

POLITICA SCOLASTICA E FORMAZIONE PROFESSIONALE NELLA COMUNITA' EUROPEA

di MARIO REGUZZONI

Il Trattato di Roma (25 marzo 1957), istitutivo della Comunità Economica Europea (CEE) e della Comunità Europea dell'Energia Atomica (CEEA o Euratom) — naturale estensione del Trattato di Parigi (18 aprile 1951), istitutivo della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (CECA) —, stabilisce i fondamenti per una collaborazione in campo economico tra i Paesi firmatari (Belgio, Francia, Germania Federale, Italia, Lussemburgo e Olanda, ai quali si sono aggiunti, a partire dal 1° gennaio 1973, Danimarca, Gran Bretagna e Irlanda), ma non impegna gli Stati membri ad adottare una politica scolastica comune.

A venti anni di distanza dalla firma del Trattato di Roma, ci proponiamo di esaminare in quale misura l'esistenza delle Comunità Europee sia stata fattore di una integrazione culturale fondata non sullo scambio di beni economici, ma sullo sviluppo convergente dei sistemi di formazione che con la produzione di quei beni sono strettamente connessi.

Nel presente articolo cercheremo di mostrare come una qualche convergenza sia andata compendosi attorno alla problematica relativa alla formazione professionale. Vedremo poi, in un prossimo studio, quale sia la dimensione assunta da tale problematica all'interno dei singoli Paesi.

1. L'avvio di una politica comune di formazione professionale.

1. Eventuali misure in campo educativo vincolanti per ciascuno dei nove Paesi della Comunità Europea non potrebbero essere prese dagli organismi comunitari, in quanto l'art. 128 del Trattato di Roma attribuisce al Consiglio dei Ministri (costituito dai ministri rappresentanti dei singoli Governi) unicamente il potere di fissare « i principi generali per l'attuazione di una politica comune di formazione professionale che possa contribuire allo sviluppo armonioso sia delle economie nazionali sia del mercato comune ».

I « 10 principi », fissati con « Decisione » del 2 aprile 1963, costitui-

scono una norma comunitaria obbligatoria in tutti i suoi elementi, ma limitano la sovranità dei singoli Stati solo in materia economica, conformemente alla natura del Trattato. Concretamente, la forza vincolante dei « 10 principi » è riposta nel fatto che senza una politica comune di formazione professionale non sarebbe possibile realizzare la libertà di circolazione della manodopera all'interno della Comunità. L'applicazione, cioè, di tali principi non comporta, necessariamente, una politica scolastica comune.

Tuttavia, durante il trascorso ventennio è apparso sempre più chiaramente il **primato della formazione generale** quale base non solo per rendere la formazione professionale idonea a favorire lo sviluppo armonioso della persona, ma anche per soddisfare alle esigenze derivanti dal progresso tecnico, dalle innovazioni nell'organizzazione della produzione e dall'evoluzione sociale.

Conseguentemente, fissati, il 26 luglio 1971, gli **orientamenti generali** per un programma comunitario in materia di formazione professionale, è stata avviata un'azione comunitaria per pervenire ad una qualche collaborazione anche nel settore dell'istruzione.

L'inizio di una **politica comunitaria in campo educativo** può essere collocato al 16 novembre 1971, quando i Ministri della P.I. dei sei Paesi allora membri, riuniti, per la prima volta, in sede di Consiglio, istituirono un « **Gruppo di lavoro** » con l'incarico di studiare le modalità pratiche per l'attuazione di tale politica e con il compito di verificare la possibilità di dare vita a un « Centro europeo dell'istruzione ». Il **documento conclusivo** venne presentato il 5 febbraio 1973 alla Commissione, che è l'organo di Governo di tutte e tre le Comunità Europee. Esso definisce i fondamenti della cooperazione in campo educativo e ne determina i contenuti e i mezzi per realizzarla.

2. Con l'ingresso degli altri tre Paesi nelle Comunità, vennero ristrutturati gli organismi comunitari e si procedette alla creazione di una **Direzione generale per la ricerca, la scienza e l'educazione**. Il programma di lavoro di questa Direzione venne fissato, il 23 maggio 1973, da un Rapporto del commissario R. Dahrendorf, anche sulla base di uno studio redatto da H. Janne, attraverso la consultazione di un centinaio di esperti appartenenti ai Paesi membri. Il « **Programma Dahrendorf** » non si distacca nella sostanza dalle conclusioni del Gruppo di lavoro.

Il 6 marzo 1974, la Commissione delle Comunità Europee, previo esame delle prospettive esistenti in concreto per l'attuazione di una politica unitaria della scuola a livello europeo, presentò al Consiglio dei Ministri le proprie proposte con il documento intitolato « **L'educazione nella Comunità Europea** ». La Commissione respinge l'ipotesi di una unificazione dei sistemi di insegnamento, perché inaccettabile e poco realistica, e si limita a parlare di **collaborazione** contemplando in primo

luogo la creazione di un Comitato Europeo congiunto per la scuola, con il compito di affiancare la Commissione nel mettere a punto il suo programma nel settore dell'istruzione.

Tale programma prende in considerazione anzitutto il problema della **mobilità** degli studenti, insegnanti e ricercatori all'interno dei Paesi della Comunità e quello della **istruzione dei figli di lavoratori migranti**; mentre, per quanto riguarda l'adozione di una dimensione europea nell'insegnamento, si limita a sottolinearne la necessità e l'urgenza.

3. Un **passo avanti** nella direzione dell'integrazione culturale è stato compiuto il **6 giugno 1974**, quando il Consiglio dei Ministri della P.I. ha riconosciuto che « l'educazione non deve essere considerata, in nessun caso, una semplice componente della vita economica », e ha adottato due « Risoluzioni » di massima sulla cooperazione nel settore dell'educazione e sul riconoscimento reciproco dei diplomi.

Per quanto riguarda la **cooperazione in campo educativo**, la « Risoluzione » fissa alcune sfere prioritarie d'azione, e precisamente: la preparazione culturale e l'addestramento professionale dei cittadini di altri Stati membri, ma anche di quelli di Paesi non membri; la promozione di iniziative per una armonizzazione dei sistemi scolastici in Europa; la raccolta di documentazione e di statistiche; la cooperazione fra gli istituti d'insegnamento superiore; la possibilità di riconoscere a livello accademico i diplomi e i titoli di studio; la libertà di circolazione e mobilità di insegnanti, studenti e ricercatori; l'insegnamento delle lingue; una maggiore parità di prospettive individuali in vista del libero accesso ad ogni forma di insegnamento.

Per meglio definire ed elaborare tali sfere di azione, venne istituito un « **Comitato per l'istruzione** », composto di rappresentanti degli Stati membri e della Commissione stessa.

In merito al problema del **riconoscimento reciproco dei titoli di studio** o diplomi, il Consiglio, constatata la « comparabilità di massima fra le qualifiche o titoli finali che diano accesso a campi di attività assimilabili », « suggerisce di preparare elenchi di diplomi, licenze o certificati ed altri titoli riconosciuti equivalenti e di predisporre all'uopo appositi comitati consultivi ». Il Comitato dei rappresentanti permanenti è incaricato di attuare la predetta « Risoluzione ».

Il Gruppo di lavoro, creato nel 1971, composto di esperti e organo della Commissione, veniva così sostituito da un Comitato per l'istruzione, costituito principalmente di rappresentanti degli Stati membri, per sottolineare la sovranità degli Stati in campo educativo, dal momento che l'art. 118 del Trattato di Roma limita i poteri della Commissione in materia di istruzione all'orientamento e alla formazione professionali. Coerentemente, invece di creare un Centro Europeo dell'istruzione, il **10 febbraio 1975** è stato costituito un « **Centro Europeo per lo**

sviluppo della formazione professionale », dotato di personalità giuridica e con sede a Berlino Ovest.

4. Un Programma d'azione nel settore dell'istruzione fu comunque definito dal Consiglio dei Ministri della P.I., con la « **Risoluzione** » del **9 febbraio 1976**. Ma perché esso diventasse concreto venne dato incarico al Comitato per l'istruzione di redigere una Relazione sufficientemente dettagliata sulle misure da adottarsi nel settore dell'istruzione per preparare i giovani al lavoro e per facilitare il loro passaggio dalla scuola alla vita attiva. La Relazione inoltre avrebbe dovuto ipotizzare, nel contesto dell'istruzione e formazione permanente, un insegnamento complementare per consentire ai giovani lavoratori e ai giovani disoccupati di migliorare le loro possibilità di trovare occupazione.

Il Comitato per l'istruzione ha presentato il 3 novembre 1976 la sua Relazione su « **La preparazione dei giovani alla vita attiva e al passaggio dalla scuola alla vita professionale** ». In tal modo la materia rimane nell'ambito della formazione professionale, che è di pertinenza della Commissione, e non tocca quindi la sovranità degli Stati.

Tuttavia, i ministri della P.I., riuniti in sede di Consiglio il **13 dicembre 1976**, hanno adottato, sulla base di tale Relazione, una « **Risoluzione** », concernente appunto « **provvedimenti volti a migliorare la preparazione dei giovani al lavoro e a facilitare il passaggio dagli studi alla vita attiva** », che presenta tutti i caratteri di un primo abbozzo di politica scolastica comune capace di portare ad una progressiva organizzazione unitaria della cultura in prospettiva europea.

2. Prime linee direttrici per una politica scolastica comunitaria.

La « **Risoluzione** » del 13 dicembre 1976 distingue i compiti che i singoli Paesi membri dovranno assumersi dalle azioni che verranno intraprese a livello comunitario.

a) Compiti dei singoli Stati membri.

La **Relazione del Comitato per l'istruzione** viene indicata agli Stati come un insieme di proposte di cui essi dovranno tenere conto nella elaborazione delle loro politiche nazionali.

Gli aspetti ai quali si dovrà prestare particolare attenzione riguardano anzitutto i **programmi di studio e di formazione**. Essi dovrebbero tendere non solo ad assicurare una adeguata preparazione alla vita attiva, ma anche a favorire un ravvicinamento tra la formazione generale e quella professionale.

L'**orientamento scolastico e professionale** deve essere promosso attraverso un sistema permanente al quale partecipino i genitori, gli in-

segnanti e gli esperti in orientamento professionale.

L'accesso all'istruzione e alla formazione esige di essere sostenuto con appropriate agevolazioni permanenti; ma una speciale attenzione va rivolta soprattutto a coloro che alla fine del periodo di istruzione obbligatoria abbandonano la scuola con risultati insufficienti o senza aver conseguito un titolo di studio.

Esistono inoltre molti **giovani svantaggiati** che per motivi sociali ed economici o per menomazioni fisiche e/o psichiche sono più esposti alle fluttuazioni del mercato del lavoro: per costoro si dovranno individuare metodi complementari di istruzione.

Tutti questi obiettivi non potranno essere perseguiti efficacemente senza rinnovare la **formazione iniziale e permanente degli insegnanti** ai quali compete la preparazione dei giovani alla vita attiva. I docenti dovranno acquisire, in particolare, la capacità di assistere i loro alunni nella scelta fra le diverse possibilità non solo di occupazione, ma anche di istruzione permanente e di formazione.

Neppure sarà possibile perseguire una simile politica scolastica se non si provvede al miglioramento della presentazione e della **raccolta di informazioni** relative all'istruzione, all'occupazione dei giovani e alle loro aspirazioni e motivazioni, nonché alla diffusione accelerata di tali informazioni.

Infine, per agevolare la preparazione e l'inserimento professionale dei giovani, sarà pure necessario garantire un rafforzamento della **consultazione** reciproca e del **coordinamento** tra l'insegnamento e i servizi di orientamento, di formazione e di collocamento.

Come si vede, si tratta di misure che ogni Stato dovrebbe comunque adottare. Quindi non si impone alcuna misura limitativa della sovranità nazionale: unicamente si chiede che si proceda ad un **periodico confronto delle esperienze** in sede di Comitato per l'istruzione.

b) Compiti degli organismi comunitari.

Per quanto riguarda invece le azioni da intraprendere da parte degli organismi comunitari, in concomitanza con le iniziative nazionali che saranno attuate durante il periodo che termina il 31 dicembre 1980, il Consiglio dei Ministri della P.I. ha previsto una prima serie di interventi che sono stati affidati, per la realizzazione, alcuni al Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale, altri alla Direzione generale per la ricerca, la scienza e l'educazione.

1. Alcuni interventi riguardano direttamente il **mondo del lavoro**, e perciò la loro attuazione è affidata al Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale, che ha sede a Berlino Ovest.

Il primo di tali interventi consiste nell'attuazione di progetti pilota

e studi riguardanti anzitutto le **esigenze di istruzione e di formazione** dei giovani che, dopo aver lasciato la scuola, hanno difficoltà a trovare e a mantenere il posto di lavoro. I progetti pilota dovranno considerare anche i provvedimenti appropriati per ovviare a tali difficoltà così che l'attività professionale offra soddisfazione e possibilità di realizzazione personale.

In secondo luogo occorrerà studiare attentamente i **problemi sollevati dalla scarsità di motivazione** di molti giovani nei confronti dell'istruzione e del lavoro. Anche in questo campo, gli studi saranno orientati a individuare i provvedimenti che possono essere adottati per stimolare l'interesse e la partecipazione.

In particolare, verranno individuate azioni specifiche intese a garantire alle **donne** possibilità di istruzione uguali a quelle che sono assicurate agli uomini. Anche i giovani **migranti** e tutti coloro che presentano problemi specifici, come i giovani **minorati fisici e mentali**, saranno oggetto di speciali misure di assistenza.

2. Un'altra serie di interventi sono invece di competenza della Direzione generale per la ricerca, la scienza e l'educazione, in quanto riguardano più propriamente il **sistema scolastico**.

Si tratta, in primo luogo, di avviare progetti pilota e studi per attuare un processo continuo di **orientamento scolastico e professionale**. Tale processo sarà centrato principalmente sui momenti delle scelte decisive e comprenderà sia il periodo della scuola dell'obbligo, sia quello della formazione non obbligatoria. Particolare cura sarà riservata alla cooperazione tra i responsabili dell'insegnamento, dell'orientamento, della formazione e del collocamento.

In secondo luogo, bisognerà studiare come migliorare la **preparazione professionale negli ultimi anni della scuola dell'obbligo e durante il periodo della formazione non obbligatoria**, mirando con particolare impegno a promuovere la cooperazione tra il settore dell'istruzione e il mondo del lavoro.

Infine, i progetti dovranno concentrarsi sulle misure volte a migliorare la **formazione iniziale e permanente degli insegnanti** affinché siano idonei a preparare meglio i giovani alla vita attiva.

3. I compiti affidati al Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale e quelli assegnati alla Direzione generale per la ricerca, la scienza e l'educazione, costituiscono un primo insieme di azioni comunitarie. Un secondo provvedimento adottato dal Consiglio dei ministri della P.I. riguarda la **elaborazione di una Relazione** che analizzi, in una prima parte, l'esperienza acquisita dagli Stati membri sia nel campo della **pianificazione coordinata dell'istruzione**, sia in quello delle politiche settoriali riguardanti le **regioni svantaggiate** della Comunità. La Relazione dovrà altresì, nella seconda parte, analizzare le disposi-

zioni vigenti o previste per consentire ai giovani, nel quadro dell'istruzione permanente, di **ritornare allo studio** durante il periodo immediatamente successivo a quello della scuola dell'obbligo.

4. Una speciale disposizione è stata presa dai Ministri della P.I. per quanto riguarda l'organizzazione da parte degli organismi comunitari sia di **soggiorni di studio** relativi alla **formazione e all'orientamento professionali** e riservati agli specialisti di tali problemi, sia di **seminari destinati agli insegnanti** e al personale incaricato dei corsi di **formazione degli insegnanti** stessi, inerenti al passaggio dall'istruzione alla vita attiva. A questi seminari potranno essere invitati anche i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori.

5. Il Consiglio dei Ministri della P.I. ha inoltre affidato all'Istituto statistico delle Comunità il compito di elaborare le linee direttrici per una analisi comparativa delle **informazioni statistiche esistenti sul passaggio dei giovani dagli studi alla vita attiva**.

L'istituto statistico fornirà inoltre una analisi regolare dei dati seguenti: a) **ripartizione degli alunni** tra i diversi settori dell'occupazione e tra i vari tipi di istruzione e di formazione post-scolastica; b) caratteristiche sociali e formazione dei **giovani che lasciano la scuola** e di coloro che sono privi di lavoro; c) partecipazione dei giovani alla **formazione a tempo parziale** negli istituti di insegnamento o in azienda.

6. Infine, i Ministri della P.I. hanno deciso di potenziare gli strumenti esistenti a livello comunitario per fornire una informazione regolare sulle tendenze e sull'evoluzione constatate nel settore dell'**orientamento professionale** e della **preparazione alla vita attiva** nell'ambito della formazione generale e professionale. Intenzione dei Ministri della P.I. è che tale informazione pervenga in particolare ai **responsabili locali e regionali** dell'istruzione nonché al personale degli istituti di formazione degli **insegnanti**.

7. Perché un insieme tanto vasto di interventi possa essere adeguatamente valutato, il Consiglio dei Ministri ha dato incarico al Comitato per l'istruzione di redigere una **Relazione sulle misure adottate e sui risultati** conseguiti sia a livello comunitario sia negli Stati membri.

3. Rilevi conclusivi.

Si tratta, come si vede, di linee direttrici per una politica scolastica coerente che ruota attorno al concetto di formazione professionale. La organizzazione unitaria di una cultura in prospettiva europea è subordinata al conseguimento di un **obiettivo di politica economica** che è l'unico, allo stato attuale, capace di far convergere l'evoluzione delle

istituzioni educative verso una struttura che presenti i caratteri di una cultura specifica di tipo europeo.

E' importante notare che non si tratta di un criterio economicistico, quasi si volesse subordinare la formazione dell'uomo all'incremento della produttività, al fine di accrescere i profitti, bensì di accettare il fatto storico che **l'unità europea si sta costruendo attraverso la creazione di una comunità economica** e non su valori meta-sociali di tipo religioso, come nell'Europa medievale, o su una ideologia politica, come nell'attuale Europa dell'Est.

L'unità culturale dell'Europa occidentale va cioè organizzandosi attorno ad un **nuovo « asse culturale »** che fa da supporto « incondizionato » alle **strutture di formazione professionale** e che perciò è riposto nei contenuti e nei metodi di una **educazione scientifica e tecnologica** e non in quelle conoscenze « gratuite » che un tempo costituivano l'essenza dell'umanesimo europeo.

Conseguentemente, possiamo concludere che in Europa è indubbiamente in atto un **processo di integrazione culturale**. Tuttavia tale processo non è, per il momento, direttamente voluto dai singoli Paesi in termini di politica scolastica; esso appare piuttosto come il **risultato di una politica economica** che trova nei principi di una **formazione professionale comune** le condizioni essenziali per la propria riuscita.

Vedremo in un prossimo articolo in quale misura tale formazione professionale faccia parte del sistema di istruzione secondaria e rappresenti il problema principale che i singoli governi devono affrontare quando pongono mano alla riforma delle istituzioni scolastiche.