigli di ateneo e i dottorati di ricerca. Tutti questi organi hanno varie funzioni: realizzare la sperimentazione organizzata; creare nuove forme di coordinamento interdipartimentale e interuniversitario; curare la cooperazione internazionale, governare l'attività didattica, ecc.⁸

Una breve sottolineatura, nei limiti imposti dall'economia del nostro lavoro, va fatta sull'istituzione del «dottorato di ricerca». Esso si consegue «a seguito di svolgimento di attività successive al conseguimento del diploma di laurea» e che, contrariamente alle previsioni dei disegni di legge presentati nelle precedenti legislature (disegno di legge n. 663), dove il dottorato di ricerca era disciplinato quale «qualifica accademica avente valore nell'ambito della ricerca e dell'insegnamento», ora è «valutabile unicamente nell'ambito della ricerca scientifica»⁹. Questa figura costituisce una novità nell'ordinamento italiano degli studi superiori ed è destinata ad incidere senza alcun dubbio nella dinami-

8. Aa. Vv., *La riforma universitaria (DPR. n. 382, 11 luglio 1980)*, Giuffrè, Milano 1981, p. 1 sgg. (intr.).

9. *Ibid.*

mica delle professionalità elevate. Il titolo viene rilasciato dopo un periodo pluriennale dedicato a ricerche e studi specifici, e in seguito ad un esame.

All'interno di questa norma, è ancora da segnalare l'importanza delle scuole di perfezionamento e di specializzazione. I limiti esterni a questo lavoro non ci consentono di dilungarsi su di esse. Ricordiamo qui che il DPR 382/80 rimanda ai decreti delegati, ora emanati, il regolamento delle attività non soltanto di queste scuole, ma anche di quelle a fini speciali e a diplomi intermedi.

3. Aprofessionalità della scuola e mercato del lavoro.

Dal quadro finora esaminato si deduce facilmente che la struttura scolastica, in tutti i suoi ordini, non è riuscita ad adeguarsi alla richiesta di mobilità professionale da parte della società e che non sono state proposte riforme sufficientemente atte a soddisfare tale richiesta. D'altra parte il mercato del lavoro non può prescindere dall'apporto della professionalità anche ad alto livello di qualificazione come, per es. quella universitaria, per cui è logica necessaria ed interesse del mondo della scuola e di quello del lavoro tentare di raggiungere un interconnessione equilibrata.

Questa interconnessione finora non è stata ottimale. Basta fare qui riferimento al fatto che mentre nel mondo del lavoro si assume indipendentemente dal titolo di studio, sulla base della mera abilità dell'assunto, il mercato del lavoro pubblico continua ad esercitare il controllo dell'abilità attraverso il titolo di studio, che è assolutamente aprofessionale. I titoli che lo Stato italiano rilascia sono, infatti, esclusivamente titoli di cultura.

La Corte Costituzionale, con sentenza del 15 marzo, 1977 n. 43, ha ribadito la rigidità, attraverso il controllo statale obbligatorio, di tale sistema scolastico che legittima sì al titolo professionale, ma non all'esercizio della professione. Di conseguenza sono venute a cadere le interpretazioni che si erano elaborate in

senso estensivo nell'ambito di certe scuole professionali e viene in contrapposto a delinarsi con maggiore insistenza, all'interno dell'istituzione scuola, un regime sempre meno adeguato alla dinamica del mondo del lavoro ¹⁰.

Si ribadisce anche che «chi non riconosce allo Stato la funzione educativa e chi ammette la più ampia libertà pedagogica e didattica dell'educatore» non può «negare ad esso il potere di amministrare e di ordinare l'istruzione [...]». Lo Stato, come espressione della sovranità popolare, deve legittimamente rivendicare questo tipo di controllo che consiste nell'esame di stato per la verifica dell'educazione e della scultura. E ancora: «L'istruzione pubblica si pone così come condizione di progresso e di solidarietà di un popolo, e come tale diviene servizio pubblico diretto dallo Stato e da esso controllato di conseguenza al diritto a vigilare perché i fini stabiliti vengano legalmente perseguiti» ¹¹.

Queste considerazioni giuridiche, come prima si diceva, sembrano non favorire un libero esercizio di professionalità (infatti da più parti si tende alla ricerca del modo di eliminare il valore legale dei titoli di studio), ma non sarà facile non tener fermo il controllo amministrativo dello Stato, che è fatto irrinunciabile perché è garanzia che la formazione dei cittadini si è sviluppata secondo le attitudini di ciascuno e a vantaggio della società.

10. M. Salazar, *Formazione scolastica e occupazione giovanile*, in «Rivista giuridica della scuola», anno XVIII, 3, 1979, p. 359 sgg.; e ancora notiamo che il DPR 10 gennaio, 1957, n/3, all'art. 2 ammette ai concorsi della p.a. per le carriere esecutive e ausiliari, i giovani con i diplomi della scuola media, ma ai concorsi medesimi non accetta i minori degli anni 18, e ancora la L. 17 ottobre 1967, all'art. 3, fissa a 15 anni la possibilità di accesso ad un lavoro artigianale ma anche in questo tipo di scuola lo studente ha normalmente 14 anni al compimento degli studi, mentre sappiamo che solo a 15 anni la legge permetterà la sua entrata nel campo del lavoro con l'avvio al preadistato (a meno che non frequenti, in questo anno intermedio, un corso di formazione professionale extra scolastica). Cfr. L. Frey, et al., *Le informazioni quantitative dell'occupazione in Italia*, Angeli, Milano, 1981, p. 113 sgg., F. Buteia, *Le professionalità come forze produttive e come istituzione*, in «Sociologia del lavoro», 1981, 4, p. 4 sgg.

11. C. Cottone, V. Coronas, *Commentario della legislazione sull'istruzione elementare*, Giunti, Firenze 1958, p. 207.

La formazione professionale

1. *Il quadro normativo*

Una volta analizzato il diritto allo studio e i vari interventi istituzionali per la sua attuazione, osserviamo ciò che avviene nel campo della formazione professionale, partendo dalla lettura dell'art. 4 Cost. I comma, che detta: «La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendono effettivo questo diritto».

In questo articolo è indubbia la volontà del legislatore sulla necessaria collaborazione tra formazione professionale e sistema scolastico, per ottenere un risultato coerente all'imperativo che la formazione del cittadino cominci con l'istruzione scolastica e prosegua con il suo inserimento nel mondo del lavoro. Nell'interpretazione sistematica dei vari articoli della Costituzione in questo campo, la collaborazione e il rapporto tra le due istruzioni vengono ribaditi come fondamento per la crescita della persona umana e l'inserimento nella società attraverso il lavoro.

Per spiegare questa evoluzione all'interno della problematica delle costituzioni contemporanee europee, sono da tener presenti innanzitutto i capovolgimenti di valori avvenuti nel secolo scorso con l'avvento della rivoluzione industriale. Senza soffermarci sui radicali mutamenti prodotti sia nel campo economico sia in quello sociale, ci preme qui sottolineare due punti:

- 1/ che questi avvenimenti storici ed economici sono il dato di partenza da cui scaturiscono le nuove teorie sulle strutture socio-economiche, contribuendo a configurare in maniera diversa il rapporto capitale-lavoro;
- 2/ che le conseguenti tendenze hanno determinato i due princi-

pali modi di governare la società: uno ha dato adito alle norme su cui si basano le costituzioni borghesi, l'altro a quelle delle carte costituzionali socialiste.

Nelle prime il lavoratore non coincide sempre esclusivamente con la figura del cittadino, nelle seconde il cittadino è considerato tale proprio in quanto lavoratore.

Nello Stato socialista il cittadino-lavoratore è il perno dell'assetto sociale, in quanto assomma in sé i diritti e i doveri dettati dall'ordinamento. All'interno di questa configurazione non esiste il problema capitale-lavoro, nel senso che i due termini non sono considerati in contrasto, ma come, un'unica forma che si esplica attraverso lo Stato, detentore esclusivo del potere economico ¹.

Nello Stato borghese, invece, la dialettica tra i due termini è sempre presente e non si riesce a risolverla sul piano giuridico perché non si risolve su quello economico, e viceversa. Lo Stato è incapace quasi sempre a sanare il conflitto anche nei casi in cui ne viene coinvolta la dignità umana (come nella disoccupazione). Il pluralismo è giustificato da questo tipo di normativa per il rispetto della libera scelta anche nel sistema economico, scelta che è equa solo quando si riesce o si voglia rispettare la regola di non creare un divario di interessi tra cittadini, mentre spesso avviene, in questo tipo di regime, che un'economia privata prevaricatrice riesce a controllare le domande di lavoro e a regolare l'offerta al di là del rispetto delle regole costituzionali.

L'esistenza di un conflitto tra capitale e lavoro è riscontrabile nel fatto stesso che la legislazione ha sentito il dovere di regolamentare in senso esplicito il diritto dei lavoratori fino ad ammettere il diritto di sciopero (art. 40 Cost.), cioè il diritto di ribellione ai soprusi, mentre parallelamente, dall'altro lato non si ha un'adeguata e identica regolamentazione e limitazione dell'espansione capitalistica.

Eppure all'articolo 1 Cost. si parla di Repubblica fondata sul

1. Per tutti, cfr. A. Saitta, *Il cammino nuovo*, III, La Nuova Italia, Firenze 1959, p. 17 sgg.

lavoro e all'art. 4 del diritto dei cittadini al lavoro, all'art. 35 si afferma che la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni e cura la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori; all'art. 3 si fissa il diritto di uguaglianza, cioè quel diritto che abbraccia ciascuno e tutti i diritti di libertà. Da questa lettura delle dichiarazioni costituzionali ci sembra che la considerazione ovvia sia quella di dedurre che il diritto di uguaglianza nei riguardi del lavoro sia un diritto a metà.

Ma anche all'interno di tali considerazioni pessimistiche non si può non ammettere che i mutamenti avvenuti nella nostra società dal dopoguerra ad oggi hanno dato un nuovo volto al rapporto che qui ci interessa osservare, cioè quello tra istruzione scolastica-formazione professionale-accesso al lavoro.

Esaminando la legislazione ordinaria, si nota che la differenza tra i due tipi di formazione va assottigliandosi soprattutto sulla base delle spinte dello stesso mercato del lavoro che, autonomamente, superando la concezione delle scuole speciali che impar-tiscono formazione parcellizzata, richiede insegnamenti sempre più di tipo fondamentale e polivalente rispetto alle dinamiche esigenze delle tecnologie sofisticate ².

Lo Stato e le regioni (che in questa area hanno competenze che oggi oggettivamente si sovrappongono, anche se all'atto della promulgazione della Costituzione potevano ritenersi ben di-

2. Sui problemi inerenti al rapporto tra sistema scolastico e formazione professionale, cfr. V. Ariosi, F. Fabbroni, V. Telmon, *La scuola secondaria. Riforma, curricula, sperimentazione*, Il Mulino, Bologna, 1981; D. Calveri, *Sistema scolastico e professionalità dopo la legge 845*, in «Rassegna di servizio sociale», n° 1, gennaio-marzo 1980; E. Casolino, *Spunti di riflessione su sistema scolastico, formazione professionale, professionalità emergenti*, comunicazione al convegno «Formazione pubblica, occupazione e sviluppo. Il ruolo dell'ente intermedio», Nuoro 17-18-19 marzo 1983; M. Feola, V. Magni, *Sperimentazione e scuola*, La Nuova Italia, Firenze, 1980; S. Grussu, *Formazione professionale, riforma della secondaria, programmazione economica*, in «La riforma della scuola», febbraio 1976; C. Pontecorvo (a cura di), *Quale cultura per la nuova scuola secondaria?*, La Nuova Italia, Firenze 1980; F. Schino (a cura di), *Il sistema formativo italiano*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma 1982; e inoltre: *Formazione professionale e collocamento*, analisi Isfol in collaborazione con G. Veneto e C. Lagala, in «Osservatorio sul mercato del lavoro e sulle professioni», n° 7, I serie, 1975.

stinte) hanno istituito specifici organismi formativi, al di fuori della scuola ufficiale.

Le difficoltà legislative da superare per armonizzare i due tipi di formazione, oggi, non sono poche: si pensi, per es., al possibile diverbio conseguente al fatto che l'organizzazione della formazione professionale è compito delle regioni e del Ministero del Lavoro, mentre la gestione del sistema scolastico è a carico del Ministero della Pubblica istruzione.

Ma nel contempo per formazione professionale si tende a ritenere solo quella rivolta all'addestramento alle abilità manuali, sottraendo così di fatto alla Regione la competenza sulla formazione professionale di tipo intellettuale, post-universitaria e di specializzazione elevata.

L'art. 1 della L. 15 giugno 1939 n. 889 parlava di «formazione professionale» laddove ci si riferiva a un'attività di formazione extrascolastica tale da fare ottenere la preparazione pratica e teorica necessaria ad esercitare le varie professioni in relazione alla vita economica e sociale del Paese.

Con la L. 29 aprile 1949, n. 264 si stabiliva che «i corsi devono essere rivolti all'addestramento, alla qualificazione, al perfezionamento e alla rieducazione professionale dei lavoratori che, a causa dello stato di disoccupazione o in dipendenza degli eventi di guerra, avessero bisogno di riacquistare, accrescere o mutare rapidamente le loro capacità tecniche, adattandole alla necessità della efficienza produttiva, alle esigenze del mercato del lavoro e alla possibilità di emigrazione»³.

Questa legge viene attuata sulla piattaforma delle indicazioni del decreto n. 1380 del 1938, che prevedeva corsi per lavoratori intesi ad accrescere le capacità lavorative, secondo i bisogni dell'economia nazionale. In seguito a queste direttive, furono istituiti, con lo strumento del contratto collettivo, vari enti pubblici adibiti a tale scopo: l'Inapli, per l'addestramento dei lavoratori dell'industria, l'Enalc, l'Iniasi. Erano enti con personalità

3. Cfr. P. Sassu, *Vent'anni di formazione professionale in Sardegna. Storia, problemi, proposte*, Dessì, Sassari 1978, p. 43 sgg.

giuridica di diritto pubblico, la cui spesa di gestione dal 1950 fu stabilita a carico dello Stato.

L'istituzione dei corsi rivolti ai giovani fu determinata genericamente dalla L. 4 maggio 1951, n. 456, che puntava alla preparazione di nuove leve di lavoratori, oltre che al recupero dei disoccupati, alla riqualificazione e alla promozione sul lavoro.

Rivolta specificamente all'apprendistato è la L. 19 gennaio 1955, n. 25 integrata dal DPR 30 dicembre 1956, n. 1668, che attua l'addestramento pratico presso l'azienda e la preparazione teorica in corsi complementari per apprendisti, curati dal Ministero del Lavoro e della previdenza sociale.

Con il termine «istruzione professionale» è definita la preparazione impartita dal Ministero della Pubblica istruzione negli istituti professionali di Stato, specificamente con la L. 27 ottobre 1969 n. 754, dove si dice che «viene approvata una sperimentazione in 50 istituti professionali di Stato, consistente in speciali corsi tesi ad accentuare la componente culturale nel primo biennio e nella trasformazione di 350 di essi in licei professionali, di durata quinquennale, il cui esame terminale avrebbe fatto conseguire una maturità professionale equipollente a quella degli istituti tecnici di uguale indirizzo⁴.

Le funzioni in materia di formazione professionale vengono trasferite dallo Stato alle regioni a statuto ordinario con il DPR 15 gennaio 1972 n. 10.

2. *La legge quadro n. 845*

Il passaggio delle materie amministrative dallo Stato alle regioni faceva sperare in una normativa chiara, che precisasse le rispettive competenze e i rapporti tra il sistema scolastico e quello della formazione professionale, ma la L. 22 luglio 1975 n. 382 e il conseguente DPR n. 616 del 24 luglio 1977 delusero in parte queste speranze. Meno confusa sembra la normativa nella legge

4. Ivi, p. 42.

quadro del 21 dicembre 1978, n. 845. In essa si prende in considerazione la problematica di cui ci occupiamo attraverso punti chiave che possono essere così elencati:

- 1/ quadro di formazione permanente della formazione professionale a partire dall'inserimento, qualificazione, riqualificazione, aggiornamento e infine perfezionamento dei lavoratori;
- 2/ imperativo alle regioni per rispettare la coerenza (art. 3) tra il sistema di formazione professionale e il sistema scolastico;
- 3/ raccomandazione di coinvolgimento delle varie componenti sindacali nella programmazione dell'attività di formazione, in modo da evitare la burocratizzazione dei programmi, che devono essere atti a tenere il passo con le esigenze di continuo rinnovamento della tecnologia;
- 4/ organizzazione a favore degli allievi di servizi che garantiscano la formazione e organizzazione di servizi specifici rivolti ai lavoratori affetti da handicap;
- 5/ coordinamento con i distretti scolastici per lo svolgimento e la programmazione di attività di orientamento scolastico e professionale (art. 10);
- 6/ organizzazione dell'attività sulla base dei programmi pluriennali regionali di sviluppo, attività da attuarsi direttamente nelle strutture pubbliche o mediante convenzioni con vari enti, che non devono avere scopo di lucro e devono sottostare al controllo della regione;
- 7/ impossibilità per le regioni di attuare o autorizzare le attività direttive al conseguimento di un titolo di studio o diploma di istruzione secondaria superiore, universitaria e postuniversitaria;
- 8/ riconoscimento per i frequentatori dello «status» di studenti e quindi equiparazione ai corsi scolastici per tutte le agevolazioni previste per i lavoratori studenti dalla L. 20 maggio 1970, n. 300;
- 9/ controllo dello Stato sugli attestati rilasciati dalla regione, sui quali gli uffici di collocamento assegnano le qualifiche

per l'avviamento al lavoro. All'art. 8 sono elencate le competenze riservate allo Stato e per esso al Ministero del lavoro;

10/ liquidazione dell'Inapli, dell'Enalc e dell'Iniassa, mentre l'Isfol⁵ conserva e amplia i compiti di ricerca, studio sperimentazione e assistenza tecnica nei confronti delle regioni e del Ministero del lavoro.

Queste a grandi linee le direttrici della legge quadro in questo campo⁶.

Per le carenze (e qui si vuole sottolineare la separatezza che si rivela ancora profonda — vedi art. 11 specificamente — tra scuola e lavoro) di alcune parti, saranno senz'altro di una certa chiarezza e risoluzione, speriamo positiva, l'aggancio necessario con la normativa sulla riforma della scuola media superiore e,

5. L'Isfol, Istituto per la formazione professionale dei lavoratori, è stato costituito con il DPR 30 giugno 1973, n. 478, ed ha cominciato a operare il 1° febbraio 1974. È un'istituzione di diritto pubblico che opera come struttura tecnica di supporto del Ministero del lavoro, con i seguenti scopi:

- 1/ promozione e realizzazione di ricerche e studi sul mercato del lavoro e sulla formazione professionale;
- 2/ promozione e realizzazione di ricerche e studi sulla professionalità e sui mutamenti della struttura professionale;
- 3/ assistenza tecnica al Ministero del lavoro e alle regioni negli interventi di risposta agli equilibri del mercato;
- 4/ sperimentazione didattica;
- 5/ documentazione e studi sulle politiche dell'impiego e della formazione professionale.

6. Un'istituzione che riveste particolare importanza in materia di formazione professionale è il Fondo sociale europeo (Fes.). Nell'ambito delle iniziative della Cee, il Fes ha un ruolo specifico in relazione all'occupazione, al diritto e alle condizioni di lavoro, alla formazione e al perfezionamento professionale. Previsto dall'art. 123 del Trattato di Roma (25 marzo 1957), il Fes è stato istituito con il compito «di promuovere all'interno della comunità la possibilità di occupazione e la mobilità geografica e professionale dei lavoratori», e costituisce un'efficace risorsa per gli interventi riguardanti il settore della formazione professionale: gli organismi pubblici e privati che operano in questo campo possono ottenere contributi finanziari secondo procedure che vengono autorizzate dalle regioni (art. 24 e 25 della L. 845/78). Altra istituzione di rilievo in campo comunitario è il Cedefop, che ha sede a Berlino, con ampie capacità giuridica presso tutti gli Stati membri. Ha il compito specifico di realizzare una politica comune di formazione professionale, in modo da raggiungere unità di livelli in tutta la sede comunitaria.

soprattutto per le linee generali, gli spazi di autonomia che le singole regioni riusciranno a conquistare.

La legge quadro n. 845, pur con tutte le sue contraddizioni, è senz'altro un primo tentativo istituzionale di chiarificazione e di aggancio tra sistema scolastico e sistema di formazione professionale.

I punti chiave non ancora del tutto risolti in campo organizzativo, anche se sottolineati nella legge, riguardano, da una parte, i meccanismi di passaggio (uscite, rientri) tra i due sistemi, e, dall'altra, «il nodo degli istituti professionali di Stato, che, in quanto erogatori di formazione professionale, dovrebbero rientrare, in linea di principio, nelle competenze delle regioni» ⁷.

La legge sostanzialmente rinvia la soluzione definitiva di tali problemi alla riforma della scuola media superiore. Nel frattempo molte sono le spinte verso proposte di soluzione: per quanto riguarda la mobilità tra i due sistemi ci si fa forti della dichiarazione della legge quadro che stabilisce che la Regione, nel disciplinare la materia, rispetterà la «coerenza tra il sistema di formazione professionale nelle sue articolazioni ai vari livelli e il sistema scolastico generale». Tutto qui. Su questa base, la proposta elaborata dal comitato ristretto prevede, all'art. 15, «la possibilità del rientro nelle varie classi delle secondarie superiori per chi abbia la qualifica, previo superamento di prove integrative». Si può ipotizzare a questo punto che una verifica della volontà effettiva, cioè come riprova, di questa mobilità sarà la possibilità di rientro nella scuola da parte «di adulti che avvertano l'esigenza di ricominciare a studiare», all'interno «di un sistema di formazione permanente nel quale scuola e formazione professionale costituiscono momenti formativi con ruoli e finalità diversi, accessibili a giovani ed adulti nei vari momenti della vita e dell'iter lavorativo» ⁸.

Il secondo punto da superare per un rapporto più chiaro tra

7. *Rapporto Isfol 1982 sulla formazione professionale in Italia*, Angeli, Milano 1983, p. 273.

8. *Ivi*, p. 277.

i due sistemi in esame, è la presenza degli istituti professionali di Stato nella riforma della scuola superiore, vista ancora come canale autonomo di formazione, e dunque rischiosamente concorrente con la formazione regionale, relegata «in posizione sussidiaria rispetto ai processi formativi che si possono compiere» sia nella scuola, sia in questi istituti, in quanto «al di fuori, ambedue, della programmazione regionale». Grossa contraddizione, questa, che contribuisce a rendere difficoltoso «un reale e serio circuito di trasmissione scuola-lavoro nel quale trovino una collocazione anche i giovani provenienti dalla scuola dell'obbligo, o coloro che decidono di abbandonare la scuola media superiore»⁹.

9. Ivi, p. 278.

Centri di programmazione e governo della professionalità

1. *Le ipotesi*

La manchevolezza della scuola nell'adeguarsi alla richiesta di mobilità professionale non deriva esclusivamente dalla scarsa volontà politica di rispondere a questa domanda, ma anche dal contrasto fra scuola e impresa sui criteri di politica dell'occupazione ¹ e dalla crisi della nostra economia.

1. Nella ricerca di un rapporto più equilibrato tra professionalità e mercato del lavoro, sono state elaborate alcune proposte riconducibili a tre tipi:

1/ numero chiuso;

2/ programmazione;

3/ proposte intermedie alle prime due.

Le proposte del primo tipo partono dal concetto di ridimensionare la scelta lavorativa a livelli più elevati di formazione per coprire in maniera ottimale le esigenze della produzione. L'ipotesi si basa sul fatto che la scuola debba essere funzionale allo sviluppo produttivo e quindi in contrasto con l'obiettivo democratico di diritto allo studio qualunque sia la finalità a cui esso può condurre. A nostro parere il concetto di merito comparato nelle università e in genere in tutte le scuole non obbligatorie è da escludere: il costituente dove ha voluto il concorso (che in questo caso è limitato all'attribuzione di previdenze economiche) lo ha esplicitato. Ammettere la comparazione è illegittimo perché essa annullerebbe il diritto in sé e, contemporaneamente contrasterebbe con il 2° comma dell'art. 4, il quale stabilisce il dovere di ogni cittadino a concorrere al progresso della società secondo le proprie possibilità e scelte. L'ipotesi del secondo tipo propone, invece, il «proseguimento radicale degli obiettivi di diritto allo studio, accompagnato da un adeguamento completo e continuo della domanda di lavoro ai risultati dei processi formativi». Poiché puntare «a qualunque costo» sul proseguimento degli obiettivi di diritto allo studio — vincolando ad essi lo sviluppo produttivo — appariva molto rigido, si è finito «con lo scegliere un'ipotesi intermedia di modifica [...] delle strutture formative, anche se si sottolineava con forza il ruolo cruciale di una necessaria ristrutturazione del sistema produttivo» (Aa. Vv., *Giovani ad elevato livello di istruzione e mercati del lavoro in Italia*, in «Quaderni di economia del lavoro», 1977, pp. 30-1). Tutti dibattiti questi che si sono accesi (o riaccesi) intorno alla nuova legge sui giovani (L. 1° giugno 1977, n. 285) e sui temi della disoccupazione e sottoccupazione giovanile, per sostenere la necessità di contenere gli squilibri quantitativi e qualitativi tra formazione e occupazione attraverso il controllo degli aspetti del lavoro nei nuovi

Per prendere in esame questo secondo punto ci rivolgiamo ad ipotesi di organizzazione economica che, all'interno di una economia non statizzata, propongono disegni alternativi nel rapporto programmazione-mercato del lavoro. Le proposte provengono da vari settori e ipotizzano la programmazione sulla base della domanda, invece che esclusivamente su quella dell'offerta.

Il dibattito sul rapporto programmazione-mercato del lavoro, sempre aperto sia in Italia sia in tutta Europa, e direi necessario all'interno delle economie capitalistiche avanzate, ha preso oggi nuovo vigore proprio a causa della crisi economica generale, che richiede nuovi strumenti per seguire i mutamenti della società.

Le proposte sono varie ed articolate: ne prenderemo in esame solo alcune che ci paiono più coerenti nella ricerca di un'equa soluzione dei rapporti conflittuali tra pubblico e privato. All'interno di un'economia non statizzata, che agisce in una società democratica, è d'obbligo risolvere il ruolo dell'intervento dello Stato nell'economia. Uno dei modi di intervento statale può essere quello proposto dalla tesi sulla programmazione della domanda². Questa tesi parte dalla constatazione che l'insistere esclusivamente su una programmazione basata sull'offerta, senza tener minimamente conto della domanda, ha finito col portare sia «effetti perversi di reazione del mercato» (es. economia sommersa e blocco dell'edilizia), sia fenomeni di spreco assistenziale. Il punto di partenza più corretto, allora, sembra essere quello

rapporti con la professionalità e, in particolare, con i processi di preparazione e di formazione professionale, delegati spesso ad una scuola che si astraie dalla realtà produttiva. Dunque nel rispetto del diritto di formazione del cittadino, un aumento di scolarità intrecciata all'attività lavorativa, e non separata da essa, come tradizionalmente avviene.

2. Su questo argomento è in corso da tempo un ampio dibattito fra gli economisti della sinistra, che ha avuto inizio con il documento *L'alternativa dei socialisti*, Edizioni «Avanti!», Roma 1978, e, per il Pci, con la *Proposta di progetto a medio termine*, Editori Riuniti, Roma 1977. In particolare, sulla programmazione della domanda, cfr. *Afferrare Proteo per misurarsi col capitalismo*, in «Quaderni della Rivista Trimestrale», n° 62-3, gennaio-giugno 1980, a cura di un gruppo di economisti comunisti; e G. Ruffolo, *Programmare la domanda*, in «La Repubblica», 2 settembre 1980, e *Riforme e controriforme*, Laterza, Bari 1975.

della ricerca tanto da parte dell'istituzione (come per es. anche la scuola), quanto da parte del mercato del lavoro dei canali «di rispetto» non solo dell'offerta, ma anche della domanda «visibile» dei «consumatori collettivi».

La pratica della programmazione porterebbe a ritenere di massima importanza l'individuazione del «rapporto tra quelli che dovrebbero essere i nuovi soggetti del mercato» in questione, cioè «i consumatori collettivi» e «il ruolo dell'intervento dello Stato nell'economia»³.

Nell'individuazione dei soggetti, una tesi fa coincidere il «consumatore collettivo» con un «intermediario pubblico fra produzione e consumo in virtù del quale il bisogno sarebbe sottratto alle dipendenze della sfera della produzione in cui si trova sulla base dei rapporti capitalistici». Secondo altri, invece, i bisogni dei cittadini sono interpretati dalle autonomie locali (regioni, comprensori, comuni, circoscrizioni), che vengono a coincidere con i «consumatori collettivi». Altri ancora (Ruffolo) indica quali «soggetti attivi di progetti di programmazione della domanda» non più le pubbliche istituzioni (compresi gli enti territoriali), bensì «associazioni e consorzi privati, dotati di servizio di orientamento, assistenza, informazione, a partecipazione volontaria e reversibile, i quali, sia pure ad un livello culturale più elevato, rappresentino istanze e preferenze di gruppi privati».

Si avrebbe così un «terzo sistema», quello di autogestione sociale, assieme agli altri due, il sistema della organizzazione politica-amministrativa e di quella dell'organizzazione economica, che potrebbe esplicarsi attraverso «cooperative di lavoro, comunità di servizi, associazioni volontarie di cultura», ecc.⁴.

3. Cfr. M. Alampi, *Il rapporto programmazione-mercato*, in «Rivista critica del diritto», n° 20, p. 86 sgg.

4. Secondo gli economisti del Pci, l'autogestione della domanda deve tener conto prima di tutto di «squilibri ed inefficienze del mercato, dovuti a motivi sia interni sia internazionali». Per tenere sotto controllo quest'ultimo punto, la proposta comunista, vuole «ricostruire condizioni di mobilità e flessibilità del mercato del lavoro, e quindi anche nel sistema delle imprese», attraverso la linea del «Servizio nazionale del lavoro».

2. «Comunità scolastica» e cooperazione

I problemi della programmazione della domanda non possono essere qui seguiti in tutta la loro complessità. Ci limiteremo ad individuare nella «comunità scolastica» un «soggetto attivo di progetti di programmazione della domanda», secondo le ipotesi accennate in precedenza, che può aiutare a risolvere i problemi sul tappeto, come quello, per es., che nasce dal contrasto fra le scelte operate nel settore dell'occupazione dalla scuola e dall'impresa.

È facile constatare la scarsa possibilità di raggiungere soluzioni ottimali qualora esse vengano ricercate esclusivamente attraverso le pur necessarie riforme e attraverso il tentativo di coordinazione tra studio e lavoro.

A questo punto che strumenti può usare la scuola per garantire alle professionalità fornite al suo interno il diritto al lavoro?

Un tentativo di soluzione potrebbe essere, appunto, quello da realizzare attraverso un intervento più drastico in modo che, coinvolgendo l'istituzione comunità-scuola in un processo attivo di autogestione, essa possa adeguarsi autonomamente e in maniera dinamica alla richiesta di occupazione della società in movimento. Ipotesi questa tutta da sperimentare attraverso un'organizzazione che riesca ad incidere realmente sullo sbocco professionale.

Per secoli la scuola è vissuta in una dimensione di astrattezza e di separazione dal mondo esterno, fatto che ha nociuto non poco allo sviluppo equilibrato del rapporto scuola-società. Come abbiamo già più volte osservato, sia i curricula all'interno dei vari ordini di scuola (non esclusa l'università), sia il sistema lento della burocrazia scolastica hanno procurato da una parte immobilismo nell'articolazione di nuovi sbocchi professionali che, man a mano che la società cambiava, avrebbero dovuto coprirne le necessità, e, dall'altra parte, acquisizione di professioni spesso saturate o inutili alla realtà moderna.

Educare non è dare una mera istruzione formale, ma insegna-

re ad autodeterminarsi e a collaborare in senso critico all'organizzazione della società all'interno dei problemi del tempo in cui si vive. Una nuova possibilità (e se vogliamo anche antica, ma adesso dotata di strumenti più idonei) per superare l'immobilismo scolastico di fronte alla realtà sociale (e dunque anche di fronte al mercato del lavoro) può essere data dalla proposta di avviare la scuola verso il modello della cooperazione.

Che le concezioni del mondo cooperativo entrino a far parte della realtà scolastica può significare da un lato l'occasione per inserire nella scuola una visione più concreta della realtà esterna, e, dall'altro, la possibilità per questa istituzione di contribuire dal di fuori all'organizzazione sociale ed economica⁵.

Del resto, a livello di scuola secondaria inferiore e superiore la legge 477 parla di scuola «come comunità che interagisce in quella più vasta sociale e civica», e predispone gli strumenti normativi perché questa nuova realtà possa concretizzarsi.

Sull'organizzazione comunitaria della scuola, sul principio di partecipazione, si è parlato a lungo e da varie parti, per cui non ci sembra opportuno soffermarci ancora⁶. Invece indagheremo

5. Cfr. V. Atripaldi, *La «cooperazione economica» nel processo di trasformazione della scuola*, e A.C. Minola, *La cooperazione e la scuola*, relazioni al 1° Convegno interregionale di studio sul tema *L'educazione cooperativa*, Sorrento, 19-20 maggio 1978, in «Rivista giuridica della scuola», anno XVIII, 4-5, 1979, pp. 571 e 588.

6. Per una panoramica costituzionale sul principio partecipativo si rimanda a V. Atripaldi, *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione all'art. 3 della Costituzione*, in *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Napoli 1974, p. 11 sgg. Per una guida ai decreti delegati cfr. C. Ranucci, *La scuola nei decreti delegati*, Roma 1974; V. Cervone, *La scuola e la società*, Roma 1974; S. Valitutti, *Comunità, educazione e cultura: premessa per un discorso sugli organi collegiali*, Roma 1975; Scarcella-Trainitto-Lamendola, *Gli organi collegiali nella scuola*, «Rivista di diritto scolastico e pubblico», 1975; Aa. Vv., *Manuale per il governo della scuola*, Torino 1975; S. De Simone, M. Salazar, *La nuova scuola italiana*, voll. I-II, Milano 1973; M. Gattullo, *Di fronte ai decreti delegati*, in «Inchiesta», n° 15, 1974; U. Pototschnig, *Organi collegiali e partecipazione nella gestione della scuola*, in «Annali del ministero della P.I.», 1974; G. Natale, P. Colucci, A. Natoli, *La scuola in Italia dal 1859 ai decreti delegati*, Milano 1975; G. Cavallini (a cura di), *Sui decreti delegati pro e contro*, Milano 1975; A. Pizzorusso, *La comunità scolastica nell'ambito della scuola secondaria*, comunicazione all'incontro di studio su: *Libertà fondamentali e formazioni sociali*, Firenze 1975; G. Rossi, *La scuola di Stato*, Roma 1974; B. Sajevo, *Gli organi collegiali nella*

sull'organo che, all'interno di questa struttura ci sembra il più indicato, per fare proposte e organizzare la cooperazione: il consiglio scolastico distrettuale.

Data la sua struttura portante a livello di territorio, il consiglio scolastico distrettuale appare come un ausilio efficiente per risolvere i problemi dell'istruzione anche al di là della scuola dell'obbligo, attraverso una politica organica che realizzi servizi idonei per la popolazione studentesca.

In questo senso recita l'art. 4 del DPR/416/74 quando dice che in questa sede nasce «la programmazione dell'azione educativa al fine di adeguare, nell'ambito degli ordinamenti della scuola stabiliti dallo Stato, i programmi di insegnamento alle specifiche esigenze ambientali» tenendo conto delle «caratteristiche sociali, economiche e culturali della zona interessata» e anche della «distribuzione della popolazione, delle infrastrutture di altri organismi e servizi, con particolare riferimento a quelli sanitari e di medicina preventiva, alla comunicazione e ai trasporti», sulla base «dell'espansione urbanistica e dello sviluppo demografico e scolastico».

Nel territorio da organizzare in modo omogeneo, la funzione del distretto scolastico (art. 9 DPR/416/74) è stabilita come quella atta a realizzare «la partecipazione democratica delle comunità locali e delle forze sociali alla vita e alla gestione della scuola», in modo da potenziare e sviluppare le «istituzioni scolastiche ed educative» e le «attività comesse per la loro realizzazione, con obiettivo del pieno esercizio del diritto allo studio, della crescita culturale e civile della comunità locale e del migliore funzionamento dei servizi scolastici».

«Il distretto, ponendosi come canale tra pianificazione scolastica e pianificazione produttiva ed economica regionale, potrà individuare tutte quelle materie che possono considerarsi socialmente utili e permettere un incontro non solo tra scuola e forme

di intervento culturale, ma anche tra scuola e ogni momento della produzione e dell'economia, dalla fabbrica all'azienda agricola, all'impresa commerciale»⁷.

Esistono gli strumenti perché per la prima volta un organismo di partecipazione democratica agisca anche al di fuori di un settore predeterminato con proposte che realizzano un'intersecazione tra educazione e produzione, tra sistema formativo e territorio.

Il programma, che è annuale, viene elaborato non solo dagli addetti ai lavori ma dalle rappresentanze di tutte le forze sociali e produttive che vi partecipano per legge. Tutte insieme, una volta individuate le varie possibili potenzialità realizzative, queste forze lo gestiranno.

Col sussidio del DPR 616, che stabilisce le competenze comunali e regionali in campo scolastico, si aprono modelli di cooperazione gestionale per i giovani all'interno dei servizi sociali da organizzare. E qui i modelli di gestione possono essere numerosi e articolati.

3. *Università e cooperazione*

Questa ipotesi di cooperazione è meno facile da individuare nella struttura universitaria: anche dopo i nuovi provvedimenti legislativi (presi in esame nel II cap.), si ha l'impressione che l'autonomia speciale continui ad essere fine a se stessa.

Eppure l'autonomia universitaria, proprio perché valida sia all'interno sia all'esterno (in quanto ente pubblico), dovrebbe garantire il corretto esercizio delle attività gestionali di cui sopra. Infatti, secondo gli interpreti⁸, questo tipo di autonomia è

7. Cfr. Atripaldi, *La «cooperazione economica»* cit., p. 585.

8. Cfr. Catalano, *op. cit.*, p. 702; e V. Crisafulli, *Autonomia e libertà nella scuola*, in «Rivista giuridica della scuola», anno IV, 1-2, 1965, p. 23 sgg; G.M. Lombardi, *Autonomia universitaria e riserva di legge*, in «Studi sassaresi», III, 1, 1968, p. 821 sgg; M. Gallo, *Autonomia universitaria e strutture per gli studi giuridici sociali*, in «Politica del diritto», 1970, p. 507 sgg; Motzo, Dentice e D'Accadia, *Legislazione scolastica e autonomia*, Laterza, Bari 1964; Potenza, Conte, *Profili giuridici dell'autonomia nella scuola*, in «Rivista giuridica della scuola», anno IV 1-2, 1965, p. 4 sgg; V. Sica, *Autonomia regionale e autonomia universitaria*, in «Rass. diritto pubbl.», II, 1950, p. 177 sgg.

possibile non solo nel rapporto tra organi e soggetti interni all'università, ma, anche nei rapporti esterni, con altri soggetti pubblici. I tipi di modelli decentrati che si realizzano in questi particolari rapporti sono conseguenza del fatto che «le istituzioni universitarie, in quanto strumenti di sviluppo delle comunità, possono (anzi, debbono) coordinarsi con altri soggetti promotori di sviluppo comunitario, tra cui appunto la Regione, che non può avere che interesse a collaborare con l'università».

Ma queste constatazioni giuridiche e politiche risultano essere completamente astratte se l'università non riesce volta per volta a ristrutturare il suo rapporto con il nuovo tipo di società industriale e a ricercare nuovi tipi di professionalità, con cui necessariamente deve confrontarsi.

4. *Il principio della globalità dei servizi*

Sia la scolarizzazione sia la formazione professionale non devono portare ad un diverbio, ma guidare assieme verso «la risoluzione finale della professionalità, il cittadino, offrendo ad esso, oltre alle possibilità culturali, anche quelle di formazione, e dunque un orientamento per una scelta di lavoro all'interno del sistema sociale complessivo». Questa garanzia si fa meno ipotetica se si prende in esame il contesto legislativo specifico, cioè le norme che disciplinano il decentramento dello Stato, e lo si paragona con le leggi che si occupano del governo della scuola.

Le norme che si rivolgono al decentramento, se applicate nella giusta interpretazione, porteranno alla «integrazione» dei servizi e alla «globalità» dell'intervento anche in questo settore sociale, poiché il loro sistema si muove a condotta circolare.

Il punto di partenza per una interpretazione corretta ci pare dato dal fatto che gli interventi, sia di carattere sociale sia di carattere sanitario, devono «collocarsi *contestualmente* negli ambiti territoriali omogenei prefissati dalla norma» (art. 23 DPR 616/77) ⁹.

9. G. Pellicciari, *Socializzazione e orientamento scolastico-professionale*, in *L'orientamento tra scuola e professione*, a cura di M.C. Bonini, G. Capriz, W. Orsi, Angeli, Milano 1981, p. 250.

All'interno di questi territori, i servizi sociali, essi pure rinnovati nel significato di questa azione globale, esercitano la loro opera per «lo sviluppo delle singole persone e per il benessere collettivo, garantendo, «di conseguenza», per tutti l'uguaglianza delle opportunità». In questo tipo di organizzazione sociale decentrata trovano localizzazione anche i distretti scolastici che operano per una scuola rinnovata come comunità, scuola che diventa sede privilegiata per lo svolgimento del compito sociale di cui si accennava prima (art. 4 DPR 416/74).

Come abbiamo sottolineato nel paragrafo precedente, il distretto contribuisce dunque a finalizzare l'organizzazione globale dei rapporti sociali verso tutti i cittadini nell'ambito dell'unità locale dei servizi. Questo principio di collegamento normativo tra l'organizzazione scolastica e le altre istituzioni è sottolineato anche nell'art. 15 dello stesso DPR 416 che passando in rassegna le funzioni del consiglio scolastico provinciale, assegna ai consigli scolastici il compito di indicare «i criteri generali per il coordinamento a livello provinciale dei servizi di orientamento scolastico, di medicina scolastica e di assistenza psicopedagogica, tenendo conto dei programmi formulati dai consigli scolastici distrettuali.

In questo contesto, all'organizzazione scolastica, come oggi si configura, è ufficialmente riconosciuta la responsabilità particolare in campo di orientamento alla professione. Infatti questa struttura ora possiede gli strumenti normativi affinché il soggetto possa scegliere responsabilmente, attraverso un'informazione corretta, «i processi di formazione di base delle qualifiche professionali».

Strumenti nuovi in campo istituzionale scolastico, efficaci almeno sulla carta, purché non si perda di vista la coerenza con l'organizzazione economica e con quella dell'ambiente socio-culturale ¹⁰: situazioni che spesso non camminano all'unisono.

Infatti, se ci rivolgiamo specificamente alla formazione pubblica, osserviamo che la responsabilità delle carenze in questo cam-

10. Ivi, p. 253.

po non è dovuta esclusivamente alla mancanza di una corretta linea delle strutture chiamate alla formazione, ma anche all'instabile equilibrio di esse con i «vincoli socio-economici che operano sulla domanda e sull'offerta di formazione» e che tendono, data l'innovazione tecnologica continua, «a domande sempre crescenti di nuove qualificazioni professionali e, quindi, di metodi formativi nuovi» ¹¹.

5. *Autodeterminazione delle scelte di lavoro*

Pensiamo che questo problema sia di difficile soluzione: come si è cercato di dimostrare, ancora oggi pur con l'ausilio dell'ultima legislazione in questo campo, non si è sciolto in modo concreto quel nodo sostanziale che è il diverbio tra sistema scolastico e formazione professionale, e che ha portato:

- 1/ a non vedere i due momenti di formazione come articolazione organizzativa di un unico grande apparato, all'interno della politica dell'istruzione e del lavoro, e dunque
- 2/ a non chiarire che il rapporto scuola-formazione e sistema economico è il punto di partenza per il raggiungimento della professione nel rispetto delle attitudini di ciascuno, e
- 3/ ad impedire una più corretta e ampia visuale sul cammino circolare necessario per lo sviluppo della società che non può che realizzarsi (pur nel rispetto della reciproca autonomia) all'interno del rapporto tra-sistema educativo, visto nel suo insieme, e sistema produttivo.

La sfida è adesso lanciata anche alle regioni e agli enti locali (non ultime le provincie, o altro tipo di ente intermedio): essa ha come posta la capacità di dirigere per quanto possibile l'orientamento professionale — sia degli allievi delle scuole statali sia di quelli regionali — verso scelte volontarie, attraverso una rete capillare d'informazione sugli andamenti di vari mercati del lavoro e sui fenomeni sociali.

11. Cfr. *Rapporto Isfol*, cit., pp. 15-6.

Analizzando l'art. 3 del DPR 616/77 che detta che «i trasferimenti e le deleghe» devono ripartirsi «secondo i seguenti settori organici: ordinamento e organizzazione amministrativa; servizi sociali; sviluppo economico; assetto e utilizzazione del territorio», ci rendiamo conto che oggi è possibile «controllare nelle unità locali i rapporti di vario tipo tra l'organizzazione dei servizi e le altre attività e, quindi, ad esempio anche i rapporti tra organizzazione scolastico-professionale e il mercato del lavoro»¹².

Le nuove strutture sia legislative, di cui abbiamo parlato, sia organizzative, dovrebbero tendere a responsabilizzare in maniera autonoma l'individuo, soprattutto attraverso l'informazione per una corretta attività di orientamento. Si vuole dire che l'informazione sull'orientamento deve essere tale che il soggetto possa esercitare la propria capacità critica di scelta su «un ragionamento che colleghi le conoscenze sullo studio e sul lavoro ad un quadro motivazionale in cui» egli «abbia la possibilità di esercitare un'analisi critica dell'informazione ricevuta e di prendere in modo relativamente autonomo la decisione che ritenga giusta»¹³.

Detto questo, non si può fare a meno di sottolineare l'importanza della globalità del sistema scolastico considerato come sistema educativo all'interno del complesso dell'organizzazione dei servizi dell'unità locale, in quanto essa nella sua funzione culturale e professionale è protesa alla formazione complessiva della personalità del cittadino e quindi è atta a mettere in moto una obbligata risoluzione del problema non solo nel campo orientativo delle professioni, e dunque all'interno dei rapporti con gli altri enti dello Stato e delle regioni per una pianificazione a livello anche territoriale, ma conseguentemente nel campo dei rapporti necessari con il mercato del lavoro.

Sulla base sia degli strumenti legislativi e organizzativi, sia delle pressanti esigenze della società in divenire, il rapporto Isfol 1982 sulla formazione professionale pubblica e privata in Italia

12. Cfr. Pellicciari, *op. cit.*, p. 257.

13. Ivi, p. 260.

a livello territoriale, segnala linee di tendenza che prediligono, dopo attento esame del quadro economico e sociale, «l'autoregolazione». Essa in questo senso è da considerarsi «come un canale non secondario di accesso alla dinamica della domanda e offerta di lavoro ai diversi livelli di uscita dalla formazione scolastica», sì da essere considerata una fase di superamento dell'area «di parcheggio o di recupero parascolastico»¹⁴.

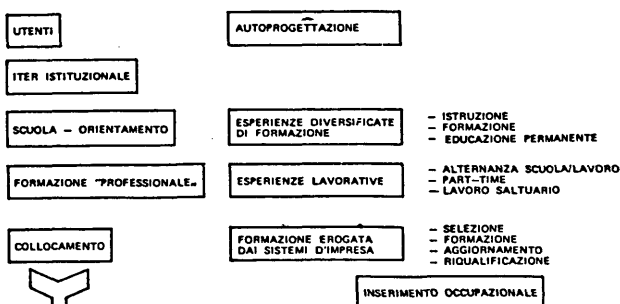
Questo modo di superare l'ostacolo tra la forte domanda di formazione e la rigidità dell'apparato istituzionale si è rivolto spesso in un «dialogo, prevalentemente informale, tra i soggetti sociali interessati: imprenditori, lavoratori [...], istituzioni formative». Quindi, una sorta di rapporto diretto «tra soggetti utenti del sistema educativo nazionale e gestori del sistema produttivo». Lo schema in nota può meglio chiarire il discorso¹⁵.

La garanzia sta nella norma, almeno in democrazia. Ma ci si domanda come questa affermazione può trovare solide basi se spesso il rinnovamento degli strumenti legislativi avviene con tale lentezza da svilirne già in partenza ogni efficacia. Una delle vie di uscita sembra oggi questa tendenza evidente all'«autoregolamentazione», da considerare come spinta alla lotta per il diritto affinché gli interventi legislativi rispondano tempestivamente e in modo adeguato ai bisogni di formazione e di occupazione.

14. Cfr. *Rapporto Isfol*, cit., p. 17.

15. Ivi, p. 18 (schema).

DINAMICHE DEL SISTEMA FORMATIVO



INDICE

1. Scuola e sbocchi professionali, p. 7
2. Autonomia universitaria e sbocchi professionali, p. 21
3. La formazione professionale, p. 31
4. Centri di programmazione e governo della professionalità,
p. 41

**Finito di stampare nel settembre 1983
dall'ETS Pisa**