



## Padre Mario Reguzzoni\* **Diritto allo studio e riforma della scuola**

Abbiamo visto in un precedente articolo<sup>1</sup> i principi che regolano il diritto all'istruzione nell'ordinamento giuridico internazionale e le ragioni che ne rendono obbligatorio l'esercizio, sia per lo Stato che è tenuto a definire l'obbligatorietà della formazione di base, sia per il cittadino che diventa così soggetto all'obbligo scolastico. Sulla base dei contenuti di tale diritto, quali sono stati esplicitamente o implicitamente definiti nell'ordinamento internazionale, ci proponiamo ora di esaminare come si dia forma all'esercizio del diritto allo studio nell'ambito dell'uguaglianza delle opportunità e come si qualifici, di conseguenza, la libertà di apprendimento; vedremo anche in che misura siano necessarie specifiche strutture di sostegno perché non ne vengano vanificate le possibilità di attuazione.

### **L'uguaglianza delle opportunità**

Il tema dell'uguaglianza delle opportunità, dapprima riferito al semplice accesso alle sedi di insegnamento, si è andato sempre più articolando fino a strutturarsi come diritto ai mezzi adeguati per riuscire negli studi e ha assunto anche la forma di diritto alla possibilità di rientro nel sistema formativo quando il proseguimento nel processo di istruzione fosse stato impedito a causa di un prematuro abbandono degli studi.

1. Al presente, si constata dovunque una particolare attenzione all'istruzione prescolastica come misura idonea a garantire il decondizionamento precoce rispetto all'ambiente sociale di appartenenza, responsabile principale del ritardo culturale con il quale i bambini accedono alle scuole primarie. L'Olanda ha anticipato l'inizio dell'obbligo scolastico a 4 anni; e l'esempio della Gran Bretagna, dove l'alunno incomincia la sua formazione obbligatoria a 5 anni, è stato seguito dal Lussemburgo, mentre in altri Paesi, come la Francia, non si

\* Fondatore di OPPI

<sup>1</sup> Cfr. M. REGUZZONI, *Diritto allo studio e obbligo scolastico*, in «Aggiornamenti Sociali», (febbraio) 1990, pp. 137-146, rubr. 310.



adotta il principio dell'obbligatorietà precoce perché la frequenza alla scuola dell'infanzia è praticamente generalizzata<sup>2</sup>.

2. Al livello dell'istruzione scolastica, occorre distinguere il periodo dell'obbligo da quello che segue. Per la scuola obbligatoria, le misure adottate sono di carattere compensatore, sia mediante il ricorso ad attività integrative rispetto al normale curriculum degli studi<sup>3</sup>, sia mediante l'introduzione del «tempo prolungato», cioè con l'aggiunta di alcune ore di lezione al normale orario scolastico<sup>4</sup>. Ma è soprattutto a livello di scuola secondaria di secondo grado che si incontrano le maggiori difficoltà nell'attuazione del diritto allo studio in quanto due atteggiamenti si fronteggiano. Si è generalmente d'accordo sulla necessità di un insegnamento polivalente, ma la polivalenza viene poi intesa diversamente: dai partiti della sinistra si ritiene necessario prolungare il più possibile la formazione di base comune al fine di ritardare le scelte (professionali) definitive in modo da evitare qualsiasi forma di discriminazione derivante da decisioni premature, mentre i partiti più genericamente conservatori tendono ad anticipare il più presto possibile l'inizio della differenziazione degli studi per poter garantire la impregnazione lenta necessaria per sviluppare le qualità personali<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> In Italia, il progetto di una scuola decennale obbligatoria con inizio all'età di cinque anni è sostenuto dal Partito repubblicano: «Atti parlamentari», Camera dei Deputati, X Legislatura, Proposta di Legge «Nuova disciplina dell'obbligo scolastico», d'iniziativa dei deputati CASTAGNE e altri, presentata il 16 dicembre 1987, Doc. n. 2065, assegnata alla Commissione Istruzione il 10 ottobre 1988. In merito al contenuto di tale proposta, cfr. M. REGUZZONI, *Il punto sulla riforma della scuola secondaria superiore*, in «Aggiornamenti Sociali», (dicembre) 1987, pp. 782 S., rubr. 315. Più in generale, si veda *Enfants et société: vers une réforme de l'éducation préscolaire*, OCDE-CERI Paris 1981 (trad. it. a cura di S. OVAN, *Bambino e società. Verso una riforma dell'educazione prescolare*, Marietti, Casale M. 19831, nonché *Educazione prescolastica nella Comunità europea*, Commissione delle Comunità Europee, Collana di Studi, Serie Educazione, n. 12, Bruxelles, settembre 1979.

<sup>3</sup> Anche la problematica dell'obbligo scolastico, in quanto connessa con il diritto all'istruzione, è stata fatta oggetto di studio da parte dell'ocs: *L'enseignement obligatoire face à l'évolution de la société*, OCDE, Paris 1983. Una esperienza di interventi integrativi per l'attuazione del diritto allo studio è stata realizzata presso il CE (Centro Innovazione Educativa del Comune di Milano) per iniziativa della prof.ssa P. SAMEKLUĐOVIC. Si vedano, in proposito: F. CANTAROW, CHINELLATO, R. DEL BUONO (a cura di), *Cinque anni di sostegno alla programmazione didattica*, CIE, Materiali e Documenti di lavoro, n. 35, marzo 1984, e N. STOR (a cura di), *Schedario di unità didattiche*, vol. I: *Proposte di lavoro per obiettivi nel I e II ciclo della scuola elementare*, vol. 11: *Proposte di lavoro per obiettivi nel raccordo e nella scuola media*, CE, F. Angeli, Milano 1984.

<sup>4</sup> Il provvedimento per la riforma della scuola elementare in discussione al Parlamento prevede una durata delle lezioni settimanali pari a 27 ore, elevabili a 30, anche in relazione alla possibile introduzione dell'insegnamento di una lingua straniera. Cfr. «Atti parlamentari, Senato della Repubblica, X Legislatura, Disegno di Legge «Riforma dell'ordinamento della scuola elementare», approvato dalla Camera dei Deputati nella seduta del 10 maggio 1979, trasmesso alla Presidenza il 12 maggio 1989, Doc. n. 1756, art. 7; l'introduzione della lingua straniera è prevista all'art. 10. La discussione del provvedimento da parte della Commissione «Istruzione», iniziata il 1° agosto 1989, si è conclusa il 21 dicembre (cfr. «Atti parlamentari», Senato della Repubblica, X Legislatura, *Giunte e Commissioni parlamentari*, n. 429, 21 dicembre 1989, pp.30-44). Nella scuola secondaria di primo grado, dal 1983 è stato introdotto il «tempo prolungato» che permette di realizzare moduli orari che oscillano dal minimo di 36 al massimo di 40 ore settimanali contro le 30 ore del tempo normale. Circa le modalità di attuazione di un simile orario in funzione del diritto all'istruzione, si veda C. LANZETTI (a cura di), *Tempo prolungato. Situazione e prospettive. Indagine sulla scuola media in Lombardia*, Quaderni IRRSAE Lombardia, 11.17, Milano 1987.

<sup>5</sup> Cfr. M. REGUZZONI, *Linee di tendenza dei sistemi di istruzione nei Paesi occidentali*, in V. CESAREO e M. REGUZZONI (a cura di), *Tendenze di istruzione nei Paesi occidentali*, CE, F. Angeli, Milano 1986, pp. 101-166.



3. Nell'uno e nell'altro caso si tratta comunque di soluzioni inadeguate in quanto si riferiscono semplicemente al «segmento» scolastico di un processo di formazione continua da protrarsi per l'intera vita e caratterizzato da momenti forti di istruzione ricorrente. Le misure adottate variano da Paese a Paese; si parla di seconda via dell'istruzione in Germania, di educazione degli adulti in Gran Bretagna, di educazione permanente in Francia, di rientro nella scuola in Italia; qualunque sia la terminologia prevalente, è ormai accettato che il diritto all'istruzione è oggetto non solo di politica scolastica, ma di un orientamento generale della politica sociale che riguarda tanto i singoli Paesi quanto gli organismi internazionali e che va sotto il nome di qualità della vita<sup>6</sup>.

In effetti non si tratta più di «bacino di utenza» nei confronti di una data scuola, bensì di «ecosistema culturale», inteso come territorio determinato in cui interagiscono le diverse agenzie di formazione pubbliche e private che la legge tende a regolamentare e incentivare al fine di garantire l'equilibrio degli interventi necessari per assicurare lo sviluppo del processo formativo dei singoli individui.

4. Il problema del diritto all'istruzione si complica quando viene riferito per un verso agli handicappati e per un altro verso agli alunni più dotati. La cura dei portatori di handicap può essere limitata alla creazione di strutture adeguate e non esige necessariamente il loro inserimento nel sistema formativo destinato alla generalità della popolazione. Tale è la politica adottata nei diversi Paesi della Comunità Europea<sup>7</sup>. Tuttavia nel nostro Paese è stata fatta una scel-

<sup>6</sup> Cfr. M. REGUZZONI, *Diritto allo studio ed educazione degli adulti*. Introduzione all'edizione italiana, a cura di G. PANSERI, di M. HUBERMAN, *Gli adulti imparano?* Quaderni Istituto R. Owen, Milano 1984 (tit. orig. *Comment les adultes apprennent et évoluent*, Conseil de l'Europe, Strasbourg 1974), pp. 16-35, e bibl. pp. 122 S. Il tema dell'educazione degli adulti, in generale, e dell'istruzione ricorrente, in particolare, è stato fatto oggetto di una serie molto articolata di studi e di analisi di esperienze da parte dell'OCSE. Ci limitiamo a segnalare qui quelle pubblicate che sono state da noi curate: *L'éducation récurrente: tendances e problèmes*, OCDE-CERI Paris 1975 (trad. it. a cura di M. REGUZZONI e A. ROVETTA, *L'istruzione ricorrente: tendenze e problemi*, CE, Dispense e Documenti di lavoro, n. 22, Milano 1980); H. JANNE et B. SCHWARTZ, *Le développement européen de l'éducation permanente*, Commission des Communautés Européennes, Collection Etudes, Série Education, n. 3, Bruxelles, septembre 1976 (trad. it. *Lo sviluppo europeo della educazione permanente*, CIE, Dispense e Documenti di lavoro, n. 23, Milano 1980); M. REGUZZONI (a cura di), *Esperienze internazionali di educazione permanente*, CIE, Dispense e Documenti di lavoro, n. 24, Milano 1980; *L'éducation récurrente dans les années 80: tendances et politiques*, OCDE-CERI, Paris 1980 (ed. it. a cura di M. REGUZZONI, *Istruzione ricorrente. La discontinuità del processo di formazione*, Marietti, Casale M. 1980). Si vedano inoltre: R. PASINI e M. REGUZZONI (a cura di), *La città a scuola. Prospettive di educazione permanente nelle grandi aree urbane*, CIE, F. Angeli, Milano 1982, e M. LICHTNER, *Esperienze di educazione degli adulti in Europa: una ricerca comparativa*, Quaderni di Villa Falconieri, n.15, CEDE, Frascati 1988.

<sup>7</sup> Cfr. *L'enseignement spécial dans les CE. Rapport destiné à la Commission des Communautés Européennes*, Doc. cs/v111/59/78-Fr (Orig. DA) a cura di I. SKOVJORGENSEN il quale, nel 1981, ha integrato la sua relazione con un documento supplementare (V/167182). In merito si veda M. REGUZZONI, *L'insegnamento per gli handicappati nei Paesi della Comunità Europea*, in *Aggiornamenti Sociali* n. (luglio-agosto) 1979, pp. 511-528, rubr. 31, e la *Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 21 dicembre 1981, relativa all'integrazione dei minorati nella società*, in «Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee» n. C 347, del 31 dicembre 1981, pp. 1 S. Per quanto concerne un ambito più vasto rispetto a quello comunitario, cfr. *L'éducation des adolescents handicapés: intégration à l'école*, OCDE-CERI, Paris 1981, e *Les jeunes handicapés. Le droit au statut d'adulte*, OCDE-CERI, Paris 1988.



ta politica di grande rilevanza fondata sul principio della solidarietà che induce a integrare i portatori di handicap nelle classi normali accettando il rischio di abbassare il livello di rendimento scolastico di una determinata classe di alunni pur di dare loro la possibilità di prendere coscienza delle condizioni in cui si trovano i loro compagni in difficoltà. L'eventuale perdita di rendimento negli studi da parte degli alunni più dotati può essere considerata come un prezzo da pagare per il servizio sociale che essi svolgono mediante l'apporto formativo derivante dall'interazione di capacità diverse che la loro presenza in classe rende possibile. Il diritto all'istruzione nel loro caso risulta, forse, compreso, ma quello all'educazione, nei termini intesi dall'art. 26 della «*Dichiarazione universale*», viene certamente rafforzato in quanto essi, contribuendo al miglioramento degli altri, sviluppano meglio le proprie capacità relazionali.

5. Il discorso si amplia se si prende in considerazione il problema dell'orientamento scolastico e professionale, senza il quale il diritto all'istruzione non può realizzarsi pienamente. Lo sviluppo avviene nella direzione in cui riesce, ma tale direzione può essere scoperta solo se l'individuo conosce a sufficienza le doti e le capacità di cui dispone e gli ostacoli che deve affrontare nonché le opportunità formative che l'ambiente gli offre in vista di sbocchi occupazionali concretamente possibili<sup>8</sup>.

Il riferimento al mercato del lavoro permette di chiarire la distinzione tra diritto all'istruzione e diritto alla formazione professionale: il primo è orientato alla formazione globale della persona e non può essere limitato da nessuna condizione estrinseca al soggetto, il quale anzi è vincolato da un preciso obbligo scolastico; il secondo invece ha come obiettivo di operare una selezione nei talenti da sviluppare, poiché non si ha il diritto di esercitare una data profes-

<sup>8</sup> Cfr. L. SARTORI, *L'orientamento tra scuola e lavoro*, in «Aggiornamenti Sociali», (aprile) 1989, pp. 313-324, rubr. 520. Per una prospettiva internazionale, si veda I.R. MCMULLEN, *L'orientation dans les écoles secondaires*, Commission des Communautés Européennes, Collection Etudes, Séne Education, n. 2, Bruxelles, janvier 1976 (ed. it. a cura di M. DE BENEDETTI, *L'orientamento nelle scuole secondarie*, CIE, Dispense e Documenti di lavoro, n. 20, Milano 1980), e *Les Services d'orientation scolaire et professionnelle pour le groupe d'age 14-16 ans dans les Etacs membres de la Communauté Européenne*, rapporto di sintesi relativo a uno studio condotto, per incarico della Commissione delle Comunità Europee, da A.G. WATTS (Inghilterra), con la collaborazione di C. DARTOIS (Francia) e P. PLANT (Danimarca) e con l'assistenza tecnica dell'unità Europea di «Eurydice», pubblicato in due edizioni, inglese e francese, da Presses Interuniversitaires Européennes, Maastricht 1988. La sperimentazione di nuove iniziative nel campo dell'orientamento è avvenuta nell'ambito della seconda serie di progetti pilota per la transizione dalla scuola alla vita attiva, promossi dalla Commissione delle Comunità Europee: cfr. *L'orientamento e la scuola*, in «Documenti di lavoro n. IFAPLAN doc 07w87ip Bruxelles, luglio 1987. Il diritto all'istruzione professionale è stato fatto oggetto di specifiche raccomandazioni da parte degli organismi internazionali. Cfr. *Relazione preliminare sui problemi dell'istruzione tecnico-professionale*, presentata dal Direttore dell'UNESCO al gruppo di lavoro incaricato di redigere la Raccomandazione sull'istruzione tecnico-professionale, e *Raccomandazione dell'UNESCO sull'insegnamento tecnico e professionale*, adottata, in data 11 dicembre 1962, dalla Conferenza generale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura, in *L'istruzione professionale. Studi e documenti internazionali*, Quaderni di legislazione scolastica comparata, n. 4, a cura dell'Ufficio studi, documentazione e programmazione del Ministero della P.I., Supplemento alla «Rivista di legislazione scolastica comparata», anno XXI, 1963, n. 1, pp. 5-65 e 66-81. Alle pp. 82-102 si troverà anche la *Raccomandazione sulla preparazione professionale*, adottata, in data 27 giugno 1962, dalla Conferenza generale per l'Organizzazione Internazionale del Lavoro.

sione se non si possiede la competenza necessaria. Il diritto, poi, all'esercizio della professione scelta sarà limitato dalle disponibilità dei posti di lavoro che le politiche economiche possono creare, ma che sono indipendenti dalla libera volontà degli individui. Sicché si potranno orientare le scelte nell'ambito della formazione professionale in relazione alle possibilità occupazionali offerte dal mercato del lavoro senza pregiudizio per le libertà individuali. Conseguentemente non si può dire che esiste un diritto a esercitare un determinato mestiere e quindi ad acquisire una determinata formazione professionale, come invece esiste un diritto all'istruzione.

6. La formazione professionale pertanto non è una questione che riguarda solo i singoli individui, ma solleva il problema della relazione tra diritti privati e interesse pubblico, in quanto lo Stato può contenere le possibilità di formazione professionale nel quadro di una politica economica concepita in funzione di determinati obiettivi di bene comune. La politica e l'economia sono «beni d'ordine» di non minore importanza dell'istruzione. L'interazione con il «bene personale» dei singoli cittadini, desiderosi di svolgere una determinata professione, va affrontato in sede di valutazione sia degli apprendimenti sia dei processi di formazione. Per questo i sistemi di valutazione diventano oggetto di un diritto che lo Stato deve tutelare e garantire, non meno di quanto faccia per le opportunità di istruzione. Valutazione di competenza a esercitare una determinata professione, ma anche valutazione di priorità in presenza di posti di lavoro ridotti rispetto al numero dei candidati. Valutazione inoltre dei processi di formazione, per verificarne l'efficienza (rapporto mezzi-risultati) e l'efficacia (rapporto risultati-obiettivi) poiché senza di essa ogni valutazione dell'apprendimento suonerebbe tanto più offensiva del diritto all'istruzione quanto più i posti di lavoro in concorrenza sono ridotti<sup>9</sup>.

In effetti la semplice valutazione degli apprendimenti, se non è accompagnata da una valutazione dei metodi di insegnamento, dai quali dipendono in

<sup>9</sup> L'avvio degli studi di valutazione dei processi di formazione in un'ottica comparata a livello internazionale può essere attribuito all'iniziativa dell'OCSE: cfr. R. STAKE, *L'évaluation des programmes d'enseignement. Nécessité et réactions*, OCDE-CERI, Paris 1971, ripreso in A. ROSAS (a cura di), *La valutazione dei processi formativi e sociali*. CE, Dispense e Documenti di lavoro, n. 27, Milano, marzo 1983. La relativa problematica è stata affrontata in un apposito seminario tenuto a Liegi nei giorni 2-5 dicembre 1974, al quale hanno partecipato amministratori scolastici ed esperti di valutazione di 15 Paesi membri dell'OCSE. Si veda il documento di lavoro elaborato in tale occasione in M. REGUZZONI (a cura di), *Nuovi metodi di valutazione dei programmi e dei processi di insegnamento*, a, Dispense e Documenti di lavoro, n. 3, Milano 1975. Una metodologia di valutazione dei processi di formazione è stata messa a punto dal CENSIS durante la prima serie di progetti pilota per la transizione dalla scuola alla vita attiva, promossi dalla Commissione delle Comunità Europee: cfr. «Opzioni, strategie e indicazioni metodologiche per la «valutazione esterna» dei progetti pilota, in *Quindici note e commenti*», 1980, n. 334-335, pp. 501-530, e M.W., *La valutazione dei processi di formazione*, CE, Materiali e Documenti di lavoro, n. 34, Milano, aprile 1984. Il tema è stato ripreso e approfondito in un apposito convegno, con la presenza dello stesso R. Stake, organizzato nei giorni 20-23 marzo 1985 IRRSAE Emilia-Romagna: cfr. M.L. GIOVANNINI (a cura di), *La valutazione delle innovazioni nella scuola*, Cappelli, Bologna 1988. Per quanto concerne invece la valutazione, non già dei processi di formazione, bensì delle ricerche, si veda: *Evaluation de la recherche. Un choix de pratiques en vigueur*, OCDE, Paris 1987, e P. CATTANEO, *La valutazione degli aggiornamenti*, in "Rivista dell'istruzione", 1988, n. 5, pp. 631-648.

gran parte i risultati conseguiti da ciascun alunno, finirebbe per privilegiare il "merito" di chi riesce bene negli studi anche con metodi di insegnamento scadenti, escludendo dalle possibilità occupazionali quegli alunni che con metodi adeguati potrebbero dare risultati soddisfacenti e così accedere a quelle formazioni professionali che offrono sbocchi nel mondo del lavoro.

7. La questione del diritto alla valutazione corretta dei risultati della formazione ci porta a considerare il problema della uguaglianza dei sessi che recentemente ha fatto oggetto di uno specifico programma d'azione della Comunità Europea<sup>10</sup>. Non si tratta solo di possibili discriminazioni sul piano professionale, che possono avere una loro giustificazione nelle attitudini diverse dei singoli individui, ma anche di una vera e propria violazione del diritto all'istruzione, intesa come processo corretto di formazione, violazione espressa dai «sessismi» presenti nei manuali scolastici<sup>11</sup>. La presentazione di particolari «doveri» come tipicamente femminili, quando invece sono semplicemente espressioni culturali di una data epoca, non possono non influenzare negativamente lo sviluppo della personalità delle donne, a tutto svantaggio della stessa intera comunità umana.

Concludendo possiamo dire che l'attuazione della uguaglianza delle opportunità, come dimensione essenziale del diritto all'istruzione, in un sistema formativo che dia priorità all'individuo, pone allo Stato dei vincoli precisi per quanto concerne il decondizionamento precoce, la formazione di base, l'educazione permanente, l'integrazione degli handicappati, l'orientamento e la formazione professionale, la valutazione, la parità dei sessi. La priorità peraltro data all'individuo non lo dispensa affatto dal tener conto del significato che la sua formazione assume per l'intero sistema sociale che da lui si alimenta e in funzione di lui esiste.

Vediamo ora quali conseguenze derivano dalla priorità attribuita dall'ordinamento internazionale ai genitori per quanto concerne la scelta delle istituzioni di formazione.

### La libertà di apprendimento

Abbiamo coniugato la libertà di apprendimento con il diritto dei genitori ad assicurare l'educazione dei figli conformemente alle proprie convinzioni

<sup>10</sup> Il tema dell'eguaglianza dei sessi ha fatto oggetto di una apposita «Risoluzione del Consiglio dei ministri dell'educazione dei Paesi membri delle Comunità Europee, nella riunione del 3 giugno 1985. Si veda, in merito alle iniziative sperimentali avviate, *L'uguaglianza tra i sessi. Le strategie del secondo programma sulla transizione*, in «Documenti di lavoro», IFAPLAN, DOC. 06w88rr, Bruxelles 1988.

<sup>11</sup> Cfr. *Manuale. La parità fra i sessi: come realizzarla*, CE IFAPLAN, Bruxelles 1985. Per quanto concerne l'Italia, si veda A. SABATINI, *Raccomandazioni per un uso non sessista della lingua italiana*, e R. PACE, *Immagine maschili e femminili nei testi per le elementari*, Commissione nazionale per la realizzazione della parità tra uomo e donna, Presidenza del Consiglio. Roma 1986. Si veda anche *Donne e uomini d'Europa nel 1987. Evoluzione delle opinioni e degli atteggiamenti*, in «Donne d'Europa», n. 52, novembre 1987 - gennaio 1988, Supplemento n. 26.

religiose e filosofiche, in quanto, all'inizio del processo di formazione non è possibile alcuna autodeterminazione in materia di istruzione da parte del singolo individuo che accede al sistema scolastico. Quando l'alunno attraverso la formazione ricevuta avrà acquisito una sufficiente autonomia, allora, e solo allora, sarà in grado di compiere le scelte culturali che gli permetteranno di dare significato alla sua esistenza e alle sue azioni. Prima di tale momento altri devono decidere per lui e l'ordinamento internazionale attribuisce tale potere ai genitori e non allo Stato, nonostante che questo si configuri come garante delle libertà individuali: nel nostro caso, dovrà essere garante della libertà dei genitori nei confronti del sistema di valori secondo i quali strutturare la formazione dei figli. Si tratta di vedere le modalità e i limiti di esercizio di tale diritto considerandolo anche in relazione a quelle scelte dei genitori, quali l'apprendimento di una lingua straniera e l'andare a vivere in un determinato Paese o quartiere, che condizionano gli orientamenti educativi.

1. Una prima modalità si riscontra nel nostro ordinamento sotto la forma della gestione sociale<sup>12</sup>, che trova il suo fondamento nelle comunità naturali, riconosciute dalla Costituzione<sup>13</sup>, e che possiamo ridefinire come comunità storiche primarie articolandole in famiglia, ente locale, comunità statutale, mondo del lavoro, confessioni religiose o ideologiche. Esse interagiscono con il personale educativo ai diversi livelli (Consiglio di classe e di interclasse, Consiglio di istituto e di circolo, Consiglio scolastico distrettuale, Consiglio scolastico provinciale, Consiglio nazionale della pubblica istruzione) nei quali si articolano le decisioni concernenti la programmazione scolastica. A livello del Consiglio di classe e del Consiglio di istituto, là dove si determinano gli interventi più propriamente educativi, i genitori sono presenti anche come cittadini,

<sup>12</sup> Il tema della gestione sociale è stato da noi trattato altrove: cfr. M. REGUZZONI, *Autonomia e autogoverno della scuola; Scuola pubblica decentralizzata; La scuola come comunità*, in «Aggiornamenti Sociali», rispettivamente, (marzo) 1968, pp. 173-184, (aprile) 1968, pp. 277-286 e (aprile) 1970, pp. 281-292, rubr. 31.

<sup>13</sup> «La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio» (art. 29 Cost.); «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali» (art. 5 Cost.); «L'iniziativa economica privata è libera» (art. 41 Cost.); «Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge» (art. 8 Cost.); «Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato» (art. 33 Cost., comma 6). La nostra Carta costituzionale considera esplicitamente la famiglia come «società naturale, ma anche gli enti locali, la comunità statutale, l'organizzazione del mondo del lavoro, le confessioni religiose e gli istituti di alta cultura esistenti in seno allo Stato italiano possono essere considerati come formazioni sociali (art. 2 Cost) «naturali», poiché rivestono nella loro essenza il carattere della necessità, in quanto, a giudizio comune, soddisfano a profonde esigenze della natura umana. Nelle «formazioni sociali necessarie (o naturali) – l'uomo esprime una grande parte della propria personalità; per cui si può ritenere: 1°) che esse, come l'uomo, e i loro stessi diritti (i quali sono in ultima analisi diritti dell'uomo) preesistono a ogni ordinamento positivo statale; 2°) che i loro diritti (quelli di cui esse sono titolari, in quanto persone giuridiche, e quelli di cui sono titolari i loro membri, in quanto tali) devono considerarsi compresi nel sistema dei diritti fondamentali dell'uomo, insieme con i c.d. «diritti individuali» (cfr. L. ROSA, *Le «autonomie locali» nella Costituzione italiana, e Libertà di coscienza e libertà religiosa - Annotazioni storico-giuridiche e riflessioni*, in «Aggiornamenti Sociali», rispettivamente, (luglio-agosto) 1958, pp. 387-402, rubr. 135, e (novembre) 1963, pp. 667-688, in particolare p. 684, nota 44, rubr. 132.

lavoratori e portatori di valori, mentre ai livelli successivi, trattandosi di individuare le opportunità e le risorse presenti sul territorio, le altre comunità eleggono o designano i propri rappresentanti. Il capo di istituto e il provveditore fungono da rappresentanti dello Stato secondo i livelli di competenza. Questa formula è ipotizzata in vista di una programmazione educativa e di un progetto educativo di istituto in cui il sistema di valori, in base al quale formare gli alunni, si crea non per conformità a un determinato modello, ma come risultato di interazioni tra modelli diversi. Di natura sua la formula potrebbe essere indifferentemente applicata sia nella scuola statale sia in quella non statale.

2. Di fatto, essa appare alternativa alle scuole confessionali, dove il progetto educativo è determinato dall'autorità religiosa, riconosciuta dai genitori che scelgono di inviare i loro figli in una scuola dipendente da tale autorità, assumendosi gli oneri economici che una simile decisione comporta, quando, come nel nostro Paese, non solo l'istituzione di scuole non statali, ma anche la frequenza di esse deve avvenire senza oneri per lo Stato, in palese violazione della norma internazionale relativa alla gratuità<sup>14</sup>. Il vantaggio sta nel fatto che gli insegnanti vengono scelti in conformità alle convinzioni religiose e filosofiche dei genitori. Non dissimile è la forma delle scuole cooperative, dove le famiglie (magari di concerto con gli insegnanti) si associano per gestire in proprio la scuola che esse desiderano. Alquanto diversa è la situazione quando l'organizzazione scolastica dipende dall'ente locale, anche in termini di gestione sociale<sup>15</sup>, ma senza i vincoli propri della scuola statale. In tal caso la frequenza è gratuita, ma il corpo docente, nella maggior parte, non viene assunto per concorso, poiché si tratta spesso di incarichi a tempo parziale, per i quali bastano le graduatorie sulla base dei titoli di studio<sup>16</sup>, e vengono così a mancare quegli accertamenti di competenza che invece sono (almeno in linea di principio) richiesti nelle scuole dello Stato.

3. Il riferimento ai criteri di assunzione del corpo docente è necessario poiché solo la professionalità degli insegnanti può garantire i genitori che le

<sup>14</sup> Cfr. «Dichiarazione universale», art. 26, comma 1, e *Dichiarazione dei diritti del bambino*, Principio 7. Si vedano anche G. GOZZER, *Senza oneri per lo Stato. Stato e scuola: la vittoria sbagliata*, Anicia, Roma 1986, e L. ROSA, *Scuola di Stato e scuola non statale*, in «Aggiornamenti Sociali», rispettivamente, (gennaio) e (febbraio) 1960, pp. 1-10 e 65-80, rubr. 31.

<sup>15</sup> In Lombardia, la L.R. 16 giugno 1973, n. 93, attribuiva ai Comitati di gestione dei Centri di Formazione Professionale (cm) quella "potestà di imperi", che ne faceva veri e propri organi di decisione: cfr. M. REGUZZONI, *Gestione sociale e formazione professionale in Lombardia*, in *Aggiornamenti Sociali*, (aprile) 1975, pp. 213-230, rubr. 317. Per evitare «i numerosi inconvenienti e le cause di conflittualità cui davano luogo, dal momento che «non erano né consigli di amministrazione, né organismi politici» (Relazione al Progetto di Legge d'iniziativa della Giunta regionale «Disciplina della formazione professionale in Lombardia», in «Quaderni della Regione Lombardia, Istruzione. Studi e Documenti», n. 65, p. 24), si dovette poi, con la L.R. 16 giugno 1980, n. 95, ricondurli a semplici «Comitati di controllo sociale», quali «organi propulsori della programmazione».

<sup>16</sup> In Lombardia, nel 1984-85, esistevano, nei CFP, 6.136 insegnanti: il 5% aveva il solo titolo della scuola dell'obbligo; quasi il 10% possedeva un semplice attestato rilasciato da un CFP o da un istituto professionale statale; il 55% era diplomato, ma l'11% non insegnava materie relative al proprio diploma; il 30% era laureato, ma solo il 4% insegnava materie relative alla propria laurea (cfr. Materiale dattiloscritto dell'Ufficio Studi e Programmazione dell'Assessorato «Istruzione» della Regione Lombardia, Tabb. A, M, 11).



loro scelte nelle scuole statali saranno rispettate. La gestione sociale, qualora venga attuata, rappresenta un correttivo all'arbitrio che potrebbe instaurarsi nella programmazione educativa. In assenza di gestione sociale, il progetto educativo, che non può essere neutro, dovrà essere formulato in termini comparativi così da dare origine a una scelta di valori, che, senza prematuramente contraddire quelli familiari, permetta all'alunno di acquisire una sua specifica identità culturale. A ciò giova indubbiamente la configurazione stessa del sistema scolastico pubblico nelle sue tre dimensioni<sup>17</sup>: strutture, contenuti e metodi, sulle quali agiscono con diverso rapporto di potere le due categorie di persone che operano nella scuola pubblica: i politici e gli operatori scolastici, come risulta dallo schema seguente:

STRUTTURE	CONTENUTI	METODI
politici	operatori scolastici	

Le esperienze di autonomia scolastica da noi considerate<sup>18</sup> ci hanno portato a individuare una quarta dimensione del sistema, quella delle relazioni. All'interno della scuola, infatti, si possono adottare diversi tipi di relazioni: da quelle di carattere semplicemente burocratico, tipiche dei funzionari di una istituzione pubblica che si limitano a eseguire le disposizioni ricevute, a quelle proprie dei liberi professionisti che si assumono interamente la responsabilità delle proprie decisioni. A seconda che prevalga l'una o l'altra modalità di rapportarsi, si modificherà sensibilmente la ripartizione dei poteri all'interno dell'istituzione scuola come indica lo schema seguente:

STRUTTURE	CONTENUTI	METODI	RELAZIONI
politici	operatori scolastici		

<sup>17</sup> Cfr. S. MARKLUNDL, *Le rôle des enseignants en matière d'enseignement en Suède*, in *L'enseignement face à l'innovation*, vol. I, *Rapport Général*, OCDE, Paris 1974, p. 309.

<sup>18</sup> Cfr. M. REGUZZONI, *Esperienze e sperimentazioni su un'autonomia scolastica nei Paesi europei*, in «Ricerca educativa», CEDE, (gennaio-marzo) 1989, pp. 2-59 (con a fronte traduzione in lingua inglese).

Il modello mostra come in presenza di una maggiore autonomia, espressa, nello schema, dallo spazio di potere assunto dal sistema di relazioni, deve aumentare lo spazio di determinazione, da parte dello Stato, dei contenuti e dei metodi per ridurre il rischio di arbitrio da parte degli operatori scolastici ai danni della libertà di apprendimento. Il “curricolo occulto”, che si costruisce in base alle modalità di azione e di autonomia del corpo docente, rischia di prevalere sul curricolo manifesto controllato dallo Stato a garanzia della libertà di scelta dei genitori, se non si precisano maggiormente le norme che definiscono i contenuti dei programmi e le regole che prescrivono i metodi di insegnamento e di valutazione adottabili dagli insegnanti.

4. Il problema del “curricolo occulto” assume tutta la sua rilevanza se lo si collega con il multiculturalismo rapportato sia alle minoranze presenti in un dato Paese, sia al possibile rientro in patria dei lavoratori migranti. Nel primo caso, ragioni di efficienza possono indurre a costituire classi separate analoghe a quelle che si creano per gli handicappati e a isolare i singoli individui che non si avvalgono dell’insegnamento maggioritario, ma ragioni di equità dovrebbero impedire tali procedure dando invece spazio a curricoli a dimensione multiculturale che un’adeguata competenza professionale rende possibile<sup>19</sup>. Nel secondo caso, la questione è più complessa in quanto una mancata educazione dei figli, correlata al Paese di origine dei genitori finisce, anzitutto, con l’impedire ai figli di seguire i genitori nel loro eventuale rientro; in secondo luogo, si constata che nell’interno della famiglia si creano due culture (quella dei genitori, immigrati in età adulta, e quella dei figli nati e cresciuti nei Paesi di immigrazione dei genitori) che, se non sono armonizzate, ostacolano l’esercizio del diritto di scelta educativa conforme alle proprie convinzioni, in quanto i genitori sono costretti ad accettare per i figli un sistema culturale diverso dal proprio, sistema culturale però che se non fosse acquisito dai figli impedirebbe il loro inserimento nella società di elezione<sup>20</sup>.

5. Anche l’insegnamento delle lingue diventa oggetto del diritto alla libertà di scelta di un dato progetto educativo non solo perché ogni lingua è veicolo di una determinata cultura, ma anche perché influisce in maniera diretta sulla libera circolazione dei lavoratori. Non si tratta più di semplice migrazione temporanea o permanente, bensì del diritto di esercitare in un qualsiasi

<sup>19</sup> Cfr. *L'éducation multiculturelle*, OCDE-CERI, Paris 1987. Per una comparazione di esperienze, si vedano gli atti del Colloquio organizzato dall'AFEC (Association Francophone d'Education Comparée) a Sèvres nei giorni 5-7 marzo 1983: *Education et communication interculturelle*, «Bulletin de l'AFEC», n. 33-34, Décembre 1983, Janvier 1984, e n. 35, Mai 1984.

<sup>20</sup> Cfr. R. VANGENDT, *Services pour le retour et la reinsertion des travailleurs émigrés*, OCDE-CERI, Paris 1977. Nell'ambito della seconda serie di progetti pilota per la transizione dalla scuola alla vita attiva, promossi dalla Commissione delle Comunità Europee, 1983-1987, è stato creato «Elisi Evi», un centro d'incontro informale per provvedere alle particolari esigenze delle giovani turche che vivono a Kreuzberg, un'area svantaggiata di Berlino. Gli operatori del Centro hanno svolto un ruolo di intermediari per cercare di superare il divario esistente tra il desiderio delle ragazze turche di vivere lo stesso tipo di vita delle loro coetanee tedesche e la mentalità islamica dei loro genitori. Cfr. K Innovation», IFAPLAN, 1987, n. 32.

Paese della Comunità Europea il mestiere per il quale si è abilitati nel proprio. Questo fatto influirà certamente sull'assunzione di manodopera qualificata da parte di aziende di una determinata area linguistica con la conseguente riduzione della probabilità che vengano assunti coloro che non parlano la lingua della regione in cui ci sono possibilità di lavoro. Rientra pertanto nel quadro delle scelte dei genitori l'apprendimento di una lingua piuttosto di un'altra, poiché dalla lingua parlata dipenderà non poco la condizione professionale dei figli e il loro inserimento in una data cultura<sup>21</sup>.

6. Appare da questa semplice osservazione come l'apprendimento delle lingue sia uno degli elementi caratterizzanti la dimensione europea dell'insegnamento<sup>22</sup>, ma anche un mezzo per sfuggire al rischio del localismo inteso come progetto educativo di ceto (quello al quale i genitori ritengono di appartenere) ancorato alle anguste realtà locali. Il localismo però diventa una questione cruciale connessa con il diritto alla scelta educativa dei genitori se viene inteso come delimitazione dei bacini di utenza nei confronti di un determinato istituto scolastico. La libertà di scelta può portare a forme di aggregazione per ceto sociale, che può assumere anche gli aspetti della discriminazione razziale, se lo Stato non interviene a delimitare le aree geografiche in cui la popolazione sia obbligata a usufruire dei servizi scolastici disponibili. Ragioni di bene

<sup>21</sup> Il problema dei lavoratori migranti è stato oggetto di una «Direttiva» da parte della Comunità Europea. La Direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi» (*Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea*, art. 189). Si tratta della Direttiva n. 486 del 1977, entrata in vigore nel luglio 1981, che impone agli Stati membri tre obblighi essenziali per quanto concerne l'accoglienza dei figli dei lavoratori migranti: 1) insegnamento d'accoglienza gratuito implicante in particolare l'insegnamento della lingua dello Stato che accoglie; 2) formazione iniziale e continua degli insegnanti che si occupano dei figli dei migranti; 3) in cooperazione con il Paese di origine, insegnamento della lingua e della cultura di origine. A tale effetto, l'Istituto della Enciclopedia Italiana pubblica una rivista trimestrale, «Lettere dall'Italia D, ormai giunta al n. 14, anno IV, aprile-giugno 1989.

Ovviamente la libera circolazione è condizionata anche dall'equivalenza dei titoli di studio: cfr. *Direttiva del Consiglio del 21 dicembre 1988 relativa ad un sistema generale di riconoscimento dei diplomi di istruzione superiore che sanzionano formazioni professionali di una durata minima di tre anni*, in «Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee», N. L 191 16-24. del 24 gennaio 1989. Tale Direttiva esclude dal riconoscimento i diplomati degli istituti tecnici, poiché si tratta di titoli di scuola secondaria e non di istruzione superiore, come invece avviene negli altri Paesi comunitari dove i titoli corrispondenti sono rilasciati dopo un ciclo di studi che fa seguito al conseguimento del diploma di maturità.

Una nuova «Direttiva» è stata predisposta dalla Commissione delle Comunità Europee concernente i titoli e i certificati di formazione professionale che si conseguono con la maturità, con uno o due anni di formazione post-secondaria o anche con una semplice, ma adeguata esperienza professionale (cfr. *Proposition de Directive du Conseil relative d un deuxième système général de reconnaissance des formation professionnelle qui complète la directive 89/48/cE*, Commission des Communautés Européennes, com(89)372 final, syn209, 28 aout, 1989).

<sup>22</sup> Il problema dell'insegnamento delle lingue è stato oggetto di un apposito documento dei Ministri dell'educazione dei Paesi membri delle Comunità Europee: cfr. *Conclusions du Conseil et des Ministres de l'éducation réunis au sein du Conseil, Luxembourg, 4 juin 1984, sur l'enseignement des langues étrangères*, in allegato a *L'enseignement des langues dans la Communauté Européenne*, Eurydice, Bruxelles 1984. Sulla problematica relativa alla libera circolazione dei lavoratori, si vedano *La dimension sociale du marché intérieur*, numero speciale di «Europe sociale», Luxembourg 1988, pp. 23-33, e P. VENTURINI, *Obiettivo 1992. Uno spazio sociale europeo*, Commissione delle Comunità Europee, Luxembourg 1989.



comune, analoghe a quelle che portano all'integrazione degli handicappati nelle classi normali, possono indurre, almeno a livello della scuola dell'obbligo, a contenere la libertà di scelta dei genitori nei limiti richiesti da un'armonica interazione sociale. La ragione pedagogica di tale politica sta non solo nel principio democratico, ma anche nel pluralismo come valore, in virtù del quale ciascuno può acquisire quello che non possiede mediante il dialogo con chi è diverso da sé.

La libertà di apprendimento esplicitata nel diritto, attribuito dall'ordinamento internazionale ai genitori, di scegliere il tipo di istruzione ritenuto conforme alle proprie convinzioni religiose e filosofiche, interessa dunque non poco le modalità di gestione del processo educativo: gestione sociale, conduzione autonoma degli istituti non statali, professionalità dei docenti nelle scuole dello Stato, multiculturalismo, ma anche libera circolazione e localismo, in quanto dipendono da scelte che i genitori adottano e che influiscono non poco sulle condizioni in cui avviene il processo educativo. Si tratta di problemi la cui soluzione non può essere affrontata senza adeguate strutture di sostegno, rese tanto più necessarie quanto più complessa e differenziata diventa l'organizzazione degli istituti di formazione, perché possano interagire con l'ecosistema culturale e ristabilire gli equilibri tra valori che lo sviluppo rapido della società rende mutabili e precari<sup>23</sup>.

## Le strutture di sostegno

Le strutture di sostegno all'innovazione in campo educativo possono essere individuate secondo quattro macro ruoli<sup>24</sup>: catalizzatore, facilitatore, esperto, documentalista.

1. Per quanto concerne l'esercizio del diritto all'istruzione, il ruolo di catalizzatore consiste nello stimolare la presa di coscienza nei confronti di tale diritto. Gli enti che hanno assunto un simile ruolo sono: le Nazioni Unite con la «Dichiarazione universale» del 1948, la «Dichiarazione dei diritti del bambino» del 1959, il «Patto internazionale» del 1966, e il Consiglio d'Europa con il «Protocollo aggiuntivo alla Convenzione di salvaguardia» del 1952 e la «Carta sociale europea» del 1961; nel 1984, anche le Organizzazioni Non Governative hanno dato un loro contributo nell'ambito del «Progetto di Convenzione sui diritti del bambino».

2. Il ruolo di facilitatore lo possiamo individuare, a livello internazionale, nei programmi di azione attuati dai diversi organismi internazionali che opera-

<sup>23</sup> Cfr. V. CESAREO, *Società complessa e cultura di massa*, in «Aggiornamenti Sociali», (maggio) 1989, pp. 387-393, rubr. 154, ma anche I. VACCARINI, *La condizione postmoderna: una sfida per la cultura cristiana*, in «Aggiornamenti Sociali», (febbraio) 1990, pp. 119-135, rubr. 155.

<sup>24</sup> La metodologia cui facciamo qui riferimento è stata messa a punto da M. HUBERMAN, *Il sostegno interno ed esterno alla scuola nell'attuazione dei processi di innovazione*, in «OPIdocumenti». Rivista trimestrale dell'Organizzazione per la Preparazione Professionale degli Insegnanti, 1985, n. 27.

no nel campo dell'istruzione<sup>25</sup> e, a livello nazionale, nella politica per il diritto allo studio adottata dal nostro Paese. Omettendo di considerare qui, per ragioni di brevità, gli organismi internazionali, vediamo come si presenta la situazione in Italia. A questo proposito, gioverebbe certamente uno studio a parte sia sull'applicazione del *DPR 24 luglio 1977*, n. 616, che ha attribuito alle Regioni e agli Enti locali l'attuazione del diritto allo studio, sia sull'attività svolta dai Consigli scolastici distrettuali ai quali sono state attribuite, tra l'altro, le funzioni di programmazione per quanto attiene all'orientamento scolastico, all'assistenza medica, psicopedagogica ed educativa<sup>26</sup>. Ma possiamo limitarci a richiamare qui due disegni di legge quadro sul diritto allo studio recentemente presentati al Senato<sup>27</sup>.

Il primo riguarda la scuola primaria e secondaria. L'assistenza scolastica, una volta concepita come «una sorta di particolare forma di pubblica beneficenza», viene ora ridefinita quanto al concetto, ai contenuti e ai metodi. Quanto al concetto, «esso ha richiesto una ridefinizione in termini di diritto allo studio anche alla luce di alcuni principi della nostra carta costituzionale, quali quelli della pari dignità sociale, del pieno sviluppo della persona umana e dell'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Quanto ai contenuti, l'assistenza scolastica «articola i suoi interventi in una serie di servizi, quali le mense, i trasporti, le forniture di libri e pubblicazioni, gli alloggi, la medicina scolastica, ecc.». Quanto ai metodi,

<sup>25</sup> Cfr. *La coopération européenne en matière d'éducation*, rapporto predisposto da E. EGGER per la quindicesima Sessione della Conferenza permanente dei Ministri europei dell'educazione, Helsinki, 5-7 maggio 1987, Conseil de l'Europe, Strasbourg 1987, in tale occasione è stato redatto un secondo documento su *Les nouveaux défis pour les enseignants. Rapports nationaux sur la formation des enseignants*, con una introduzione di G. NEAVE, *Un défi relevé: le développement de la formation des enseignants 1975-1985*, Conseil de l'Europe, Strasbourg 1987. Una analisi critica delle risoluzioni adottate dai Ministri è stata fatta da D. HELLAWELL, *Education under Anack Response of European Politicians: an informational analysis of the resolution on new challenges for teachers and their education adopted at the fifteenth session of the Standing Conference of European Ministres of Education*, in «European Journal of Teacher Education», rivista quadrimestrale della Associazione per la Formazione degli Insegnanti in Europa, 1987, n. 3, pp. 245-258. Si veda anche *Perspectives et taches du développement de l'éducation en Europe à l'approche du nouveau millénaire*, documento predisposto per la quarta Conferenza dei Ministri dell'educazione degli Stati membri della Regione Europa (Pari& 21-27 settembre 1988), NESGO, Paris 1988. Per quanto concerne in particolare la Comunità Europea, cfr. *Activités de la Commission des Communautés Européennes dans les domaines de l'éducation, de la formation et de la jeunesse en 1987*, in Europe "sociale" Supplément 5/88.

<sup>26</sup> Cfr. *DPR 31 maggio 1974*, n. 416, *Istituzione e riordinamento di organi collegiali della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica*, in «Gazzetta Ufficiale», Suppl. n. 239 del 13 settembre 1974, art. 12, e M. REGUZZONI, *Introduzione a Orientamento, transizione e lavoro nel distretto scolastico di Putignano*, a cura di M. DEGASPARI e A. SILIPO, Putignano 1987.

<sup>27</sup> Cfr. «Atti parlamentari» Senato della Repubblica, X Legislatura, Disegno di Legge «*Legge-quadro sul diritto allo studio nell'ambito della scuola primaria e secondaria*», presentato dal Ministro della P.I. (GALLONI), comunicato alla Presidenza il 6 febbraio 1989, Doc. n. 1575, deferito alla VII Commissione in sede deliberante il 9 marzo 1989, e Disegno di Legge «*Disposizioni sul diritto allo studio nell'ambito dell'istruzione superiore*», presentato dal Ministro della P.I. (Gattow), comunicato alla Presidenza il 6 febbraio 1989, Doc. n. 1576, deferito alla VII Commissione in sede deliberante il 14 marzo 1989. Si veda anche «Atti parlamentari», Camera dei Deputati, X Legislatura, Proposta di Legge «*Disciplina del diritto allo studio per gli studenti stranieri in Italia*», d'iniziativa dei deputati BALBO (Sin. Ind.) e Altri (W), presentata il 4 agosto 1989, Doc. n. 4175.

«non si può più prescindere dalla sistematica programmazione degli interventi nel quadro di programmazioni più ampie fino alla programmazione economica regionale e nazionale». Per questo il D.L. si propone di definire un quadro coerente di riferimento in cui ricondurre tutti i poteri di iniziativa già previsti negli art. 42 e 45 del *DPR 24 luglio 1977*, n. 616, a partire dalle operazioni amministrative riguardanti le procedure concorsuali (posti gratuiti e borse di studio) sino alla tipologia dei servizi essenziali da assicurare e le modalità per la loro gestione secondo forme di coordinamento e di programmazione che rendano possibile il superamento dell'occasionalità e della frammentazione delle iniziative.

Il secondo D.d.L. riguarda l'ambito dell'istruzione superiore e configura il diritto allo studio «come un tipico esempio di situazione giuridica che ha profilo di pretesa garantita del cittadino e profili di dovere sia da parte del cittadino stesso, sia da parte della società». Di conseguenza il provvedimento si pone, anzitutto, «come legge-quadro per l'esercizio della potestà legislativa regionale in materia»; in secondo luogo, «come richiamo all'obiettivo di attuare il potere di indirizzo e di coordinamento del Governo»; in terzo luogo, «come potenziamento delle capacità orientative delle università per la realizzazione di un più efficiente servizio didattico». A tale effetto, l'art. 4, fissando il principio del metodo della programmazione, precisa che «i piani di sviluppo delle università devono indicare i criteri di incentivazione delle iscrizioni ai corsi presso le sedi con capacità ricettive sottoutilizzate, gli standard dei posti-studenti e i criteri per l'istituzione dei servizi di orientamento». Gli interventi delle Regioni (art. 6) che «devono essere strumentati alle esigenze didattiche delle università salvaguardandone gli ambiti di autonomia», potranno consistere in «erogazione di servizi generalizzati o di corrispettivi di tipo monetario, ovvero di provvidenze individuali». Le università poi, alle quali competono «l'assistenza e la guida degli studenti nel corso degli studi e l'attuazione, d'intesa con le Regioni, dei servizi di orientamento» (art. 10), dovranno attuare le iniziative necessarie in materia di diritto allo studio quali (art. 17) l'istituzione di corsi per studenti lavoratori, l'apertura anche in ore serali di biblioteche e di laboratori, la promozione di attività culturali, sportive e ricreative, la concessione dell'esonero totale del pagamento dei contributi da parte degli studenti capaci e meritevoli e di quello parziale per fasce di reddito, nonché gli interscambi di studenti con altre università e istituzioni sia italiane sia straniere, anche ai fini della validità degli studi.

3. Il ruolo di esperto in materia di diritto all'istruzione viene svolto da quegli Istituti e persone che fanno oggetto delle loro ricerche l'approfondimento dei temi inerenti all'attuazione dei diritti umani, in genere, e del diritto all'istruzione in specie. Così, ad esempio, la Fondazione Europea della Cultura, con sede ad Amsterdam, il Gruppo speciale non ufficiale per l'elaborazione della «Convenzione sui diritti del bambino, con sede a Ginevra, e il Centro di Studi e di Formazione sui diritti dell'uomo e dei popoli, presso l'università di Padova. Tuttavia la funzione di sostegno si estende a tutte quelle iniziative; atte a indivi-

duare nuove forme di insegnamento, come la formazione a distanza, e a promuovere la ricerca educativa e la formazione in servizio degli insegnanti. Nel primo caso, oltre alle ricerche specifiche, va qui annoverato il progetto «Olympus, per la trasmissione, per ora sperimentale, via satellite, di programmi educativi a dimensione europea»<sup>28</sup>. Nel campo della ricerca educativa, con il proprio segretariato presso la Fondazione Europea della Cultura, opera la Società Europea di Educazione Comparata (CESE) che, con le altre società aventi la stessa natura, fa capo a una Conferenza mondiale dove si rende possibile il confronto delle ricerche in materia di diritto all'istruzione; la Sezione Italiana (SICESE) trova la sua sede presso il CEDE (Centro Europeo dell'Educazione) a Frascati, il quale pure va considerato come un centro di ricerca per l'attuazione del diritto all'istruzione a causa dei principi che lo reggono e delle ricerche che conduce.

Infine, nel campo dell'aggiornamento degli insegnanti, svolgono la funzione di sostegno per l'acquisizione di specifiche competenze relative all'attuazione del diritto allo studio secondo i principi dell'ordinamento internazionale, a livello europeo, l'ATEE (Association for Teacher Education in Europe) con sede a Bruxelles presso la Fondazione Europea della Cultura, e, a livello nazionale, l'OPPI (Organizzazione per la Preparazione Professionale degli Insegnanti) con sede a Milano, che tendono a realizzare una formazione iniziale e in servizio con riferimento esplicito ai diritti umani. In particolare, l'OPPI tralascia di occuparsi direttamente dei contenuti ideologici e disciplinari dell'aggiornamento e si preoccupa principalmente di promuovere una formazione dei docenti che privilegi l'alunno come protagonista del processo educativo, definendo di conseguenza la formazione del personale educativo in termini di tutorato e di capa-

<sup>28</sup> Il Consiglio e i Ministri dell'educazione dei Paesi membri delle Comunità Europee, riuniti in sede di Consiglio a Bruxelles, in data 24 maggio 1988, hanno adottato una *Risoluzione sulla dimensione europea dell'educazione* che prevede un insieme di misure per il periodo 1988-1992, aventi lo scopo di: a) rafforzare nei giovani il senso dell'identità europea mettendo in evidenza il valore della civiltà europea e dei principi su cui i popoli europei intendono fondare oggi il loro sviluppo: la democrazia, la giustizia sociale e il rispetto dei diritti dell'uomo; b) preparare le giovani generazioni a partecipare allo sviluppo economico e sociale della Comunità e dei suoi Stati membri sotto l'aspetto storico, culturale, economico e sociale e facendo loro comprendere il significato della cooperazione con altri Paesi dell'Europa e del mondo. A tale effetto i Ministri ritengono che gli Stati membri dovranno intraprendere azioni specifiche per: a) incoraggiare attività significative in tutti i settori del sistema di istruzione, tese a rafforzare la dimensione europea dell'insegnamento; b) includere esplicitamente la dimensione europea nei programmi scolastici e in tutte le opportune discipline, ad esempio: letteratura, lingue, storia, geografia, scienze sociali, economia, arte; c) prendere disposizioni affinché il materiale didattico tenga conto dell'obiettivo comune, cioè la promozione della dimensione europea.

Gli Stati dovranno anche dare maggiore rilievo alla dimensione europea nella formazione sia iniziale sia in servizio degli insegnanti adottando apposite misure per: a) mettere a disposizione della scuola un adeguato materiale didattico; b) garantire l'accesso alla documentazione sulla Comunità e le sue politiche; c) assicurare l'informazione di base sui sistemi scolastici degli Stati membri; d) promuovere la cooperazione tra gli istituti di formazione degli insegnanti dei diversi Paesi, elaborando in particolare programmi comuni in cui sia prevista la mobilità di studenti e docenti; e) stimolare la realizzazione nell'ambito della formazione continua, di attività specifiche volte a sensibilizzare gli insegnanti in servizio alla dimensione europea dell'insegnamento; f) rendere possibile l'accesso degli insegnanti di uno Stato membro alle iniziative di formazione continua attuate in un altro. Cfr. «Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee» del 6 luglio 1988, N. C 17715-7. Si veda, in merito, F. FEMMINIS, *Scuola e integrazione europea*, in *Aggiornamenti Sociali*, (aprile) 1989, pp. 297-312, rubr. 801.

cità specifiche per la programmazione non già dell'insegnamento, ma dei processi di apprendimento.

4. In quarto luogo, nella funzione di sostegno, viene il ruolo di documentalista, figura questa non ancora ben compresa ed erroneamente identificata con quella del bibliotecario. Il sostegno esterno all'istruzione non può essere limitato al semplice uso delle biblioteche. La molteplicità dei materiali esistenti esige la creazione di centri di documentazione specializzati dove i documenti vengono selezionati da personale qualificato capace di reperire, elaborare e trasferire documenti, informazioni e dati per rispondere ai bisogni specifici di una particolare utenza. In genere, si tratta di esperti in grado di usare mezzi informatici sia per creare sia per interrogare banche-dati. Il Consiglio d'Europa svolge tale lavoro con il progetto «Eudised» (Sistema europeo di documentazione e di informazione in materia di educazione), il «Centro di Documentazione per l'Educazione in Europa», la rivista «newsletter/Faits nouveaux», gli «Ateliers» di ricerca pedagogica e la Conferenza paneuropea dei Direttori degli Istituti di Ricerca Pedagogica. La Comunità Europea si serve invece di «Eurydice», l'unità europea per la gestione di una banca-dati sui sistemi di istruzione primaria e secondaria dei dodici Paesi membri, che coordina e anima una rete di informazione in campo educativo costituita da quindici unità nazionali. L'unità italiana è rappresentata dalla BDP (Biblioteca di Documentazione Pedagogica) con sede a Firenze.

## Conclusione

Siamo così arrivati alla conclusione della nostra riflessione sul diritto all'istruzione nell'ordinamento internazionale. Non ci siamo limitati a considerare i principi e la loro applicazione da parte degli organismi internazionali, ma abbiamo cercato di collocare principi e applicazione nell'ambito della politica scolastica italiana con particolare riferimento alla formazione professionale, dal momento che il diritto all'istruzione riceve tutto il suo significato in funzione degli altri diritti umani, come il diritto alla libertà e al lavoro. La personalità umana, in effetti, non perviene alla sua piena maturazione con il semplice possesso di un bagaglio, sia pure esauriente, di conoscenze, ma con la capacità di usare il suo sapere nella trasformazione della natura in cultura, cioè con il lavoro che permette all'uomo di dare forma e contenuto alla sua visione del mondo e di rendersi utile alla società, dando agli altri qualcosa di sé in contraccambio di quanto riceve da loro. Abbiamo così visto, nel precedente articolo, come il diritto allo studio diventi dovere, per il singolo e per la comunità, e, ora, come esso si estenda, per il singolo, all'uguaglianza delle opportunità di accesso, riuscita e rientro negli studi e, per la comunità, alle condizioni che garantiscono la libertà di apprendimento e le necessarie strutture di sostegno. Il discorso da generico si è fatto concreto, mostrando, in ultima analisi, che i fini, cioè la libertà e l'autonomia dell'uomo, non si realizzano senza l'uso corretto dei mezzi, cioè senza un adeguato grado di istruzione, necessario per dare significato al vivere e all'agire umano.