Elevazione dell'obbligo di istruzione: quale ruolo per la formazione professionale?

Gianfranco Garancini

Nel «Documento programmatico allegato alle dichiarazioni del Presidente del Consiglio dei Ministri» al momento della richiesta di fiducia alle Camere (19 aprile 1988) si affermava come prioritaria la «rapida approvazione» di «una legge che porti a dieci anni l'istruzione obbligatoria, allineando così l'Italia agli altri Paesi della Comunità economica europea». Nella seduta di mercoledì 27 luglio 1988 la Camera dei deputati, dopo una lunga e animata discussione sulla politica dell'istruzione nel nostro Paese, impegnava il Governo a — tra le altre cose — disporre per «prolungamento dell'obbligo di istruzione, nel quadro del riordinamento dell'istruzione secondaria superiore», indicando come obiettivi l'«innalzare i livelli formativi senza penalizzare le fasce giovanili socialmente e culturalmente più deboli» e la «riqualificazione» dell'intero sistema formativo». Sono indicazioni molto chiare, che segnano la strada di una profonda riforma della struttura non solo istituzionale dell'intero sistema formativo del Paese, e che impegnano ad una riflessione seria, non scevra dall'impegno di utilizzare quella virtù intellettuale che è l'*immaginazione*: il sistema dell'istruzione in Italia è a un bivio ormai obbligato, tra la persistenza delle aggregazioni — culturali, sociali, politiche — ereditate da altri tempi, altre esigenze umane e strumentali, altre concezioni politiche, e la scelta di dare spazio e circolazione a nuove realtà, nuove esigenze, nuovi legami tra la cultura e il territorio, tra la cultura e il lavoro, tra la cultura e la società. Si impone, insomma — e non solo e non tanto perché lo hanno detto le istituzioni, anche alle massime istanze rappresentative

ed esecutive, quanto perché è uno dei più netti «segni dei tempi» — l'elaborazione di una nuova cultura dell'istruzione, di una nuova cultura formativa.

Questa esigenza è stata colta dall'acuta attenzione di pedagogisti e di operatori del sistema formativo; l'esecutivo, anche sulla spinta dell'iniziativa popolare che si è opportunatamente e significativamente coagulata su questo che è sentito come uno dei tornanti decisivi della democrazia in atto, ha prodotto progetti di riforme istituzionali e programmatiche che solo la vischiosità malfida dei rapporti di supremazia tra i partiti tiene ferme: queste note intendono solo dare un contributo all'approfondimento delle tematiche relative all'elevazione dell'obbligo di istruzione, alla luce di alcuni principî fondamentali e di alcune linee evolutive contenuti nel cuore stesso del nostro ordinamento, a partire dalla Costituzione repubblicana.

Gioverà allora, prima di tutto, fare un poco di chiarezza sui termini della questione, sul significato delle parole usate.

Non è a caso, naturalmente, che l'art. 34 della Costituzione parla d'istruzione, nel dire che essa è — per lo meno per otto anni — un dovere (*obbligatoria*) e un diritto (*gratuita*) per ogni cittadino. Nell'art. 33, secondo comma, si legge che «la Repubblica... istituisce scuole statali per tutti gli ordini e i gradi»: quale differenza, dunque, tra il termine *istruzione* e il termine *scuola*, l'una *impartita*, e l'altra *istituita*? E quale rilevanza per il discorso che vogliamo impostare qui?

Per *istruzione* intendiamo qui il complesso di conoscenze, capacità, abilità che una persona deve possedere per esser in grado di «svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società» (è la dizione dell'art. 4, Cost.). A tale *istruzione* il cittadino ha diritto: questa affermazione si giustifica nell'intero ordinamento italiano, e specificamente e letteralmente proprio nell'affermazione che l'istruzione è obbligatoria, sì, ma anche *gratuita*: è cioè compito dei soggetti pubblici (istituzionali e non istituzionali) mettere a disposizione dei cittadini gli strumenti necessari perché tutti possano conseguire il livello di istruzione ritenuto necessario per svolgere quelle tali attività o funzioni. È questa una specificazione del compito generale dei soggetti istituzionali definito dall'art. 3, secondo comma, della Costituzione come «il pieno sviluppo della persona umana», e la traduzione — in questo campo — del generale dovere di solidarietà politica, economica e sociale che incombe, certo, ai cittadini singoli e associati, ma anche alle istituzioni.

Così l'istruzione è un diritto e un obbligo per i cittadini, ma è anche un obbligo per la collettività espressa nei suoi soggetti a ciò deputati (istituzionali e non) di *impartirla* ai cittadini.

Impartire l'istruzione ai cittadini non è solo un obbligo per la collettività;

è anche un primario interesse, sia generale, sia specifico, per l'esecuzione del precetto costituzionale dell'art. 9: «l'obbligatorietà dell'istruzione è il presupposto di una sempre maggiore diffusione dell'istruzione stessa, la quale diviene, a sua volta, condizione indispensabile per rendere operativo il precetto costituzionale relativo allo sviluppo della cultura e della ricerca scientifica» (S. Mastropasqua, *Cultura e scuola nel sistema costituzionale italiano*, Milano 1980, p. 146).

Intorno all'obbligo di istruzione, come si vede, ruota una serie complessa e intrecciata di diritti e obblighi, di legittime aspettative individuali e di altrettanto legittimi interessi della collettività. Ruota un sistema che va ben al di là di questa o quell'altra scuola, o di questo o quell'altro apparato, per investire tutt'intera la politica culturale e tutt'intera la politica dell'istruzione di un Paese e di una società.

Di questo sistema — nonostante che poi le diverse articolazioni ministeriali ne abbiano fatto domini separati e incomunicanti, e nonostante che la ripartizione di competenze tra stato e regioni abbia (in questo caso almeno) ingenerato non poche confusioni — fa parte tutto ciò che riguarda l'elevazione culturale dei cittadini. E se non si cade nell'antico errore umanistico di considerare *cultura* soltanto la somma delle conoscenze teoriche, 'libresche' di una persona, ma tutt'intero il modo di rapportarsi di una persona e di un gruppo sociale con la propria realtà (e in questo senso certo la parola viene intesa dalla Costituzione nell'art. 9: la prova è che ricollega alla sua promozione la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione), allora non è possibile non ricomprendere in questo impegno di promuovere lo sviluppo della cultura e di assicurare i più adatti livelli di istruzione ai cittadini *tutta la gamma della formazione, teorica e pratica, scolastica e professionale*: tutto ciò a cui si riferisce l'art. 33, Cost. e ciò cui si riferisce l'art. 35 («la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori»), ma anche l'art. 38, terzo comma («Gli inabili e i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale») e anche quella «istruzione artigiana e professionale» che l'art. 117, Cost. riserva — giustamente, come vedremo più avanti — alle Regioni, quanto a competenza legislativa ed amministrativa, ma che rientra a buon diritto in questo contesto.

Ciò crea, come è chiaro, non facilmente risolvibili problemi di raccordo, integrazione, regolazione di competenze e giurisdizioni diverse: ma la difficoltà di costruire il sistema non può esimere l'operatore degli assetti istituzionali dal coglierne le radici e dall'impegnarsi a chiarire strutture e motivazioni giuridiche e *culturali*. E qui c'è una motivazione fondamentale alla necessità di costruire intorno alla *istruzione* un sistema organico, anche se articolato a seconda delle esigenze e delle caratteristiche: la ragione di unitarietà del sistema è che l'istruzione è un diritto, e che quindi ogni struttura che offra istruzione — e cioè elementi

per l'elevazione culturale del cittadino — deve essere riferita al soggetto unitario 'uomo', o 'persona', o 'cittadino' (appunto), a prescindere dal soggetto che la istituisce. Quella struttura, infatti, qualsiasi essa sia, è *una struttura di servizio*: ed è, certamente, per lo meno nel nostro sistema costituzionale, al servizio di chi ne usufruisce, non di chi la istituisce.

Scuola, per parte sua, è un concetto con una lunga storia e un vasto ventaglio di significati. Nel contesto di cui qui ci stiamo occupando, tuttavia, che è quello dell'ordinamento, *scuola* sta ad indicare uno *strumento di istruzione*: una organizzazione di persone, di attività e di beni per loro strumentali, volta a consentire che il raggiungimento del risultato di istruzione per il quale tale organizzazione è stata apprestata e viene fatta funzionare.

Se ha senso, pertanto (e crediamo di averne offerta qualche ragione), parlare di *obbligo di istruzione* come esplicazione del più generale dovere di solidarietà, ha molto meno senso — e tenderemmo a dire che non ne ha alcuno — parlare di *obbligo scolastico*. Perché proprio nella scelta del tipo di scuola (= di struttura capace di fornire istruzione) e nella scelta dell'impianto culturale da dare alla propria istruzione si spiega tutta la libertà educativa dell'uomo e delle sue formazioni sociali, a partire dalla famiglia: stabilito, cioè, che un cittadino per adempiere ai suoi doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale deve raggiungere un certo livello di istruzione, sia teorica sia pratica, che gli consenta di svolgere un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società, la sua libertà si esplica proprio nella scelta dei modi e degli strumenti adeguati per raggiungere tale livello di istruzione — naturalmente all'interno di confini generali segnati dallo stato, come ente esponenziale della comunità nazionale. È tanto vero questo, che non è affatto detto, secondo la nostra Costituzione (e in certa misura anche secondo la nostra legislazione ordinaria), che per adempiere l'obbligo di istruzione si sia obbligati a frequentare una *scuola*, o comunque una struttura istituzionalmente deputata a compiti di formazione: sia la cosiddetta «istruzione paterna», sia la possibilità di presentarsi da «privatisti» agli esami per il conseguimento dei diversi titoli di studio testimoniano la non coestensibilità — e la non coestensione di fatto — dell'obbligo di istruzione con l'obbligo scolastico.

Ancor meno, poi, si può sostenere tale coestensione se per *scuola* si intenda soltanto una parte del vasto ventaglio di strutture di istruzione presenti nel nostro contesto istituzionale: quelle attualmente ricadenti sotto la competenza del Ministero per la Pubblica Istruzione, escludendo tutte quelle altre strutture che tradizionalmente ricompriamo nella categoria *formazione professionale* (d'ora in poi FP), e che ricadono al momento sotto la competenza centrale del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale (per una meccanica suddivisione

degli articoli costituzionali, supponiamo), e periferica (ma politicamente originaria e determinante, sia sul piano legislativo, sia su quello programmatico) delle Regioni — alcune delle quali tuttavia tendono anch'esse a mantenere separati i due contesti, dividendone le competenze tra due assessorati diversi.

Tra le materie per le quali l'art. 117. Cost. riserva alle Regioni potestà legislativa — seppure «nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello stato» e «sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre regioni» — è la *istruzione artigiana e professionale*. Altrove, come abbiamo visto, la Costituzione affida alla Repubblica (intesa come «l'insieme di tutte le attività e funzioni dello stato come tale, sia delle regioni e degli altri enti pubblici») il compito di curare «la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori» (art. 35, secondo comma) e l'educazione e l'avviamento professionale» degli «inabili e minorati» (art. 38, terzo comma).

Fin dal dibattito in Assemblea Costituente le persone e le forze politiche più attente alla valorizzazione delle autonomie — e tra esse dell'autonomia regionale — sottolinearono come proprio questa materia della formazione professionale (che fu fino da allora tenuta distinta dall'altra, dell'istruzione tecnica: cfr l'intervento dell'on. Codignola il 4 luglio 1947 che — contrario ad attribuire alle regioni competenza in materia di istruzione tecnica — accettò invece la proposta della commissione di coordinamento che attribuiva alle regioni l'istruzione artigiana e professionale) fosse tra i rivelatori più importanti della volontà dell'Assemblea di riconoscere e adeguatamente valorizzare l'ente-regione. L'on. Foresi — per non fare che un esempio — sottolineò come «se c'è una materia in cui è opportuno che vi sia una potestà normativa svincolata dal potere centrale, è proprio quella relativa all'avviamento professionale» (seduta dell'8 luglio 1947); nella stessa occasione Aldo Moro spiegò le ragioni che rendevano — e rendono — doverosa la riserva della materia «istruzione artigiana e professionale» alla potestà legislativa e all'attività amministrativa regionali: «quando si tratta di scuole artigiane o professionali, siamo di fronte a un tipo di istruzione il quale deve aderire in modo particolarissimo alle esigenze economiche e alla struttura sociale della Regione. Proprio se si vuole che questa attività scolastica sia utile avviamento al lavoro è indispensabile che non sia al di fuori dell'ambiente psicologico, sociale, economico, nel quale essi sono nati e hanno svolto la loro vita». Anche se Luigi Einaudi — cui non difettava certo la chiarezza del pensiero — aveva sottolineato qualche giorno prima che queste «sono cose ovvie, intorno alle quali la competenza locale è certamente più adatta ed efficace della competenza degli organi centrali» (28 maggio 1947), intorno al tema della competenza regionale in materia di istruzione artigiana e professionale si appuntarono

le critiche di coloro che si opponevano all'allargamento delle autonomie e dei loro poteri: vi fu chi giunse a dire (l'on. Miccolis, il 4 luglio 1947): «io vi ricordo che la scuola professionale è la scuola del popolo e va salvata dagli enti locali»; ma anche costituenti solitamente equilibrati, e portatori di alti e nobili contributi all'opera di fondazione della nuova repubblica, come Concetto Marchesi, che intervenne quello stesso 4 luglio 1947, non riuscirono a liberarsi dal pregiudizio anti-regionalista che li portava a non vedere le oggettive ragioni d'un affidamento dell'intera materia alla competenza regionale.

In verità tale attività è tra quelle elettivamente riservabili (e infatti, alla fine, costituzionalmente riservate) all'autonomia regionale, in quanto strettamente legata — nella sua programmazione, nel suo sviluppo, nella sua efficacia ed efficienza — alla capacità di rispondere in tempi brevi e in modi il più possibile agili ed elastici alle reali esigenze emergenti da un territorio sufficientemente omogeneo, o comunque rilevabili in tempi sufficientemente rapidi. Dal punto di vista istituzionale, poi, va rilevata una tendenza alla ri-centralizzazione delle attività pubbliche qualificabili come 'servizi' e qualificanti il servizio pubblico in senso *culturale*: le resistenze pesanti che stanno incontrando i progetti di legge — di iniziativa popolare e, ora, di iniziativa ministeriale — per l'autonomia delle unità scolastiche e formative (che lo sono già, in larga misura), sono il segno 'politico' di una tendenza complessiva a riconsegnare allo stato-apparato la prima formazione, sia relativamente alla cosiddetta 'cultura generale' fornita dal sistema scolastico tradizionale, sia relativamente all'occupazione, nel sottosistema dell'educazione professionale. Le ragioni dell'opposizione all'autonomia sono chiaramente comprensibili: ed è comprensibile perché quegli stessi che chiedono a gran voce — ponendolo addirittura come 'pregiudiziale' al loro consenso ad ogni futura riforma — il *prolungamento* (o meglio *certo* prolungamento) dell'obbligo di istruzione sono i nemici più resistenti (anche se meno appariscenti) di ogni ipotesi di autonomia; per loro, infatti, il prolungamento dell'obbligo di istruzione diventa l'espedito per riaccentrare il controllo di altre due fasce generazionali: e l'autonomia, invece, farebbe loro sfuggire (sia pur in misura parziale) il controllo dell'intero sistema...

Nelle più recenti ipotesi legislative che hanno investito il settore della FP — si veda soprattutto la legge 863/1984 — emergono con chiarezza tendenze a svuotare di contenuto sia le autonomie regionali, sia l'intero sistema della formazione e dell'orientamento professionale nella sua autonomia (e non per nulla è in pericolo la sopravvivenza della legge 845/1978: non tanto nella formulazione — che è sempre perfezionabile, quanto proprio nello spirito complessivamente autonomistico e capace di porre la FP come sottosistema integrato del sistema educativo nazionale). Senza addentrarci nell'esame minuto dei conte-

nuti di tali tesi — esame che ci porterebbe lontano anche dal punto di vista della disciplina dei rapporti funzionali tra stato centrale e autonomie, locali e sociali — ci preme di far rilevare come da una parte si ponga quasi esclusivamente l'accento sulla *mera addestratività* attribuita alla FP, svuotandola del suo contenuto culturale e *sociale* in senso lato; e come, dall'altra parte, si stravolga il sistema delle competenze e delle responsabilità previste dalla Costituzione repubblicana in tali campi, con non indifferenti conseguenze di carattere sociale e anche politico. Infatti l'accento è posto quasi esclusivamente sui problemi occupazionali e sull'equilibrio del mercato del lavoro, attivando una serie di strutture con funzione dominante di elaborazione di dati e di politiche volte al cosiddetto 'pieno impiego', e proponendo una serie di figure contrattuali specifiche (convenzioni dirette tra imprese e commissioni regionali per l'impiego, contratti di formazione & lavoro, contratti di apprendistato, contratti di lavoro a termine o a tempo parziale, contratti di solidarietà, e così via) le quali non solo escludono di fatto qualsiasi considerazione *culturale* del lavoro per privilegiarne nettamente la valenza retributiva e il contenuto contrattuale, ma addirittura aggirano l'intero sistema della formazione e orientamento professionale, attivando una sorta di FP parallela, orientata, però, non al lavoratore, ma al lavoro.

Si tratta di una scelta — che definirei, storicamente parlando, di carattere corporativo — che consegna (o ri-consegna) la formazione professionale all'azienda (rinneghiando molti anni di conseguimenti sia dottrinali sia operativi), che consente all'impresa, d'accordo con le rappresentanze sindacali dei lavoratori, di finanziare con danaro pubblico riqualificazioni, riconversioni, ristrutturazioni aziendali, modellando la formazione sulla singola azienda o addirittura sulla singola unità produttiva, e creando un tipo di lavoratore a misura d'ogni singola azienda («il lavoratore è per la produzione, e non la produzione per il lavoratore», potrebbe essere il grottesco ma non molto lontano dal vero *slogan* che si potrebbe coniare). Si perde così ogni concezione complessiva di *cultura del lavoro* e di *lavoro come cultura* e si stravolge e travolge l'intero sistema pubblico delle competenze e delle deleghe previsto e stabilito dalla Costituzione repubblicana e dalla legislazione di riforma dei servizi, sia in generale sia nella specie (dpr 616/1977 e l. 845/1978), per aprirne uno diverso, sostanzialmente caratterizzato dal rapporto *privato* o — o peggio — dell'utilizzazione a fini privati delle pubbliche funzioni e del pubblico danaro.

Va chiarita bene la differenza: un conto è un sistema orientato a creare posti di lavoro anche a costo di finanziarli con danaro pubblico (sistema tipicamente assistenziale); un conto è un sistema orientato a fornire al cittadino il dovuto livello di formazione e di istruzione professionale, cui ha diritto, lasciando poi a lui di scegliere, secondo le sue capacità (così acquisite) e secondo la sua libera

determinazione, e anche secondo le opportunità offerte dal mercato del lavoro, l'attività o la funzione da svolgere per inserirsi nel progresso materiale o spirituale del Paese. Il sistema che sembra delinarsi — e che qui metto in discussione, da un punto di vista di molto più che meramente pedagogico-istituzionale, ma da un punto di vista di complessiva politica dell'istruzione e della formazione dei giovani nel nostro Paese — è volto all'obiettivo di sostenere molto di più la *domanda* di lavoratori, che non l'*offerta* di lavoratori: è insomma molto di più dalla parte dell'impresa che non dalla parte della effettiva formazione ed elevazione professionale dei lavoratori. A parte la divergenza dalla lettera e dallo spirito della Costituzione, può trattarsi di una questione di scelte politiche: ma occorre essere chiari, per consentire all'opinione pubblica di valutare con trasparenza.

A prescindere, poi, da ogni altra valutazione, ciò svuota di significato e valore l'importante impegno culturale e sociale che notevoli energie umane e sociali — pur di diverse matrici ideologiche — hanno profuso per ripensare a — e ricostruire — un sistema di istruzione (e, più in generale, di servizi) complessivo e integrato tra istituzione pubblica e iniziativa sociale: proprio la forte presenza di strutture dovute non all'istituzione pubblica ma all'iniziativa sociale e/o all'attività di enti, associazioni, congregazioni religiose di grandi tradizioni storiche e radicamento sociale popolare, costituisce la caratteristica e — vorremmo dire — la ricchezza del campo della FP. A maggior ragione, dunque, appare necessario un quadro legislativo che — da una parte — riconosca e valorizzi e sviluppi, programmandola adeguatamente e adeguatamente inserendola nel contesto del sistema nazionale dell'istruzione, la FP, come uno dei momenti qualificanti l'attività della Repubblica in sostegno alle necessità dei cittadini del proprio variegato territorio, e come uno dei nodi decisivi di una corretta e preveggenza politica economica, della produzione e dell'occupazione, ma anche di una intelligente politica culturale e dell'istruzione, in accordo con la storia e i principi generali di quadro del nostro ordinamento.

Ancora un altro contesto problematico va affrontato, prima di poter essere in grado di dare alcune indicazioni in ordine al tema di queste note. Si tratta della *definizione* della FP: solo così è possibile usare di questo elemento per la costruzione di una disciplina non equivoca. Il tema della definizione della FP si pone a partire dalla lettera stessa della Costituzione che, come sappiamo, nell'art. 35 parla di «formazione ed elevazione professionale dei lavoratori», mentre all'art. 117 usa un'espressione («istruzione artigiana e professionale») che ha fatto discutere molto la dottrina e ha chiamato più volte a pronunciarsi la Corte costituzionale. Infatti, successivamente all'entrata in vigore della Costituzione si

prese a distinguere tra *istruzione* professionale e *formazione* professionale e, prima ancora, tra istruzione professionale in senso lato e istruzione professionale in senso stretto. Qual era — e quale tuttora è — la sostanza della questione? Si tratta di definire i confini della competenza (legislativa e amministrativa) dello stato e di quella della regione: ma vedremo che questa discussione coinvolge anche in primo piano le questioni che ci interessano qui. La dottrina regionalista ha insistito sulla comprensività del termine *istruzione* e sulla sua collocazione nell'art. 117 per concludere che siano di competenza regionale tutte le attività di istruzione professionale, comunque qualificate e comunque finalizzate (cfr. U. Pototschnig, *La competenza regionale in materia di istruzione professionale*, in «Rivista giuridica della scuola», 1973), e a pensare al trasferimento alle regioni — una volta attuata la riforma della scuola secondaria superiore — di tutti gli Istituti professionali di stato; viceversa la dottrina più attenta agli interessi dell'apparato centrale dello stato ha reso ad interpretare il termine *istruzione* in relazione con l'art. 33, Cost., richiamando allo stato il massimo possibile di competenza anche in relazione alla formazione professionale (cfr, per certi aspetti, De Simone, *Istruzione artigiana e professionale e sistema scolastico italiano*, in «Rivista giuridica della scuola», 1978). Il dibattito sulla definizione venne anche portato a più lontane conseguenze: venne, infatti, domandato alla dottrina se si dovesse fare riferimento al termine «istruzione artigiana e professionale» come era inteso dai costituenti (cfr Lupò, *L'istruzione artigiana e professionale nel quadro dell'attuazione delle regioni*, in «Rivista giuridica della scuola», 1972), oppure se — sulla scorta dell'affermazione che tale espressione «non aveva alcun significato giuridico definitivo e compiuto» ai tempi della Costituente (Pototschnig, citato, p. 402; cfr Balucani, *Le competenze delle regioni in materia di istruzione professionale dopo i decreti di trasferimento delle funzioni statali*, in «Foro amministrativo», 1973, II) — si dovesse ricorrere a una interpretazione evolutiva, così da adeguare l'espressione costituzionale alle esigenze dei tempi. E anche qui la dottrina si è divisa tra i tutori della rigidità della Costituzione italiana da una parte, e gli assertori dell'elasticità delle norme costituzionali (specie di quelle che delineano un programma di legislazione) dall'altra.

Anche se questo dibattito sembra toccarci in via esclusivamente preliminare (ma non è proprio del tutto così), ci pare di poter concludere, con F. Coccozza (in *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, a cura di Barbera & Bassanini, Bologna 1978, pp. 259-260) che «la verità è che si tratta di una materia che sta subendo una rapidissima evoluzione di significato e un continuo assestamento delle finalità cui tendono le attività di formazione, così che l'autonomia regionale risulta essere, forse, uno dei settori delle autonomie locali, in cui maggiormente si riscontra l'effettività dell'esigenza di un sempre più rapido adeguamento

(magari correttivo) delle istituzioni alle trasformazioni sociali e politiche, esigenza che giustifica già da sola l'ordinamento autonomistico disegnato dalla Costituzione. Con ciò si comprende, ad ogni modo, la fluidità e la relatività «storica» della nozione di istruzione professionale»: «relatività storica», aggiungiamo noi, che ben poco di relativo però, conserva dal momento che se ne colgono gli strettissimi legami con la *società* locale, cioè con la cultura, le esigenze personali, le usanze, le pratiche, i *trend* occupazionali, anche il «clima» complessivo della vita di un determinato territorio.

D'altra parte non minori perplessità suscita il tentativo che alcuni fanno di distinguere *istruzione* professionale da *formazione* professionale a partire dalla competenza amministrativa, per cui sarebbe *istruzione* quella attinente all'ordinamento «scolastico» e di competenza statale, e sarebbe *formazione* quella intesa esclusivamente come strumento di politica del lavoro, tendente a favorire l'occupazione, a mantenere aggiornata ed efficiente la forza-lavoro, a tutelare e incrementare la produzione e a rendere più efficace ed efficiente l'organizzazione del lavoro; oppure a partire dagli sbocchi formali degli studi, per cui *istruzione* sarebbe quella che porta a un titolo di studio o *diploma* avente valore legale, e *formazione* quella che porta all'ottenimento di un semplice *attestato* che rappresenti un riconoscimento di perizia e di qualificazione professionale con il solo valore d'una certificazione di fatto e «atto ad infondere fiducia nel pubblico».

A ben vedere, l'impostazione della questione della definizione della FP secondo siffatte categorie non soddisfa perché cozza contro la necessaria storicità del diritto, contro la concreta storia della FP, contro l'apprezzamento sociale diffuso (la *tipicità sociale*), da cui conviene trarre la convinzione — che tuttavia ha basi non equivocate nell'interpretazione del nostro ordinamento — che anche la FP fa parte — sia pure, come è stato detto, come «sotto-sistema» — del complessivo sistema dell'istruzione: il «sotto-sistema» dell'istruzione professionale, accanto al «sotto-sistema» dell'istruzione teorica, «libresca», accanto al «sotto-sistema» della formazione permanente e ricorrente.

A parte la curiosa inversione metodologica — che però svela una cattiva abitudine culturale — per cui si giunge alla determinazione della sostanza giuridica di un'attività a partire dalla sua disciplina amministrativa formale (mentre dovrebbe avvenire esattamente il contrario, dovendosi senza dubbio adeguare la disciplina formale alla sostanza sociale e giuridica dell'attività), abbiamo già sottolineato come sia — in tutta la fatica d'interpretare e anche di formare diritto, ma nella nostra materia specialmente — necessario interrogarsi prima di tutto sui bisogni e sulle domande sociali per apprestare una risposta in termini di assetto formale che sia davvero *storica*, davvero capace, cioè, di cogliere e rispettare quel nesso vitale che deve legare ogni società e il suo diritto. Così in questo

campo una distinzione — e una ricerca cosiddetta storica — come quella proposta dalla dottrina corrente non hanno, alla fine, che una valenza meramente classificatoria, astrattamente dogmatica: e pretendere di interpretare il diritto da questo solo punto di vista vuol dire, in ultima analisi, andare incontro al rischio di non comprendere e per questo trascurare o addirittura ignorare tutto lo spessore storico e il valore umano che caratterizza la vitalità d'un ordinamento e d'una sua parte.

Nel caso nostro, poi, questo assunto trova una conferma piena: infatti la categoria giuridica *istruzione artigiana e professionale* (per assumere la formula costituzionale) o *formazione professionale* (per assumere una formula più moderna e sostanzialmente equipollente, ma dalla cui diversità formale si fa discendere una serie di diverse conseguenze giuridiche sostanziali) sta ad indicare sinteticamente e riassuntivamente tutta quella attività — ricca e storicamente così ben radicata nell'esperienza sociale del nostro territorio nelle sue varie articolazioni e specificazioni — finalizzata «alla diffusione delle conoscenze teoriche e pratiche necessarie per svolgere ruoli professionali» e rivolte «al primo inserimento, alla qualificazione, alla riqualificazione, alla specializzazione, all'aggiornamento e al perfezionamento dei lavoratori, in un quadro di formazione permanente» (prendiamo le espressioni dell'art. 2 della legge 21 dicembre 1978, n. 845, *Legge quadro in materia di formazione professionale*): si individuano preliminarmente, ben chiari, due livelli, che potremo chiamare di FP *primaria* e di FP *secondaria*, a seconda che si riferisca a chi si deve *preparare* al lavoro, o a chi, già lavorando, senta o abbia l'esigenza di riqualificarsi, specializzarsi, aggiornarsi, perfezionarsi. La FP nel suo complesso è un'attività, quindi, profondamente connaturata con la tradizione culturale dei diversi ambienti sociali; una vera e propria (principalmente perché sentita come tale dall'esperienza comune) *scuola del lavoro*, sia nel senso di introduzione al lavoro sia nel senso di valorizzazione e perfezionamento del lavoro stesso. E solo la sopravvivenza, per molti versi perfino patetica, d'una concezione idealistica della scuola e del lavoro, che non riesce a coglierne — nonostante le profferte di principio e le tirate demagogiche — le profonde, necessarie, vitali interazioni, relega al ruolo di «scuola di seconda categoria... destinata alla parte più debole della forza lavoro giovanile, precocemente gettata sul mercato del lavoro da una scuola di stato avulsa dalle dinamiche sociali o produttive, e che è ben lontana dal riconoscere come componente essenziale del processo formativo la dignità del lavoro». Alla radice di questa decisiva incomprendenza sta la incapacità di cogliere l'evoluzione della concezione del lavoro da *lavoro fatica*, socialmente spregiato e irrilevante per l'ordinamento, a *lavoro-partecipazione* e *lavoro-relazione*, quale è delineato dalla vigente Costituzione italiana, tanto rilevante dall'ordinamento da costituirne ad-

dirittura il fondamento (cfr. art. 1, Cost.).

È, in definitiva, un'incomprensione del significato complessivo dell'art. 4 della Costituzione, e delle sue singole parti, che genera l'incomprensione per il lavoro come fatto di partecipazione e di relazione, nell'affermazione originale e originaria della libertà dell'uomo al di sopra di ogni istituzione: una lettura partita dall'art. 4, secondo comma, Cost., non può non condurre all'assunzione del lavoro come veicolo e fatto di partecipazione e come relazione sociale, ed alla considerazione per la formazione ad esso come scuola ed istruzione, mirando a rendere effettivo il diritto al lavoro, che si concreta nel dovere di partecipazione e di solidarietà, attraverso la risposta il più possibile esauriente e *adeguata* al diritto all'educazione, diritto introduttivo fondamentale per tutti gli altri diritti sociali e personali e per lo svolgimento di qualsiasi attività o funzione parimenti sociale.

La FP dunque, non è altro rispetto all'istruzione ma ne è un aspetto o — o se si vuole usare un'espressione presa a prestito — un «sotto-sistema». Se educazione è introduzione all'esperienza, la FP è certamente educazione; se scuola è strumento di educazione e di acquisizione di strumenti per partecipare all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese per il tramite del proprio lavoro, i Centri di FP sono certamente scuola e impartiscono istruzione; e se la cultura è l'insieme degli strumenti, dei giudizi, della categorie di pensiero, e anche delle abilità tecnico-pratico-professionali in forza di cui ogni uomo «conquista» il suo posto nella società e le dà il proprio contributo, il prodotto della FP è certamente — oltre che istruzione — cultura. Con il che, ci pare, si dimostra tutta la debolezza e sostanziale estraneità alla nostra cultura complessiva e alla nostra specifica cultura costituzionale di quelle argomentazioni che vorrebbero vedere un criterio di distinzione tra istruzione professionale e formazione professionale (o istruzione professionale in senso lato e istruzione professionale in senso stretto nel fatto che la prima — in qualche modo più «mobile» (perché più generale e astratta) — dispensa «attestazioni di cultura», e l'altra rilascia *soltanto* attestazioni «di ben determinate capacità pratiche e tecniche» (*naturalmente* senza valore legale; e qui torna uno dei punti più equivoci e insieme più decisivi di tutto il nostro sistema di istruzione). A prescindere dalla quanto meno sorprendente confusione tra momento della *valutazione* e momento della *istituzione* che vi è sottesa, una simile concezione — ove portata alle sue interne, necessarie conseguenze — arriverebbe a negare la funzione *formativa* della *formazione* professionale, lasciandole solo un ruolo meramente addestrativo, materiale, meccanico. La sentenza della Corte costituzionale n. 89 del 30 maggio 1977 offre un modello esemplare di tale concezione — per altro irrimediabilmente *datata* — e delle sue conseguenze, se coerentemente tratte a fil

di logica: occupandosi della *vexata quaestio* istituzionale della definizione delle competenze tra stato e regioni in materia di istruzione professionale (ex art. 117, Cost.), la Corte arriva a distinguere l'istruzione professionale — caratterizzata a dire suo «per la diretta finalizzazione all'acquisizione di nozioni necessarie sul piano operativo per l'immediato esercizio di attività tecnico-pratiche» — dalla «istruzione in senso lato», attinente all'ordinamento scolastico e di competenza statale, la quale «pur se può ben impartire conoscenze tecniche utili per l'esercizio di una o più professioni, ha sempre come fine ultimo e indefettibile la complessiva formazione della personalità umana»; con il che si verrebbe a relegare la FP a *un ruolo meramente addestrativo che storicamente non ha avuto e non ha*, e le si negherebbe di provvedere (o comunque contribuire) alla formazione della personalità umana; si avocherebbe allo stato tale compito, che costituzionalmente appartiene alla libertà del singolo, all'intervento delle sue formazioni sociali primarie (e principalmente alla famiglia), all'iniziativa sociale, cui lo stato dà il suo supporto; si negherebbe alle autonomie locali qualsiasi ruolo o funzione autonomi, appunto, relegandole al ruolo di semplici e meccaniche macchine erogatrici di servizi già decisi in tutto dagli apparati centrali dello stato (e qui si ritornerebbe a quanto già accennato sul disegno di svilimento nella concreta prassi amministrativa della grande possibilità mai pienamente maturata finora, costituita dalle autonomie e dalla autonomia, il cui riconoscimento e la cui promozione tuttavia la Costituzione porrebbe, con l'art. 5, tra i principi fondamentali del nostro sistema istituzionale).

La verità è che la FP ha un duplice, complementare valenza: di risposta all'esigenza di rendere effettivo il diritto all'istruzione e di risposta all'esigenza di rendere effettivo il diritto al lavoro. Il già ricordato F. Coccozza scrive (alle pp. 264-265 dell'*op. cit.*) che «scorporato dal diritto allo studio» [che l'autore intende come «diritto al titolo di studio»] e reso autonomo [in forza di quella che l'autore definisce la *deprofessionalizzazione* della scuola secondaria che ha colpito proprio il valore professionalizzante del titolo di studio], il «diritto alla formazione professionale» resta intimamente saldato al «diritto all'istruzione scolastica»...; nello stesso tempo, però, si collega ad un altro fondamentale diritto: il «diritto al lavoro» che, come diritto ad essere occupato e inserito nel sistema produttivo del Paese, presuppone e ricomprende in sé il «diritto all'istruzione», il «diritto all'orientamento professionale», il «diritto alla formazione professionale»: tutti «diritti sociali» inscindibili l'uno dall'altro, anche logicamente».

Con tale intendimento si mossero le regioni fin dall'elaborazione degli statuti, e si mosse il legislatore nazionale quando — in attuazione della delega di cui alla legge 22 luglio 1975, n. 382 — elaborò il dpr 24 luglio 1977, n. 616; que-

sto, all'art. 35, infatti, ampiamente applica un criterio estensivo alla lettera dell'art. 117, Cost.: «Le funzioni amministrative relative alla materia «istruzione artigiana e professionale» concernono i servizi e le attività destinate alla formazione, al perfezionamento, alla riqualificazione e all'orientamento professionale, per qualsiasi attività professionale, e per qualsiasi finalità, compresa la formazione continua permanente, ricorrente e quella conseguente a riconversione di attività privata di istruzione artigiana e professionale»; il dpr 616/1977 tuttavia cade anch'esso nell'errore di metodo e di prospettiva di giudicare il significato di un'attività dal suo risultato *formale*, quando riserva alla competenza dello stato i servizi e le attività «dirette al conseguimento di un titolo di studio o diploma di istruzione secondaria superiore, universitaria o postuniversitaria»: la petizione di principio è palese, dato che il diploma ha valore di titolo legale se è conseguito al termine di un corso di scuola secondaria superiore, e per giudicare se un corso di istruzione sia o non sia «scuola» si va a vedere quale sia il «titolo» che si consegue alla sua fine, e se non è un «diploma», allora non è «scuola». Ma: è la scuola che legittima il titolo, o il titolo che legittima la scuola? Proprio questa grottesca contraddizione logica denuncia l'impercorsibilità del metodo.

Possiamo concludere questa parte di queste note dicendo dunque che — sia per la inconsistenza delle opinioni contrarie, sia soprattutto per obiettive ragioni storiche, sostanziali e sistemiche — *la formazione professionale nel sistema costituzionale italiano è parte a pieno diritto del sistema complessivo dell'istruzione*. Le opinioni contrarie di parte della dottrina e — anche — di parte del sistema dei partiti o si reggono su argomenti che abbiamo visto — sia pure per brevi cenni — essere per lo più inconsistenti quando non viziati da deformazioni metodologiche o petizioni di principio, o si sostengono su motivazioni extragiuridiche, sia politiche (centralismo, «sfiducia» per l'autonomia locale, malinteso senso della «cultura»), sia corporative (difesa di posti di lavoro o — di più — d'un determinato e favorevole regime e d'una consolidata *routine* di lavoro).

D'altra parte, se anche si volesse accedere all'ipotesi di chi dice che ci si debba riferire — per comprendere il significato dell'espressione dell'art. 117, Cost. — alla concezione dei costituenti (cfr Lupò, *cit.*), non pare del tutto accettabile l'affermazione che allora essa «non aveva alcun significato giuridico definito e compiuto» (Pototschnig, *cit.*): il costituente Aldo Moro, infatti, con l'evidente intendimento di caratterizzarne proprio la sostanza giuridica definì espressamente la FP «attività scolastica», e le pose come finalità l'«avviamento al lavoro», sottolineando proprio la funzione di *Einführung*, di avviamento o introduzione alla esperienza, caratteristica della funzione educativa e «scolastica», e intendendo — in armonia con il sistema costituzionale che si andava delineando — il lavoro non solo e non tanto come prestazione d'opera subordinata, caratterizzata da

un contenuto più o meno elevato di professionalità, ma come impegno di solidarietà e titolo di cittadinanza.

Ora occorre fare un passo avanti anche rispetto alla legge 845/1978 che — pur aprendo la FP al ruolo di formatrice complessiva della cultura del lavoratore — sembra lasciare un po' da parte la questione della FP che abbiamo chiamato sopra *primaria*: in questo la legge 845/1978 mostra di essere un poco «datata» e di risentire della cultura del tempo — certamente non breve, anzi — della sua gestazione e della sua nascita, sia perché non riesce a liberarsi del pregiudizio pseudo-umanistico ed idealistico che cultura autentica si faccia solo a scuola (intesa in senso idealistico, appunto), e che la eventuale «cultura del lavoro» sia qualcosa da aggiungere poi: ma senza quella cultura «scolastica» si è sempre cittadini di serie B; sia perché sembra riservare attenzione maggiore alla formazione o riqualificazione del già *occupato*, piuttosto che alla formazione primaria. L'esclusione della possibilità di adempimento dell'obbligo scolastico attraverso i canali della FP (art. 2, comma secondo) è figlia di questa concezione. Da allora, tuttavia, sono passati molti anni, e assai diverso si presenta il panorama sia per quel che concerne il mercato del lavoro e la cultura del lavoro (anche se, come abbiamo visto, rimangono forti pressioni — che anzi vanno accentuandosi — a riconsegnare la formazione dei lavoratori al posto di lavoro addirittura affidando alle aziende la cura stessa della parte teorica della formazione [un progetto di legge di fonte ministeriale per la riforma della legge 845/1978 si muove esattamente in questa direzione]).

Per inserire il discorso della FP in quello dell'elevazione dell'obbligo di istruzione occorre tenere presente che nella nostra società si sono moltiplicati i *saperi*, come si dice, cioè i complessi di conoscenze conchiusi in sé, e relativi a determinate discipline; si sono moltiplicati, pertanto, i tipi di *istruzione* che una persona può conseguire, a parità di dignità e apprezzamento sociale (per lo meno assai di più che dieci o vent'anni fa, nonostante certo operaismo allora di moda, soprattutto nella cultura degli operatori politico-sociali); si sono moltiplicate le cosiddette 'agenzie di istruzione' e anche (ma non sappiamo se questo sia un fatto del tutto positivo) le cosiddette 'agenzie educative'. In questa pluralità la *libertà di istruzione*, supporto necessario all'esercizio effettivo del *diritto all'istruzione*, ha campo di azione molto più vasto di quanto non fosse dieci o vent'anni fa: sia in senso per dir così 'verticale', relativamente al contenuto di principi e valori culturali in un positivo pluralismo educativo e formativo (anche se poi permangono discriminazioni legate a un'interpretazione massimalistica del contesto pubblico/privato); sia in senso 'orizzontale' in relazione alla struttura giuridica dell'istituto (statale, non statale, privato), e in relazione alla *forma di istruzione*:

e qui la scelta può essere tra una istruzione tradizionalmente 'scolastica' (nei vari ordini di scuola), una istruzione legata più direttamente all'acquisizione di conoscenze tecnico-pratiche (non disgiunte da una adeguata preparazione di cultura generale) nel sistema della FP, altre forme di istruzione più legate all'iniziativa personale, o legate — al contrario — a filo doppio con una precisa destinazione lavorativa, un preciso sbocco occupazionale (i contratti di formazione & lavoro, per esempio). Ciascuna di queste forme di istruzione in sé porta caratteristiche dominanti e caratteristiche deboli, queste ultime rimediabili con l'attingere alle caratteristiche dominanti delle altre; ma anche ha in sé la dignità di essere forma di istruzione capace di assicurare al cittadino quelle conoscenze che — pur nella diversità delle vocazioni e nella diversità degli sbocchi — lo mettano in grado di adempiere ai suoi doveri sociali.

Si capisce bene, giunti a questo punto, come la distinzione tra *obbligo di istruzione* e *obbligo scolastico* non sia per nulla nominalistica, anzi conservi in sé nodi problematici, la soluzione dei quali richiede delle scelte di politica generale assai caratterizzate. Infatti non si tratta solo di aprire, parlando di obbligo di istruzione, alle diverse forme di istruzioni presenti nella società, o di perpetuare, parlando di obbligo scolastico, la risalente distinzione idealistica e insieme classista tra istruzione di serie A (quella data dalla scuola, quella teorica) e istruzione di serie B (quella acquisita attraverso i canali della FP, o di diverse forme di istruzione «sul campo»). Si tratta di accettare, da parte dello studioso, ma poi anche del legislatore, di fare i conti con il cambiamento del concetto, del contenuto, dei metodi della cultura in questi anni, che ha portato con sé un cambiamento altrettanto profondo delle esigenze, dei contenuti, dei metodi, dello spazio stesso riconosciuto all'istruzione. La crisi del sistema educativo (scolastico-formativo) nazionale — sia statale sia non statale, per vero — ha origine proprio da qui, da questa incapacità (o cattiva volontà) di adeguarsi in tempi ragionevolmente tempestivi ai cambiamenti sociali, riformando le strutture, i contenuti gli assetti istituzionali del sistema di istruzione.

Possiamo senz'altro parlare — con molti autori — di un sistema formativo allargato, costituito cioè da diversi contesti formativi e anche educativi; ma questo non basta se si limita ad essere la constatazione di una compresenza — «a canne d'organo» — di diversi percorsi formativi, perché non modifica in nulla una stratificazione che da orizzontale (di fatto) tende a divenire verticale (di valori, di diritto e di conseguenze sociali e giuridiche): fintantoché non si potrà parlare di un *sistema formativo integrato*, in cui le varie forme di istruzione interagiscano tra loro, in cui alla compresenza di *offerte educative e formative* corrispondano adeguate e funzionanti strutture di orientamento e meccanismi di equiparazione tra diverse forme di istruzione e diversi tipi di scuole ed istituti

di educazione. Il sistema formativo integrato implica anche che tra le diverse forme di istruzione viva una ampia circolazione di carattere osmotico, prendendo — soprattutto in una fase legiferante come è quella che stiamo vivendo — l'una il meglio dall'altra, o le indicazioni che sembrano più positive e integranti (= capaci di creare integrazione tra le diverse forme di istruzione).

L'elevazione dell'obbligo di istruzione non può pertanto non passare attraverso l'accettazione del sistema formativo integrato, e la sua valorizzazione e il suo potenziamento; non può non passare attraverso un innalzamento della qualità del sistema, se non vuole essere un puro espediente sindacale, o un rimedio per tenere fuori dal mercato del lavoro due «classi» in più, ma vuole essere quello che dovrebbe, e cioè una via primaria di elevazione del livello culturale complessivo e del livello dell'istruzione dei cittadini, nei modi e nelle direzioni che ciascuno (o la sua famiglia) secondo le proprie inclinazioni e la propria scelta decide di seguire e ritiene più consoni a sé.

Si tratterà, pertanto, di considerare il controllo e la valutazione del funzionamento del sistema non tanto (e non più) in ragione dell'adempimento pedissequo e preciso di tutti i processi, ma — salva quella parte di forma che è necessaria per far funzionare le strutture — in ragione del prodotto di istruzione e di solidarietà sociale ottenuto, e in ragione dello sviluppo di mature personalità di cittadini ottenuto. L'elevazione dell'obbligo di istruzione, dunque, non può prescindere — nella sua disciplina legislativa — da questa serie di considerazioni, di cui occorre tener conto proprio ora, che ci si trova ancora in una fase *de iure condendo* assai liquida ed esposta a variazioni anche sostanziali dell'impianto di riferimento e dei suoi contenuti.

Ma soprattutto l'elevazione dell'obbligo di istruzione non può prescindere dalla considerazione che andrebbe fatta sempre, prima di apprestarsi ad un'opera, specialmente di carattere pubblico e a carico della vite dei cittadini: a favore di chi questa riforma viene operata? *Cui prodest*, insomma. E non c'è dubbio che l'elevazione dell'obbligo di istruzione non può che giovare, in primissima istanza, che dover giovare all'elevazione culturale complessiva dei cittadini: qualsiasi altra finalizzazione — a patto che sia legittima — non può che passare in secondo piano rispetto a questa. Tale finalità diventa anche il criterio di giudizio — o di discriminare — per molte altre attività, ivi comprese quelle relative alla nuova disciplina del collocamento, ai contratti di formazione & lavoro, alla ricerca di una nuova disciplina che consenta di riesumare il vecchio apprendistato, e così via. Da quest'ultimo punto di vista appare davvero come antistorica e poco aggiornata sull'esperienza della cultura contemporanea una proposta di elevazione dell'obbligo di istruzione che precinda dalla considerazione che l'elemento professionale — e l'istruzione professionalizzante — sono entrati a pienissimo di-

ritto nel bagaglio culturale complessivo dell'uomo di oggi, e che, se c'è un contenuto di istruzione che non risponde più alle esigenze della cultura e dell'esperienza di oggi, è proprio quello che tradizionalmente chiamiamo «umanistico-ciceroniano» e che nel corso degli anni si è più realisticamente guadagnato l'appellativo di «libresco».

Il fatto è — e lo ha rivelato con la consueta franchezza il *XXI rapporto/1987 sulla situazione sociale del paese*, predisposta dal CENSIS col patrocinio del CNEL, Milano 1987, pp. 147 e ss. — che nella questione dell'elevazione dell'obbligo di istruzione si intrecciano diverse altre questioni, che tendono ad inquinare la visione e ad allontanarne la soluzione. La prima, grande questione irrisolta della nostra storia scolastica e formativa è quella costituita dalla dialettica libertà/uguaglianza, o — per dirla con il Censis — uniformità/eccellenza. Una certa quale antica e populistica paura della diversità, dell'eccellenza e quindi della libertà ha fatto nel corso degli anni sottolineare un concetto di uguaglianza come livellamento ai livelli più uniformi, invece che di offerta a tutti di uguali opportunità di sviluppare le proprie naturali diversità. Scrive il *Rapporto* (p. 150): «La logica dell'uniformità, non riconoscendo le differenze oggettive esistenti, finisce per creare nella scuola delle aree di privilegio, e delle disparità effettive nelle quali il «premio» viene attribuito, nei fatti, a chi rientra in una media che, a volte, diviene mediocrità. — Il problema è che nella nostra cultura tradizionale la tutela viene confusa con la uniformità, e l'uniformità viene sancita con la legge, e la legge viene fatta osservare attraverso procedure, non già attraverso il controllo e la valutazione dei processi». Niente di nuovo, sociologicamente, ma detto con encomiabile chiarezza. E con non poche e non lievi implicazioni per il nostro tema.

Infatti tutta la questione dell'elevazione e dell'obbligo di istruzione soffre dell'equivoco tra l'essere considerato il «nuovo» biennio obbligatorio come prosecuzione dell'istruzione di base o come parte iniziale, a sé stante da un punto di vista organizzativo e amministrativo, ma culturalmente legata, dell'istruzione superiore. Nel primo caso, naturalmente, prevale la concezione uniformizzante, che già ha vanificato molti degli aspetti positivi della riforma della secondaria inferiore, che da scuola media unica si è ben presto trasformata — fatte salve le solite eccezioni — in scuola media unificata e uniformata e, quel che è peggio, *uniformante*. Non c'è, dunque, spazio per la FP, segno di diversificazione e memoria di diversità: ma c'è la tendenza a riassorbire tutta l'istruzione sotto il solito riparo della cultura teorica e libresca, l'unica — secondo questa mentalità — a consentire al giovane di diventare cittadino di serie A.

Verificandosi invece la seconda possibilità — che il biennio obbligatorio sia la prima parte (considerata indispensabile e quindi stabilita come obbligatoria)

di un'istruzione professionalizzante in senso lato, capace cioè di introdurre alle scelte future, sia per la prosecuzione degli studi sia per l'inserimento precoce nel mondo del lavoro, intesa però non come scelta di ripiego, ma come scelta autonoma, comunque rilevante al pari dell'altra in termini di riconoscimento sociale e di legittimazione istituzionale.

La questione dell'elevazione dell'obbligo di istruzione corre il rischio, così facile nel nostro Paese, della mitizzazione: il mito dell'elevazione dell'obbligo come soluzione per il ritardo decennale della scuola secondaria superiore, come soluzione per il congestionato mercato del lavoro, come sbocco occupazionale per insegnanti assunti o immessi in ruolo in numero pleorico e, per di più, tendenti alla disoccupazione per mancanza di utenti, decimati dalla crisi demografica. Siamo ancora una volta di fronte a un caso assai diffuso nei nostri legislatori di quella *fallacia naturalistica* per la quale parlare di qualche cosa vuol dire renderla già attuale e attuata.

Il ritardo della scuola è ritardo culturale e umano: programmi antichi (soprattutto nell'impostazione culturale) che solo oggi sono sotto revisione, fanno sì che l'istruzione invece che integrare socialmente gli studenti rischi di orientarli su questioni marginali e su categorie culturali depistanti: tanto che si fa sempre più strada un'istruzione alternativa o quanto meno integrativa (lingue, informatica) che fa la gioia dell'imprenditoria scolastica. L'elevazione dell'obbligo d'istruzione, se fatta senza tenere conto di questi elementi, rischia di allungare di due anni la marginalizzazione del cittadino-studente, invece che anticipare di tre anni il suo orientamento professionale.

Che l'elevazione dell'obbligo di istruzione decongestionerà il mercato del lavoro è un'affermazione che va tutta dimostrata. Intanto «una stima ragionevole porta ad indicare rispettivamente nel 90% e nel 70% la percentuale di 14enni e di 15enni che sono attualmente scolarizzati» (*Rapporto*, citato, p. 278), per cui l'eventuale «sollievo» sarebbe piuttosto limitato. Ma la cosa più significativa — e che tocca direttamente il nostro tema — è che se l'elevazione dell'obbligo di istruzione fosse intesa semplicemente come prolungamento dell'obbligo scolastico (escludendo la possibilità di integrazione e di equipollenza con la FP), si tratterebbe esclusivamente di dilazionare di altri due anni il problema che oggi si pone agli studenti che hanno terminato la scuola media: o proseguire negli studi scolastici come canale parallelo alla presa di responsabilità nella gestione diretta della vita propria e della società, o presentarsi sul mercato del lavoro senza una sostanziale qualificazione, da assumere o nella FP pubblica (statale, regionale, convenzionata) o nella molto più nebulosa formazione al posto di lavoro, attraverso l'apprendistato (in varie forme, dalla più legale alla più dubitabile), i contratti di formazione & lavoro, e così via. Nessun favore, dunque, per il mer-

cato del lavoro, ma — al contrario — l'immissione in esso di fasce di giovani un poco meno giovani e un poco più necessitati a trovare lavoro subito, e non arricchiti di qualificazione professionale dalla frequenza di due anni in più di una scuola che non è cambiata, o che non ha ancora immesso nel proprio sistema categoriale l'idea della cultura del lavoro e l'idea della necessità di una qualificazione professionale come obbligo di istruzione, ma soprattutto come esplicazione coerente del diritto all'istruzione, del tutto equipollente all'istruzione scolastica.

Le stesse considerazioni valgono per l'altra mitologizzazione, sindacal-corporativa, dell'elevazione dell'obbligo di istruzione come prolungamento dell'obbligo scolastico vista come sbocco occupazionale per gli insegnanti, immessi in ruolo a massicce ondate successive proprio nel momento in cui si predicava ampiamente la chiusura a ogni provvedimento di assunzione *ope legis*. In realtà il previsto incremento di utenza «forzata» sarebbe attutito sia dalla crisi demografica, sia dalla razionalizzazione dell'intero sistema scolastico le cui prime avvisaglie — e non tenui — si sono avute con la legge 4 luglio 1988, n. 256, e soprattutto con il decreto-legge 6 agosto 1988, n. 323.

In verità l'elevazione dell'obbligo di istruzione può essere l'occasione per un radicale cambiamento di mentalità, a cui sfugge anche la pur acuta e in certi punti illuminante analisi del Censis. L'elevazione dell'obbligo di istruzione non pone, insomma, una questione di *ulteriore scolarizzazione* per una fascia residuale, quella che il Censis (p. 280) individua in quelle «fasce deboli dell'utenza scolastica, che attualmente abbandonano in buona parte già durante la scuola media, a 14 anni, oppure al suo termine (ma a 15 anni)». Se le cose fossero così, davvero avrebbe ragione il Censis a dire che costoro (p. 279 s.) «verosimilmente con altri due anni di *scolarizzazione* arriverebbero a completare la scuola media, oppure, al massimo, a frequentare per obbligo il primo anno di biennio (in questo ultimo caso i giovani si troverebbero poi a dover scegliere se abbandonare dopo il primo anno del biennio oppure proseguire nel secondo anno, restando così a scuola fino a 17 anni, con l'esigenza di frequentare un ulteriore periodo di formazione professionale». L'analisi è lucida, e non fa una grinza: se non cambia l'intero sistema educativo, il risultato dell'elevazione dell'obbligo scolastico non può che esser uno spostamento di due anni delle problematiche che oggi si pongono a chi ha conseguito la licenza media o trova difficoltà nel conseguirla. Anche la FP vedrebbe aumentare di due anni l'età media dei propri utenti, e poco più, entrando poi tuttavia in concorrenza più tesa di quanto non sia ora con il sistema spurio della «istruzione professionale» statale.

Tutto questo lasciando le cose come stanno: l'elevazione costringerebbe alla

scolarizzazione proprio coloro che dalla scolarizzazione hanno tratto i minori giovamenti e i maggiori problemi, appesantendo ulteriormente la scuola in nome d'una malintesa esigenza di uguaglianza tradita sotto la forma dell'uniformizzazione forzata, mantenendo alla FP il ruolo di contenitore residuale *tenuto fuori* del sistema educativo nazionale, senza raccordi stabili e integrazioni orizzontali biunivoche di pari livello, e con la minaccia incombente di un favore — non sappiamo quanto fondato culturalmente, ma sappiamo bene quanto economicamente favorevole a certi — per la formazione professionalizzante direttamente al posto di lavoro, e gestita (anche con sovvenzioni pubbliche) dalle stesse aziende.

L'ipotesi di lavoro effettivamente innovativa ci sembra, dunque, un'altra. Il vero obiettivo dell'elevazione dell'obbligo di istruzione, e la vera *chance* che questa occasione offre, ci paiono essere dunque creare un sistema del tutto diverso per il biennio della istruzione superiore: un sistema integrato e integrante di cultura tradizionalmente teorica e di cultura pratica del lavoro, senza considerare la prima l'unico passaporto per il successo sociale ed economico, e senza considerare la seconda mero fatto addestrativo a svolgere mansioni subalterne. Ci pare essere l'unico modo plausibile e costruttivo per arrivare a scrostrare le cristallizzazioni idealistiche dalla scuola di stato tradizionale; per inibire al sistema della FP ogni tentazione meramente addestrativa e culturalmente isolazionista; per sventare i tentativi di professionalizzare il singolo lavoratore al *suo* posto di lavoro, pagando con i danari pubblici le ristrutturazioni aziendali e, quindi, l'aumento di produttività a scapito dell'occupazione e a tutto vantaggio del profitto.

Creare — approfittando delle spinte politiche all'elevazione dell'obbligo di istruzione — un sistema integrato di servizio all'istruzione, attraverso la rielaborazione completa dei programmi (non la loro semplice razionalizzazione) e del sistema stesso delle singole forme di istruzione: capire come la FP primaria sia istruzione allo stesso modo della formazione scolastica, e — anzi — sia in grado di rendere immediatamente spendibili le acquisizioni; cosicché andrebbe da sé che l'obbligo di istruzione può essere adempiuto liberamente scegliendo, con il sostegno di *strutture di orientamento* finalmente rese efficienti ed efficaci, all'interno del sistema integrato dell'istruzione, in cui il tessuto culturale della scuola tradizionale dovrebbe essere fortemente arricchito da elementi pratici di cultura del lavoro e delle tecnologie, e quello della FP da elementi teorici e formativi di cultura storica, istituzionale, sociale, scientifica. Resta, evidente, l'ostacolo del valore legale di alcuni titoli di studio rispetto ad altri. Ma l'occasione di una riforma di struttura quale è possibile attuare attraverso lo strumento innovativo dell'elevazione dell'obbligo di istruzione può egregiamente servire a liberare

l'intero sistema educativo italiano di questo residuo formalistico: tenendo poi nel debito conto che la liberalizzazione dei sistemi europei che dovrebbe scattare con il 31 dicembre 1992, «quando i titoli di studio e le professionalità nell'ambito della comunità europea avranno libera circolazione e saranno messi direttamente a confronto nella loro qualità non meno dei prodotti frutto anch'essi della inventività, delle capacità tecniche, dell'intelligenza dell'uomo» (e non sono parole di scarso peso, anche istituzionale: sono tratte dal programma presentato alla fiducia del Parlamento dal governo attualmente in funzione).

Una «riforma» — l'elevazione dell'obbligo di istruzione — che non tenesse conto di tutti questi elementi, relativi sia agli utenti, sia agli operatori, sia alle finalità pubbliche del servizio che va a riformare, e o si limitasse a razionalizzare l'esistente o — peggio — tendesse ad uniformare e omologare là dove è necessaria una intelligente differenziazione, fallirebbe, prima ancora di essere varata, il suo scopo. Davvero non vorremmo, ora e fra qualche anno, essere costretti a vestire i pesanti panni di Cassandra.