

DISFUNZIONE DELLA SCUOLA

Nel quinquennio dal 1966 al 1970 le spese correnti del Ministero della P.I., senza contare le spese per l'edilizia, sono state notevoli (8.697,7 miliardi) e hanno superato di circa 634 miliardi i corrispondenti stanziamenti iscritti nei bilanci di previsione. Esse sono andate progressivamente aumentando, passando da circa 1.450 miliardi nel 1966 a quasi 2.100 miliardi nel 1970, pari rispettivamente al 17,2% e al 19,3% del totale della spesa dello Stato (1).

Sempre per quanto attiene alla pubblica istruzione, nel quinquennio sono state promulgate 106 leggi e 12 decreti-legge, mentre i decreti, le ordinanze e le circolari ministeriali hanno raggiunto il numero di 290, « arricchendo » la normativa scolastica alla media di un provvedimento ogni quattro giorni (2).

Le iniziative più significative riguardano: nel 1966, il finanziamento del piano di sviluppo quinquennale (3); nel 1967, l'intervento per l'edilizia scolastica (4); nel 1968, la creazione della scuola materna statale (5); nel 1969,

(1) Cfr. *Atti parlamentari*, V legislatura, Senato, doc. n. 1861/7, An. 1, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1972*, Tabella n. 7, Annesso n. 1: *Relazione del ministro della pubblica istruzione sui risultati del quinto anno di attuazione dei provvedimenti legislativi per lo sviluppo della scuola nel quinquennio 1966-1970*, p. 237. Per i singoli anni del periodo considerato, i bilanci di consuntivo indicano, per le spese correnti, le seguenti cifre:

Anni	Spese correnti (milioni)	Incremento %
1966	1.448.557,5	—
1967	1.532.278,7	5,8
1968	1.730.660,0	12,9
1969	1.898.504,0	10,3
1970	2.096.753,0	9,9

(2) Cfr. *ibidem*, pp. 209-231.

(3) Cfr. *Legge 31 ottobre 1966, n. 942: Finanziamento del piano di sviluppo della scuola nel quinquennio dal 1966 al 1970*, in *G. U.*, n. 286, 15 novembre 1966, pp. 5837-5844.

(4) Cfr. *Legge 28 luglio 1967, n. 641: Nuove norme per l'edilizia scolastica e universitaria e piano finanziario dell'intervento per il quinquennio 1967-1971*, in *G. U.*, n. 198, 8 agosto 1967, pp. 4390-4402. Con questa legge venivano pure istituiti gli Uffici scolastici regionali (art. 3) aventi lo scopo di provvedere agli adempimenti della medesima legge. L'estensione delle competenze di detti uffici ad altre materie diverse dall'edilizia era prevista in un disegno di legge approvato dal Senato il 28 settembre 1967, ma poi decaduto con la fine della legislatura (5 giugno 1968) (cfr. il nostro articolo *Scuola « pubblica » decentralizzata*, in *Aggiornamenti Sociali*, [aprile] 1968, pp. 281-286, rubr. 31).

(5) Cfr. *Legge 18 marzo 1968, n. 444: Ordinamento della scuola materna*

la modifica delle norme per l'esame di maturità, la sperimentazione negli istituti professionali e la liberalizzazione degli accessi universitari (6); nel 1970, la non licenziabilità degli insegnanti non di ruolo (7).

Il senso di questi interventi più che nella libera scelta del Legislatore va ricercato nella **pressione esercitata dall'aumento rapido della popolazione scolastica** che è andata crescendo di almeno 270 mila alunni e 20 mila insegnanti all'anno (8). Tale pressione, da un lato, **creava l'esigenza di stanziamenti massicci**, che, se per il personale potevano essere tempestivi (9), per l'edilizia sarebbero stati sempre inadeguati a causa della differenza di ritmo tra crescita della popolazione scolastica e intervento; dall'altro, **faceva crollare certi meccanismi di selezione** caratteristici di un sistema scolastico destinato a pochi privilegiati.

statale, in G.U., n. 103, 22 aprile 1968, pp. 2518-2523. Su questo tema, v. i nostri articoli: *Dualismo scolastico nella scuola per l'infanzia?*, *Ordinamento della scuola materna statale*, *La scuola materna dalla Camera al Senato*, in *Aggiornamenti Sociali*, (luglio-agosto) 1965, pp. 505-516, (gennaio) 1966, pp. 61-70 e (novembre) 1966, pp. 683-688, rubr. 314.

(6) Cfr. Legge 5 aprile 1969, n. 119: *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 febbraio 1969, n. 9, riguardante il riordinamento degli esami di Stato di maturità, di abilitazione e di licenza della scuola media*, in G.U., n. 97, 16 aprile 1969, pp. 2379-2381; Legge 27 ottobre 1969, n. 754: *Sperimentazione negli istituti professionali*, in G.U., n. 283, 8 novembre 1969, pp. 6931 s.; Legge 11 dicembre 1969, n. 910: *Provvedimenti urgenti per l'Università*, art. 1, in G.U., n. 314, 13 dicembre 1969, n. 7621. Su questi temi, v. il nostro articolo *La riforma della scuola secondaria superiore*, in *Aggiornamenti Sociali*, (settembre-ottobre) 1970, pp. 624-633, rubr. 315.

(7) Cfr. Legge 26 luglio 1970, n. 571: *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 giugno 1970, n. 366, concernente l'istituzione delle cattedre, la non licenziabilità degli insegnanti non di ruolo, le riserve dei posti e la sospensione degli esami di abilitazione all'insegnamento, nelle scuole ed istituti di istruzione secondaria ed artistica*, in G.U., n. 199, 7 agosto 1970, pp. 5204 s.

(8) Cfr. la tabella 1, tratta dalla *Relazione del ministro della P.I.*, cit., p. 288. Dalla medesima tabella appare anche l'entità degli alunni delle scuole non statali, i quali, se non si considerano le scuole materne, poichè le scuole materne statali non esistevano nel 1965-1966, aumentano sì del 2% nel quinquennio (contro un aumento del 18,4% degli alunni delle scuole statali), ma diminuiscono dell'1% rispetto agli alunni delle scuole statali, come risulta dai seguenti dati:

	1965-1966		1970-1971	
Suole statali	6.913.156	(91,8%)	8.085.848	(92,8%)
Suole non statali	621.023	(8,2%)	628.995	(7,2%)
Tutte le scuole	7.534.179		8.714.843	

(9) Le spese per il personale in attività di servizio e in quiescenza rappresentavano, nel 1966, il 97% della spesa totale del ministero della P.I. Nel 1970, costituivano invece l'83%. La somma totale però attribuita al personale in servizio aumentava di oltre 293 miliardi, contro un aumento degli alunni delle scuole statali di 1.306.591, pari a 224.360 lire per alunno, portando così il costo di un insegnante per alunno da 187.205, nel 1966, a 193.111, nel 1970 (cfr. *Dati di consuntivo del ministero della P.I.*, in *Relazione del ministro della P.I.*, cit., pp. 254 s. e 262 s.).

TAB. 1: Alunni per tipo di istruzione secondo la posizione giuridica delle scuole
(Dati assoluti e variazioni %)

TIPO DI ISTRUZIONE	STATALE			NON STATALE			TOTALE		
	1965-66	1970-71	Var. %	1965-66	1970-71	Var. %	1965-66	1970-71	Var. %
Grado preparatorio	—	133.899	—	1.335.020	1.365.570	2,3 (+)	1.335.020	1.499.469	12,9 (+)
Istruzione elementare	4.142.439	4.544.019	9,7 (+)	337.768	347.435	2,9 (+)	4.480.207	4.891.454	9,2 (+)
Istruzione media	1.681.866	2.066.417	22,9 (+)	113.348	101.258	10,7 (—)	1.795.214	2.167.675	20,7 (+)
Istruzione classica, scientifica e magistrale	396.550	562.791	41,9 (+)	91.642	92.314	0,7 (+)	488.192	655.105	34,2 (+)
Ginnasi - licei	153.221	174.955	14,2 (+)	30.875	30.248	2,0 (—)	184.096	205.203	11,5 (+)
Licei scientifici	93.460	235.925	152,4 (+)	11.103	16.878	52,0 (+)	104.563	252.803	141,8 (+)
Istituti magistrali	149.869	151.911	1,4 (+)	49.664	45.188	9,0 (—)	199.533	197.099	1,2 (—)
Istruzione tecnica	503.737	620.622	23,2 (+)	58.053	55.979	3,6 (—)	561.790	676.601	20,4 (+)
Istituti industriali	211.280	236.691	12,0 (+)	18.370	18.550	1,0 (+)	229.650	255.241	11,1 (+)
Istituti commerciali	178.272	219.509	23,1 (+)	23.632	19.372	18,0 (—)	201.904	238.881	18,3 (+)
Istituti per geometri	69.553	112.147	61,2 (+)	7.415	9.147	23,3 (+)	76.968	121.294	57,6 (+)
Altri istituti	44.632	52.275	17,1 (+)	8.636	8.910	3,2 (+)	53.268	61.185	14,9 (+)
Istruzione professionale	163.138	253.152	55,2 (+)	6.789	7.370	8,5 (+)	169.927	260.522	53,3 (+)
Istruzione artistica	24.355	35.751	46,8 (+)	3.396	3.285	3,3 (—)	27.751	39.036	40,7 (+)
Scuole e Istituti d'arte	17.763	—	—	389	—	—	18.152	—	—
Licei artistici	6.592	—	—	3.007	—	—	9.599	—	—
Scuole magistrali	1.071	3.096	189,1 (+)	10.027	21.354	113,0 (+)	11.098	24.450	120,3 (+)
TOTALE	6.913.156	8.219.747	18,4 (+)	1.956.043	1.994.565	2,0 (+)	8.869.199	10.214.312	15,2 (+)

La legge sull'edilizia scolastica stanziava 1.000 miliardi per la scuola (e 210 miliardi per l'università) da spendere nel quinquennio 1967-1971. Tale somma già insufficiente a coprire il fabbisogno, valutato, per la sola scuola elementare e secondaria, a 2.134 miliardi, con una media di 356 miliardi annui (10), doveva essere spesa con procedure così complesse per cui il distacco tra intervento e fabbisogno si sarebbe andato accentuando.

Infatti, mentre la somma che si sarebbe potuta spendere teoricamente entro il 1970 era di 850 miliardi, per quanto riguarda gli stanziamenti relativi al solo biennio 1967-1968, che era stato previsto dovessero ammontare a 380 miliardi, la situazione, al 30 settembre 1970, era la seguente: erano stati concessi finanziamenti per soli 343 miliardi; erano stati approvati progetti per 220 miliardi (63%); gli appalti ammontavano a 110 miliardi (32%); in corso di appalto c'erano progetti per 52 miliardi (15%); le opere ultimate raggiungevano appena la cifra di 5,6 miliardi (1,65% dei finanziamenti concessi) (11).

Per quanto riguarda la pressione esercitata sui meccanismi di selezione, possiamo notare come, una volta ammesso il principio del diritto allo studio, non si tratta più di modificare solo le strutture per adattare sia quantitativamente sia qualitativamente alla massa crescente degli alunni: l'« esplosione » scolastica investe tutta la società sollevando problemi di carattere pedagogico e politico che non possono essere risolti con semplici adattamenti anche sostanziali (12).

Le innovazioni peraltro necessarie, anche se si fosse seguita una politica scolastica innovativa, sono di tale entità che non si sarebbero potute adottare senza un personale insegnante adeguatamente preparato con una previa sperimentazione che, per essere scientificamente condotta, avrebbe richiesto tempi non concessi dalla natura stessa del fatto dell'« esplosione ». Conseguentemente, senza prima introdurre i sistemi di promozione individuale necessari perché l'apprendimento avvenga nelle condizioni che rendono effettivo il diritto allo studio, si è preferito adottare la soluzione, resa facile da un sistema scolastico

(10) Cfr. *Atti parlamentari*, IV legislatura, Senato, doc. n. 49, *Linee direttive del piano di sviluppo pluriennale della scuola per il periodo successivo al 30 giugno 1965*, edizione a cura del ministero della P.I., Roma 1964, pp. 127 s.

(11) « Per l'esecuzione delle opere edilizie, ai sensi dell'art. 1 della presente legge, sono autorizzate le spese di lire 180 miliardi; lire 200 miliardi; lire 235 miliardi; lire 235 miliardi e lire 150 miliardi rispettivamente per gli anni finanziari 1967, 1968, 1969, 1970 e 1971 » (Legge 28 luglio 1967, n. 641, art. 32, cit., pp. 4397 s.). Lo stato di attuazione delle opere di edilizia scolastica al 30 settembre 1970 si trova nella *Relazione del ministro della P.I., cit.*, pp. 144-157. La Legge 22 dicembre 1969, n. 952: *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 ottobre 1969, n. 701, recante norme integrative e modificative della legge 28 luglio 1967, n. 641, sull'edilizia scolastica e universitaria* (G. U., n. 325, 27 dicembre 1969, pp. 7866-7868) ha cercato di snellire le procedure attribuendo agli enti interessati il diritto di avvalersi della delega dello Stato per l'esecuzione delle opere previste. Ma non sembra che i risultati siano per ora tali da proporzionare i ritmi di intervento ai ritmi di crescita della popolazione scolastica. Un ulteriore provvedimento è stato adottato con la Legge 1° giugno 1971, n. 291: *Provvedimenti per l'accelerazione in materia di opere pubbliche e in materia urbanistica e per la incentivazione dell'attività edilizia* (G. U., n. 139, 3 giugno 1971, pp. 3333-3336). Del resto, per quanto riguarda la casa, per giungere all'inizio della costruzione sono necessari 1044 giorni di pratiche burocratiche (cfr. G. ALESSANDRI, *La legge sulla casa*, in *Aggiornamenti Sociali*, [febbraio] 1971, p. 124, rubr. 440).

(12) Sulle conseguenze dell'« esplosione » scolastica si veda il nostro articolo *Esplosione scolastica e riforma della scuola*, in *Aggiornamenti Sociali*, (luglio-agosto) 1967, pp. 537-547, rubr. 31. monopolizzato dallo Stato e centralizzato (13), di sopprimere esami di ammissione e concorsi, che indubbiamente adottano sistemi di valutazione che sono facilmente discriminatori.

Per questo, anche prescindendo dalle responsabilità politiche, non facilmente individuabili in un sistema dove più che gli organi di governo contano le correnti interne dei partiti e i gruppi di pressione con essi collegati e le alleanze di fatto possibili, ci sembra che la sterilità sostanziale della politica scolastica condotta nella quinta legislatura, come pure nella precedente, trova la sua origine nella **manca**za di un reale piano di sviluppo della scuola che definisca le priorità di intervento.

Tale piano è stato ora elaborato ed incluso nei documenti annessi al disegno di legge sul bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1972 (14). Noi ci proponiamo di vedere se gli obiettivi ivi formulati siano idonei a costituire un rimedio alla sostanziale disfunzione del sistema scolastico attualmente esistente. E' però necessario procedere prima ad un confronto tra sistema formativo e sistema occupazionale per individuare quali possano essere gli obiettivi di fondo che la politica scolastica può ancora porsi.

SISTEMA FORMATIVO E SISTEMA OCCUPAZIONALE

Col formarsi della società industriale si è andata sempre più sviluppando l'esigenza di una formazione della manodopera qualificata. Essendo tale esigenza un problema di bene comune, era doveroso che lo Stato se ne occupasse direttamente al punto da assumersi integralmente gli oneri relativi non solo alla formazione generale, ma anche alla formazione propriamente professionale che i privati diventavano incapaci di gestire (15).

Ciò peraltro non ha potuto impedire che la crescita del sistema formativo avvenisse come semplice risposta alla pressione esercitata, da un lato, dall'esplosione scolastica e, dall'altro, dai gruppi di pressione, economici o meno. Conseguentemente la motivazione all'istruzione, invece di emergere da un piano di sviluppo personale e collettivo, ha trovato la sua ragion d'essere nella qualità dell'occupazione, e si è espressa nel desiderio di conseguire un livello di qualifica più alto, un posto di lavoro più sicuro, uno stipendio più elevato.

Crediamo si possa ritenere che quest'ultimo motivo sia quello che maggiormente influisce sulla diffusione dell'istruzione a causa del fatto che sono molto accentuate le differenze di retribuzione a seconda del titolo di studio. Il lavoratore munito di sola licenza elementare percepisce infatti una remunerazione che è poco più di un quarto di quella percepita da chi è in possesso di laurea. Lo stipendio poi del lavoratore che ha conseguito un diploma

(13) Cfr. M. REGUZZONI, *Autonomia e autogoverno della scuola*, *ibidem*, (marzo) 1968, pp. 173-184, rubr. 31.

(14) Cfr. *Relazione del ministro della P.I., cit.*, parte IV, *Obiettivi e proposte per il nuovo piano della scuola*, pp. 305-330. Il testo inserito nei documenti del bilancio di previsione è una sintesi delle *Proposte per il nuovo piano della scuola* elaborate dal « Comitato tecnico per la programmazione scolastica », da noi già presentate in *Aggiornamenti Sociali*, (aprile) 1971, pp. 243-254, rubr. 310.

(15) Cfr., su questo punto, il nostro articolo *Problemi della educazione professionale*, in *Aggiornamenti Sociali*, (febbraio) 1969, pp. 121 s., rubr. 317.

di scuola secondaria superiore e quello del laureato presentano uno scarto che è quasi di uno a due, così da stimolare i diplomati a conseguire per quanto è possibile un titolo universitario (16).

Tuttavia il calcolo del rendimento globale del futuro titolo di studio viene fatto al momento in cui si decide il ciclo di studi da intraprendere, in funzione della situazione esistente in quel momento, e non è, generalmente, basato sulla previsione delle condizioni dell'occupazione che si verificheranno al momento dell'inserimento nel mondo della produzione. Ciò è tanto più grave in quanto in un quinquennio le innovazioni tecnologiche possono portare a mutamenti così radicali delle possibilità di occupazione in un dato settore da sconvolgere le previsioni più caute.

Conseguentemente, il tipo di **rapporto funzionale** che si è stabilito tra sistema formativo e sistema occupazionale, se poteva avere una sua logica in una società statica in cui era possibile fare previsioni a media scadenza, si rivela essere **inadeguato in una struttura sociale in rapido mutamento** dove anche le previsioni a breve termine sono rischiose. L'istruzione infatti va ora diffondendosi oltre le esigenze dello sviluppo economico, quale almeno si va di fatto realizzando, determinando così un diffuso fenomeno di « disoccupazione intellettuale », che è facilmente rilevabile sia sotto l'aspetto quantitativo sia sotto l'aspetto qualitativo.

1. Per quanto riguarda l'aspetto quantitativo, si nota che l'occupazione del personale qualificato è andata progressivamente aumentando, come appare dalla Tabella 2. Tuttavia, in questi ultimi anni incomincia ad apparire una tendenza verso una mancanza di corrispondenza tra uscite scolastiche e offerta dei posti di lavoro (Tabella 3).

Mentre infatti cresce la percentuale dei diplomati sia tra gli occupati sia tra i disoccupati, l'incidenza percentuale dei diplomati sul totale dei **disoccupati** aumenta invece più rapidamente di quella sul totale degli occupati, almeno fino al 1970. Nel 1971, peraltro, in conco-

(16) Cfr. *Quinto rapporto sulla situazione sociale del Paese*, predisposto dal CENSIS (Centro Studi Investimenti Sociali) per il CNEL (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro), Roma, 6 ottobre 1971, Tab. II/5 (ciclostilato). Gli indici del 1969, rispetto al 1967, rivelano una tendenza ad un ravvicinamento tra i livelli retributivi, soprattutto per quanto riguarda i diplomati nei confronti dei laureati. Si veda anche L. FREY, *Il sindacato e la revisione dei processi formativi*, in *Prospettiva sindacale*, n. 4, marzo 1971, p. 82.

Titolo di studio	Reddito mensile 1968 (in lire)	Reddito annuale (in migliaia di lire)					
		1967		1968		1969	
		V.A.	Indici	V.A.	Indici	V.A.	Indici
Laurea	250.000	3.288	100,0	3.560	108,3	3.680	111,9
Diploma sc. sec. sup.	134.000	1.590	100,0	1.890	118,9	2.120	133,3
Licenza scuola media	106.000	1.240	100,0	1.360	109,0	1.510	121,0
Licenza elementare	80.000	870	100,0	920	105,7	1.040	119,5
Alfabeti	60.000	500	100,0	570	114,0	640	128,0
Analfabeti	51.000	380	100,0	400	105,2	480	126,3

TAB. 2: Composizione degli occupati secondo il titolo di studio (*)
(in migliaia e percentuali)

Titolo di studio	1951	1961	1964	1967	1968	1969	1970	1971
Laurea	348	490	509	542	555	554	565	607
Diploma scuola secondaria sup.	770	1.083	1.248	1.296	1.372	1.379	1.553	1.691
Licenza scuola media	1.222	2.096	2.345	2.777	2.937	3.061	3.282	3.373
Licenza elementare	12.592	13.142	10.795	10.950	10.882	10.671	10.645	10.491
Nessun titolo e analfabeti	4.646	2.781	4.684	3.542	3.323	2.812	2.911	2.730
TOTALE	19.577	19.592	19.581	19.107	19.069	18.477	18.956	18.893
Laurea	1,8	2,5	2,6	2,8	2,9	3,0	3,0	3,2
Diploma scuola secondaria sup.	3,9	5,5	6,4	6,8	7,2	7,4	8,2	9,0
Licenza scuola media	6,3	10,7	12,0	14,5	15,4	16,6	17,3	17,8
Licenza elementare	64,3	67,1	55,1	57,3	57,1	57,8	56,1	55,5
Nessun titolo e analfabeti	23,7	14,2	23,9	18,6	17,4	15,2	15,4	14,5
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(*) Elaborazione CENSIS su dati ISTAT per quanto riguarda i dati sino al 1969, e nostra per gli anni 1970 e 1971.

**TAB. 3: Distribuzione percentuale degli occupati,
delle persone in cerca di prima occupazione
e dei disoccupati, per titolo di studio (*)**

Titolo di studio	1967 %	1968 %	1969 %	1970 %	1971 %
OCCUPATI					
Laurea	2,8	2,9	3,0	3,0	3,2
Diploma scuola sec. superiore	6,8	7,2	7,4	8,2	9,0
Licenza scuola media	14,5	15,4	16,6	17,3	17,8
Licenza elementare	57,3	57,1	57,8	56,1	55,5
Nessun titolo e analfabeti	18,6	17,4	15,2	15,4	14,5
IN CERCA DI PRIMA OCCUPAZIONE					
Laurea	4,0	3,7	4,2	5,9	6,8
Diploma scuola sec. superiore	32,6	33,4	35,7	36,1	37,9
Licenza scuola media	31,5	31,9	31,4	30,7	30,6
Licenza elementare	28,5	28,3	25,9	24,4	22,7
Nessun titolo e analfabeti	3,4	2,7	2,8	2,9	2,0
DISOCCUPATI					
Laurea	0,5	0,6	0,7	1,3	0,9
Diploma scuola sec. superiore	6,9	8,3	9,7	11,2	9,4
Licenza scuola media	14,6	16,6	17,2	19,5	19,0
Licenza elementare	53,2	51,9	50,0	48,1	49,7
Nessun titolo e analfabeti	24,8	22,6	22,4	19,9	21,0

(*) Elaborazione CENSIS su dati ISTAT per quanto riguarda gli anni fino al 1969, e nostra per il 1970 e il 1971. I calcoli per quest'ultimo anno, relativamente alle persone in cerca di prima occupazione, sono fatti sulla base di sole tre rilevazioni (15 gennaio, 9 aprile, 1° ottobre 1971) poiché i dati della rilevazione del 9 luglio 1971, contenuti nel *Bollettino mensile di statistica*, novembre 1971, p. 116, sono manifestamente errati e inutilizzabili.

mitanza con un momentaneo maggiore assorbimento di diplomati da parte dell'industria, la tendenza sembra attenuarsi.

Inoltre, se si considerano le **persone in cerca di prima occupazione**, si vede come l'incidenza percentuale dei diplomati, non solo è in sè molto alta, fino a raggiungere, nel 1971, il 37,9%, ma è superiore all'incidenza percentuale dei licenziati di scuola media e molto maggiore di quella dei licenziati di scuola elementare. Inoltre, mentre quest'ultima tende a diminuire (di quasi 6 punti in cinque anni), la percentuale dei licenziati in cerca di prima occupazione tende costantemente ad aumentare (di oltre 5 punti nello stesso quinquennio).

Si potrebbe pensare che la **crescita del settore terziario** sia da sè sola sufficiente ad assorbire l'aumento di persone con titolo di studio superiore, poiché il settore dei servizi richiede personale qualificato più sul piano di una formazione generale che su quello di una specifica qualifica tecnica. Invece i dati dell'ultimo ventennio mostrano come l'aumento del personale diplomato e laureato nel settore ter-

ziario sia minore dell'aumento del totale degli occupati in quel settore: questi infatti passano dal 25,7% al 36% del totale degli occupati, mentre i laureati e i diplomati addetti al settore terziario passano dal 18,4% al 22,3% degli occupati in questo medesimo settore (17).

Il settore terziario ha comunque espresso la maggiore capacità di assorbimento di diplomati e di laureati. Infatti, gli addetti al settore agricolo e al settore industriale con diploma di scuola secondaria su-

TAB. 4: Composizione percentuale degli occupati, per settore di attività e per titolo di studio (*)

Titolo di studio	1967 %	1968 %	1969 %	1970 %	1971 %
AGRICOLTURA					
Laurea	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Diploma scuola sec. superiore	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7
Licenza scuola media	2,3	2,7	2,7	3,3	3,5
Licenza elementare	53,8	54,0	53,6	55,9	56,6
Nessun titolo e analfabeti	43,3	42,7	43,0	40,0	39,1
INDUSTRIA					
Laurea	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8
Diploma scuola sec. superiore	3,7	3,8	4,1	4,5	6,2
Licenza scuola media	14,7	15,9	16,8	17,8	18,4
Licenza elementare	68,3	67,6	66,7	65,8	64,5
Nessun titolo e analfabeti	12,6	11,9	11,6	11,1	10,1
ALTRE ATTIVITA'					
Laurea	7,1	7,1	7,2	7,0	7,6
Diploma scuola sec. superiore	14,6	15,1	15,1	16,4	16,6
Licenza scuola media	22,5	22,7	23,5	24,0	24,7
Licenza elementare	47,1	46,9	46,3	45,1	44,4
Nessun titolo e analfabeti	8,7	8,2	7,9	7,5	6,7

(*) Elaborazione CENSIS su dati ISTAT per gli anni sino al 1970, e nostra per il 1971.

(17) Cfr. *Sistema formativo, struttura occupazionale e stratificazione sociale*, in *Quindicinale di note e commenti*, CENSIS (Centro Studi Investimenti Sociali), 15 maggio 1971, pp. 500-508. Le osservazioni ivi riportate integrate con dati ISTAT ci permettono di costruire la seguente tabella:

Anno	% di occupati nel settore terziario sul totale degli occupati		% di laureati e diplomati sul totale degli occupati nel settore terziario	
	%	incremento	%	incremento
1951	25,7	—	18,4	—
1961	30,3	4,6	20,7	2,3
1971	37,2	6,9	24,9	4,2

periore non hanno mai superato, rispettivamente, lo 0,7% e il 4,8% del totale degli occupati in quei settori ed hanno raggiunto il 10,1% nel settore industriale solo nei primi mesi del 1971 per poi ridiscendere al 4,8% nel luglio seguente. Non è perciò possibile sapere se il balzo rilevato nel mese di aprile sia da attribuire ad un reale ampliamento dei quadri intermedi o ad un licenziamento di anziani oppure non piuttosto ad una forma di sottoutilizzazione dei diplomati (Tabella 4).

Inoltre bisogna tenere presente che il settore terziario è una categoria definita escludendo le attività proprie dell'industria e dell'agricoltura e tale quindi da includere le categorie più eterogenee; per cui l'aumento dei diplomati in questo settore potrebbe benissimo significare anche **sottoutilizzazione di diplomati** (come nel caso di maestre che facessero lavori di semplice segreteria) (18).

2. Se si considera l'**aspetto qualitativo** dell'attività professionale, cioè le caratteristiche delle diverse qualifiche, si avverte come il passaggio dalla « situazione professionale » alla « situazione tecnica » di produzione (19) metta in discussione non solo il sistema formativo delle qualifiche operaie, ma anche la formazione dei quadri intermedi per preparare i quali la scuola secondaria superiore si è andata strutturando secondo le sue 159 specializzazioni (20).

Per quanto riguarda le **qualifiche operaie**, la scuola media avrebbe dovuto assicurare quella formazione di base che è il necessario presupposto per un inserimento nel mondo del lavoro degno della persona umana. A parte l'insufficiente realizzazione dei principi fondamentali che la debbono regolare, tale scuola si va sempre più rivelando inadeguata per costituire la formazione di base del futuro lavoratore e un biennio di studi ulteriori è comunemente ritenuto necessario (21).

L'inadeguatezza del sistema formativo in rapporto al sistema occupazionale si accentua maggiormente nei confronti dei **quadri intermedi** i quali si formano nella scuola secondaria superiore, le cui strutture sono ormai insostenibili.

(18) Cfr. *L'influenza della scolarità nella struttura delle forze di lavoro*, in *Quindicinale di note e commenti*, cit., 15 ottobre 1971, Tab. 1, p. 916, e *Alcuni aspetti della disoccupazione intellettuale*, ibidem, p. 923.

(19) Cfr. M. REGUZZONI, *La riforma della scuola nella C.E.E.*, Centro Studi Sociali, Milano 1966, pp. 13-26 (*Una scuola per le masse*).

(20) Cfr. *Scuola secondaria e Commissione Biasini*, in *Aggiornamenti Sociali*, (marzo) 1972, p. 227, nota 8, rubr. 315.

(21) « I primi due anni della fascia secondaria superiore hanno particolare rilevanza e meritano un discorso a sè. Essi, infatti, corrispondono a quello specifico periodo evolutivo nel quale si consolidano le strutture mentali e si manifestano chiaramente le caratteristiche individuali sia sul piano intellettuale che su quello delle aspirazioni e degli interessi. Questi primi due anni, proprio per tale ragione, non possono diventare — nemmeno nella prospettiva dell'elevazione dell'obbligo scolastico — un prolungamento puro e semplice della scuola media, ma debbono essere utilmente impiegati, oltre che per la crescita formativa, anche e soprattutto per l'orientamento degli adolescenti » (Documento conclusivo della Commissione Biasini, in *Annali della Pubblica Istruzione*, novembre-dicembre 1971, p. 612).

I quadri intermedi (formati negli istituti tecnici) e le maestranze altamente qualificate (formate negli istituti professionali) al momento dell'inserimento nel mondo del lavoro, da un lato, avvertono che **la loro preparazione si applica male alle specifiche mansioni** cui sono destinati e, dall'altro, si accorgono che per apprendere ciò che è veramente necessario per l'espletamento dei compiti che vengono loro affidati **devono rimettersi interamente agli schemi organizzativi della azienda** in cui si inseriscono.

In tal modo viene loro a mancare quel senso di autonomia nello esercizio della professione e di responsabilità nell'adempimento del proprio ruolo che costituivano, assieme allo stipendio, la legittima aspettativa della formazione ricevuta. Ciò dà origine in loro ad una forma di **alienazione « qualificata »** in quanto si rendono conto che la scuola li ha formati per una pseudo-professione, che la loro qualifica è puramente nominale e che ad essi non si presenta altra alternativa che scegliere tra l'integrazione acritica nel sistema produttivo e la disoccupazione secondo la logica propria dei rapporti di produzione (22).

Contrariamente quindi a quanto avevano presupposto le « Linee direttive » del ministro Gui, si va attenuando la preponderanza del titolo di studio specifico tra i criteri per l'assunzione del personale, almeno nelle aziende private, e **acquista maggiore rilevanza la capacità generica di adattamento** alle trasformazioni e alle esigenze del sistema produttivo.

Questa perdita di valore del titolo di studio, per un fenomeno analogo a quello dell'inflazione, produce una corsa al titolo più elevato possibile nella speranza di avere così un posto di lavoro più sicuro e meglio remunerato, quale non è possibile conseguire con il titolo di studio meno elevato. Ciò provoca quel permanere nella scuola, artificioso e scarsamente motivato, che va sotto il nome di « **parcheggio** » e che è più accentuato nelle regioni economicamente meno progredite dove appunto costituisce una scelta di ripiego, un modo per diffondere la partecipazione alla vita sociale ed economica in attesa di una migliore possibilità di impiego (23).

I FATTORI DETERMINANTI LA DOMANDA DI ISTRUZIONE

Da queste sia pure sommarie osservazioni appare chiaramente la dimensione della crisi di un sistema formativo creato in funzione del sistema occupazionale. Le ragioni di questa disfunzione ci sembra vadano ricercate nella struttura stessa del sistema industriale.

La domanda di istruzione nei sistemi di produzione di tipo indu-

(22) Cfr., per ulteriori approfondimenti, L. FREY, *Le previsioni sulla struttura professionale della occupazione*, in *Prospettiva sindacale*, n. 5, giugno 1971, pp. 105-136.

(23) Cfr. *Alcuni aspetti della disoccupazione intellettuale*, in *Quindicinale di note e commenti*, cit., 15 ottobre 1971, p. 918, dove si riportano i dati relativi ad una indagine CENSIS-CNEL, dai quali risulta che per circa il 20% di una

striale (24) appare correlata con l'accumulazione di capitale e la dimensione delle imprese (25).

La prima correlazione, tra **istruzione e accumulazione del capitale**, è dovuta al fatto che il funzionamento delle macchine che incorporano conoscenze tecnologiche sempre più complesse richiede una manodopera con conoscenze corrispondenti, omogenee con quelle incorporate nei beni capitalizzati. Conseguentemente gli individui domandano quel tipo di istruzione che è richiesto per l'applicazione delle tecniche produttive esistenti e che perciò viene ritenuto essere la condizione essenziale per una occupazione stabile.

La seconda correlazione, tra **istruzione e dimensione delle imprese**, suppone che l'impresa crescendo introduca macchinari più complessi oppure che la crescita richieda personale più qualificato a causa della maggiore complessità dei problemi organizzativi. Ora, non sembra che tali condizioni si verifichino necessariamente nel caso delle medie aziende (da 101 a 500 addetti), le quali, infatti, presentano talvolta un numero di laureati e di diplomati inferiore alle imprese di dimensioni minori. Tuttavia una correlazione di massima si può stabilire anche in questo caso.

Ovviamente il volume degli investimenti e le dimensioni delle imprese, pur essendo fattori determinanti della domanda di istruzione in quanto questa costituisce un « bene di investimento », non sono gli unici fattori. Anche **l'aumento del reddito e l'effetto di imitazione nei confronti delle classi superiori** dotate di più ampia istruzione, intesa quale « bene di consumo pregiato », giocano un ruolo molto importante nella diffusione dell'istruzione.

La correlazione però con gli investimenti e la dimensione delle imprese è significativa per definire il tipo di istruzione richiesta, in quanto mostra che si tratta di una **istruzione di tipo funzionale**, intesa in modo « **eufunzionale** » cioè come mezzo per un migliore inserimento nel mondo della produzione.

Ora, analogamente a quanto avviene in virtù della legge dei rendimenti decrescenti (26), la diffusione di un tale tipo di istruzione fun-

leva di studenti universitari la motivazione principale all'accesso all'università è consistita nella difficoltà a trovare lavoro.

(24) Nei *Paesi socialisti*, che sono sorti quando il sistema capitalista era ormai sviluppato, la diffusione dell'istruzione è stata concepita come un obiettivo preliminare da conseguire immediatamente e quindi ha preceduto la fase di avvio del processo di industrializzazione. Nei *Paesi in via di sviluppo* prevale l'effetto di imitazione, per cui è facile trovare un sistema scolastico molto più sviluppato rispetto alla struttura industriale.

(25) Cfr. l'attento e documentato studio di A. Sassu, *Istruzione e accumulazione del capitale: una interpretazione dei fattori determinanti la domanda di istruzione*, in *Rivista internazionale di scienze economiche e commerciali*, febbraio 1972, pp. 117-139.

(26) La legge dei rendimenti decrescenti può essere così riassunta: un aumento di alcuni fattori produttivi variabili in rapporto ad altri fattori relativamente fissi, procurerà un aumento della produzione; ma, dopo un certo limite, l'ulteriore produzione che deriva dall'aggiunta di nuovi fattori diverrà sempre minore. Questa diminuzione di rendimento è conseguenza del fatto che le nuove

zionale sembra, come abbiamo visto, aver ormai raggiunto un limite oltre il quale ogni ulteriore incremento del tasso di istruzione secondaria e superiore, nel presente sistema produttivo, sarà « **disfunzionale** ». Nè è possibile prevedere quali diverse strutture, determinando un contesto economico e sociale diverso, potrebbero far sì che la diffusione massiccia dell'istruzione diventi essa stessa stimolo per la innovazione tecnologica così da essere, invece che effetto, causa di ulteriori investimenti che diano origine a maggiori bisogni di personale diplomato.

In ogni caso, quali che siano le prospettive future circa la capacità innovativa dell'istruzione, il sistema formativo passa attraverso una crisi che può essere descritta come una « **crisi di identità** », per analizzare la quale si è portati a considerare due ordini di fatti.

La prima considerazione concerne « *l'interruzione del tradizionale rapporto pressochè automatico tra l'istruzione scolastica e l'inserimento professionale nella struttura sociale ed economica e il fenomeno connesso della cosiddetta funzione di "parcheggio" della gioventù, assolta in modo crescente dalle istituzioni scolastiche* ».

La seconda considerazione è attinente ai contenuti e ai metodi dell'insegnamento, in quanto « *accanto al suddetto aspetto socio-economico, che sembra costituisca il fattore cardine della crisi, si può annoverare, come condizione collaterale che fornisce un humus favorevole allo svilupparsi della crisi stessa, la crescente disaggregazione ed inconsistenza dei processi culturali e pedagogici espressi dalla scuola. Vale a dire la crescente difficoltà per la scuola di suscitare ed esprimere nella società contemporanea la funzione formativa in modo significativo: essa appare sempre meno capace di legittimare il suo ruolo specifico in forza dell'intrinseco valore dei processi che essa promuove. Sembra allora tentata di trovare la sua ragion d'essere: o isolandosi nel solo espletamento degli aspetti giuridico-formali della sua funzione, aggravando pertanto un equivoco quanto mai antieducativo, o ponendosi come luogo di ricerca spontaneistica e del tutto informale di funzioni e compiti per cui non ha ricevuto dalla società un riconoscimento ed un mandato sufficientemente chiaro ed univoco* » (27).

Per tentare di risolvere tale crisi di identità non sembra sufficiente una ricomposizione delle mansioni e dei livelli retributivi così da ridurre la stratificazione sociale (28). Un tale ridimensionamento, a favore del quale giocano certamente la diffusione dei nuovi modelli culturali di tipo egualitario, potrebbe ridurre la corsa al titolo di studio. Tuttavia, perchè ciò sia possibile, è necessario che **la formazione di base diventi la più ampia possibile per tutti**, riducendo al tempo stesso sia i tempi di preparazione professionale specifica sia i tempi di attesa per l'inserimento nel processo operativo.

quantità di risorse variabili devono operare con quantità sempre minori di risorse costanti.

(27) *Quinto rapporto sulla situazione sociale del Paese, cit.*, pp. II/2 (ciclo-stilato).

(28) Per quanto riguarda la complessità dei problemi derivanti dalla riduzione della gamma esistente di categorie professionali, cfr. L. FREY, *Aspetti economici del dibattito sulle qualifiche*, in *Prospettiva sindacale*, n. 2, settembre 1970, pp. 19-47.

Ciò evidentemente comporta un sistema scolastico di tipo comprensivo che dia la possibilità di una formazione sufficientemente generale, ma anche adeguatamente approfondita, tale da **permettere una preparazione professionale** che venga fatta in seguito, in un tempo relativamente breve, sulla base delle esigenze del sistema produttivo e che possa essere sia conseguenza sia causa della innovazione tecnologica.

Si tratterà allora di un **potenziamento delle istituzioni extrascolastiche**, le quali sono chiamate a diventare il luogo dell'istruzione ricorrente, quale componente, assieme alla formazione continua, della educazione permanente, accanto ad una scuola definita non più come mezzo per la trasmissione della cultura, ma come luogo per la riflessione critica sull'azione educativa svolta dagli altri enti di educazione.

Il sistema formativo così non sarebbe più una « struttura » rigida e multiforme all'interno della quale si forma il futuro lavoratore prima di inserirsi nel sistema occupazionale, bensì un **« metodo » di approccio alla realtà**, metodo il cui apprendimento in parte precede e in parte accompagna l'attività professionale.

Dopo un primo periodo di formazione destinato ad acquisire una maturità definita come capacità di compiere criticamente le sintesi, cioè di unificare nell'unità della coscienza la molteplicità delle esperienze, dovrebbe seguire una rapida iniziazione ad una determinata branca della produzione e l'inserimento nel mondo del lavoro. Nelle istituzioni extrascolastiche si potrebbe poi avere il luogo in cui ritornare a qualsiasi momento della vita per acquisire le nuove conoscenze da unificare nella propria ulteriore sintesi unitamente alla riflessione critica sulle esperienze che, nel quadro di una continua formazione, si saranno nel frattempo accumulate.

Vedremo in un prossimo articolo se e come il piano della scuola 1972-1976 si muova secondo queste nuove « linee direttive », che, diversamente da quelle del « piano Gui », invece di proporre uno sviluppo lineare e « selettivo » dell'istruzione in funzione dell'occupazione, definiscono anzitutto le condizioni per un autonomo sviluppo personale, comune a tutti i cittadini e realizzato comunitariamente mediante strumenti educativi di tipo « compensativo » allo scopo di pervenire non tanto alla uguaglianza dei punti di partenza, quanto piuttosto all'« uguaglianza » del punto di arrivo; almeno nell'ambito di una medesima comunità statuale i cui valori culturali siano elaborati veramente con l'apporto di tutti (29).

Mario Reguzzoni

(29) Tra i vari contributi all'analisi delle disfunzioni del nostro sistema scolastico, ci sembra di notevole interesse l'articolo di P. DONATI, *Sulla crisi della scuola: dal « successo » all'« autorealizzazione »*, in *Sociologia*, gennaio 1972, pp. 93-149. L'autore propone una interpretazione della crisi odierna della scuola come « salto di qualità » rispetto all'educazione concepita come strumento di mobilità sociale tipica della società industriale. Egli ritiene che la scuola italiana si stia avviando verso un nuovo modello di educazione che abbia come valore-guida l'autorealizzazione comunitaria anziché il successo personale.