

Parere del CNEL sul documento di lavoro  
elaborato dagli esperti

PAGINA BIANCA

## 1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE GENERALI

### 1.1 La prospettiva ed il significato del presente "parere"

Nel pronunciare il presente Parere, il C.N.E.L., per evidenti ragioni di competenza, prende in particolare considerazione, oltre che le tesi generali e l'impianto complessivo, alcuni punti specifici dello schema analitico. Particolare attenzione viene infatti dedicata ai due paragrafi dello schema "I giovani e la scuola" (2.2) e "I giovani e il lavoro" (2.3).

Questa scelta, considerata utile, delinea sul documento una prospettiva tutt'altro che marginale. Infatti, le tematiche che emergono in quei due ambiti acquistano una sicura centralità in ordine alla definizione di quella che costituisce la "emergenza giovani" nel nostro Paese. Le questioni della scuola e del lavoro sono legate in uno strettissimo intreccio (riconosciuto nel testo e da noi pienamente condiviso): intreccio tra qualità dell'offerta formativa rivolta ai giovani e reali opportunità per questi ultimi di un inserimento adeguato nel sistema economico.

La decisione di fornire un "Parere" così concepito si basa anche sulla valutazione complessiva del materiale ricevuto da parte del CNEL. Il Consiglio apprezza infatti vivamente il lavoro svolto e condivide nelle sue linee portanti la ricostruzione che esso fornisce di questioni di

suo particolare interesse circa la condizione dei giovani nella società italiana. E' peraltro consapevole di diverse opportunità, non sempre colte, di tematizzare le discordanze tra i dati forniti da diverse fonti ufficiali. Esso si riferisce poi ad alcune richieste contenute nel provvedimento istitutivo della "Commissione parlamentare d'inchiesta sulla condizione giovanile" (G.U. 15.6.1988, n. 139), le quali non dovevano essere esaudite nella fase istruttoria ma che costituiscono parte essenziale del mandato ricevuto. Infatti (art. 4) è compito della Commissione suggerire "iniziative legislative ordinarie e costituzionali che, in conseguenza delle indagini svolte, risultino idonee ad assicurare una più adeguata tutela dei diritti e degli interessi dei giovani nello spirito degli articoli 2, 3, 4, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37 della Costituzione", nonché "suggerire alle amministrazioni pubbliche l'adozione dei provvedimenti di loro competenza (art. 4.2). E' poi prevista la istituzione di un Osservatorio con il compito di aggiornare periodicamente i dati "raccolti con l'inchiesta in questione (art. 6)". Proprio avuto riguardo al carattere operativo di queste richieste, il C.N.E.L. ritiene appropriato formulare le proprie considerazioni.

Questo Consiglio ha accolto con favore l'invito a elaborare il presente Parere, anche perché esso viene a collocarsi in una linea di riflessione da tempo coltivata che a più riprese ha dato luogo a suoi Studi, Osservazioni e

Proposte, Pareri, Schemi di Disegni di legge. La richiesta del Parlamento costituisce l'occasione per verificarla e riaffermarla in una situazione sociale, politica, economica mutata.

### 1.2 Il bisogno di un atteggiamento "certo e coraggioso" nei confronti dell'attuale condizione giovanile in Italia

L'individuazione dei giovani come categoria di analisi e come soggetto sociale appare un dato tradizionale, che non va tuttavia ridotto al suo pur importante aspetto anagrafico.

La "gioventù" è per così dire una specificazione, una invenzione, sociale, Ogni società storicamente definita, certa di sé nei suoi valori e nelle sue istituzioni, produce la categoria dei giovani, la "giovinezza", come quel periodo necessariamente "a termine" attraverso cui si compie un processo di iniziazione e di integrazione nel sociale di quegli individui che entrano a comporre le nuove generazioni, E' noto che né generale né indiscriminata è mai stata l'apertura della società agli individui non adulti e che neppure ha avuto nelle singole epoche la stessa durata, lo stesso valore, lo stesso significato e la stessa collocazione nell'arco della vita.

Se dunque la condizione giovanile è un'espressione o un prodotto della società che la genera, è legittimo farne precedere l'esame da qualche considerazione d'insieme certo

non nuova, ma che crediamo meriti di essere tenuta presente quando si passi ad esaminare problematiche particolari. Attraverso tali considerazioni intendiamo richiamare l'attenzione su alcuni aspetti che concernono oggi in Italia sia il rapporto tra giovani ed adulti sia quello tra giovani coetanei.

a) Prima del problema dei giovani e, se si vuole, delle difficoltà che caratterizzano la condizione giovanile, c'è un problema degli adulti o meglio dei loro comportamenti in quanto responsabili delle istituzioni che ai giovani sono dedicate. E' il livello di queste istituzioni il metro sul quale i giovani misurano la credibilità della società degli adulti in cui sono chiamati ad entrare.

Nella nostra Italia che cambia, molte leggi vanno ripensate, aggiornate, riformate. Ma non meno essenziale è l'applicazione convinta di quelle vigenti, da parte di pubblici amministratori consci della loro responsabilità collettiva. Questo non sempre avviene. Passare dal mero rispetto formale delle procedure prescritte ad una puntuale verifica degli effetti concretamente ottenuti: è questa la mutazione che è da auspicare si manifesti nei comportamenti delle pubbliche amministrazioni preposte a servizi destinati ai giovani.

In molti casi la legislazione in essere prevede per la

correzione di deviazioni o di storture dei servizi rivolti ai giovani, strumenti che per convenienza o per desuetudine non vengono fatti pienamente operare. Con i loro occhi nuovi e la loro sete di autenticità, i giovani distinguono benissimo chi opera con dedizione al servizio della società futura di cui essi sono i portatori, e chi obbedisce invece a logiche di comodo. Dobbiamo sapere che ogni rinuncia all'impegno, alla sanzione, al rigore è profondamente diseducativa e concorre a formare una generazione sfiduciata e scettica.

- b) Attribuire ai giovani, e prima ancora, ai giovanissimi l'aspirazione alla facilità, all'indulgenza, al lassismo che governa i comportamenti di molti adulti, è un errore di prospettiva e riposa su un equivoco grave; i giovani sono "naturalmente" generosi, hanno bisogno di credere, sono disposti ad impegnarsi, sono assetati di responsabilità: ognuno ha potuto constatarlo in cento occasioni. Sono anche animati da un forte sentimento della giustizia; sono perciò giudici severi e penetranti dei comportamenti degli adulti. In questa prospettiva, il garantire - per quanto possibile - a ciascun giovane, da un lato, parità di opportunità formative e di conforme ingresso nella vita attiva e, d'altra parte, certezza e rigore del meccanismo selettivo a partire dalla scuola rappresenta le due facce di uno stesso "dovere pubblico" nei loro confronti. Ove

sussistano una deficiente selezione scolastica, un costume di permissivismo, un malinteso egualitarismo a favore dei meno meritevoli, si offendono i migliori e se ne provoca, come minimo, il disimpegno. Questa prassi contrasta, tra l'altro, dove prevale, con il dettato della Costituzione, secondo la quale il diritto di raggiungere i più alti gradi negli studi va assicurato ai capaci e meritevoli, non a tutti indistintamente. A tutti, per contro, va assicurato parità di mezzi materiali necessari per sostenere l'impegno di studio di cui risultino capaci.

- c) Numerosi indicatori statistici - non solo quelli relativi all'occupazione - rivelano un divario drammatico tra la condizione dei giovani del Centro e del Nord e quella dei giovani del Sud. Assenza di strutture di orientamento, frequenti abbandoni scolastici, bassi standard di formazione, disapplicazione delle norme sull'apprendistato e sui contratti di formazione-lavoro: tutto concorre a porre la media dei giovani del Meridione in stato di inferiorità patente rispetto ai loro fratelli del Centro-Nord circa le opportunità di inserimento nella vita attiva; e ciò mentre siamo all'inizio di un'era di tecnologia avanzata in cui non vi sarà più posto per gli impreparati e i generici e nella quale il residuo lavoro non qualificato andrà se mai agli immigrati dei Paesi del

terzo mondo.

Non c'è dunque in Italia una condizione giovanile unica, ma ci sono due condizioni giovanili nettamente distinte, ognuna delle quali richiede considerazione e provvedimenti propri.

d) Nell'imminenza dell'apertura del Mercato Unico Europeo va posta infine particolare attenzione a che le qualifiche professionali assegnate ai nostri giovani siano allineate - per contenuti, per durata e per omogeneità delle attività formative certificate - con quelle richieste nei principali Paesi comunitari.

Ciò perché non risulti dequalificato in partenza il giovane lavoratore italiano che si reca all'estero e non vengano per contro attratte nel nostro Paese, in base alla regola della reciprocità, le frange meno preparate dei lavoratori comunitari, penalizzando così i migliori tra i nostri. Da questo allineamento qualitativo a livello europeo le nostre strutture di formazione sono, in molti casi, lontane.

Concludendo, alcuni fenomeni giustamente rilevati dallo schema sottoposto al C.N.E.L. per un Parere - quali il protrarsi temporale della condizione giovanile, il valore residuale attribuito al lavoro, le difficoltà dell'inserimento nella vita attiva, le desolanti disparità di preparazione - non possono non venir ricondotti a

mancanze educative commesse dal mondo degli adulti nel quale essi sono, a parole, sollecitati a penetrare.

Importanza della formazione a tutti i livelli, valore determinante della funzione educatrice delle istituzioni oltreché dei singoli adulti: ecco la prima affermazione che conviene esprimere con forza in apertura di qualsiasi discorso sulla condizione giovanile.

### 1.3 Una piena e generale assunzione di responsabilità verso i giovani

Nella presente situazione di "emergenza giovani" occorre aver chiaro che ogni rinuncia alla serietà, alla schiettezza, ad un comportamento credibile da parte delle generazioni adulte equivale a tradire le genuine attese dei giovani e le loro disponibilità a combattere per il proprio futuro.

Ci sembra anche di dover sottolineare in tutto il suo significato propositivo una giusta affermazione contenuta nello Schema. Se è vero che i momenti di competizione e di selezione svolgono una funzione non solo ineliminabile ma positiva, è necessario che essi siano localizzabili, "pubblici", che coincidano perciò con le "soglie" istituzionali che li rappresentano formalmente. Ciò che infatti va segnalato come fenomeno

altamente negativo e diseducativo, di cui oggi i giovani per primi fanno le spese, non è il darsi di passaggi selettivi ma il loro collocarsi materialmente non là dove sono previsti, ma un po' prima od un po' dopo, quasi "a sorpresa" lungo gli stessi percorsi. Un esempio sono le forti dispersioni scolastiche e universitarie nei primi anni successivi a una soglia non fatta valere a tempo nella sua funzione selettiva: così nel primo anno della scuola secondaria o nel primo anno di Università, che vedono cadere la metà e più dei giovani ai quali si era lasciato credere di essere idonei a varcare un traguardo per il quale invece erano impreparati. Ecco come il nostro sistema scolastico risulta talvolta essere allo stesso tempo quello "apparentemente" più aperto e quello "sostanzialmente" più selettivo, ma non selettivo con trasparenza né a beneficio dei migliori.

Consapevoli dunque che le mille forme di rinuncia alla scelta, oltre che incostituzionali, si rivelano anche profondamente antisociali, dobbiamo privilegiare con coraggio anche dentro le istituzioni i comportamenti orientati dalla costellazione solidarietà/rigore/certezza, rispetto a quelli caratterizzati da protezione/lassismo/erraticità. In questi termini, per alcuni suoi aspetti, la "questione giovani" appare oggi anche un momento di una più generale "questione morale".

Questi elementi, insieme con quelli più specifici che andremo più avanti analizzando, dovranno, a nostro avviso,

costituire il motivo ispiratore di una complessiva politica giovanile che, diversamente da quanto avviene in altri Paesi, non trova nel nostro un punto istituzionale di coagulo. Del problema giovanile devono tener conto, sotto diverse angolature, molteplici istituzioni pubbliche: dai Ministeri (della P.I., della Ricerca, della Difesa, della Sanità ed altri) alle amministrazioni regionali. Spetta alla Presidenza del Consiglio darsi carico degli indirizzi da imprimere all'azione di tali istanze e del loro coordinamento in una visione d'insieme.

Ciò premesso, prendiamo in esame, partitamente, le "questioni centrali" elencate come tali nell'Indice del presente Parere (pag.1).

## 2. ALCUNE QUESTIONI CENTRALI

### 2.1 Orientamento scolastico e professionale

Lo Schema analitico espone due noti aspetti della disoccupazione in Italia: la larghissima proporzione di giovani inoccupati e l'elevata percentuale tra essi di diplomati e di laureati. E' poi frequente, se non prevalente, la scelta di un'attività diversa da quella alla quale la scuola aveva preparato il giovane. Tali fenomeni ripropongono drammaticamente la questione dell'Orientamento scolastico e professionale, perché il mancato Orientamento è spesso all'origine degli abbandoni scolastici e delle scelte professionali errate.

Non occorre ribadire la necessità di affrontare in forma unitaria il problema dell'Orientamento scolastico e professionale: sono due facce di una stessa realtà, quella della transizione del giovane dalla scuola alla vita attiva. Una moderna azione di Orientamento si sostanzia infatti

- a) nella erogazione di informazioni esaurienti sugli itinerari scolastici e universitari, sui corsi di studio, sulle opportunità formative, sui concorsi e selezioni nazionali ed esteri (in particolare comunitari);
- b) nella illustrazione di vie d'accesso ad attività professionali promettenti a beneficio dell'utenza

- scolastica, delle famiglie e dell'opinione pubblica in genere;
- c) nel monitoraggio continuo della evoluzione dei profili professionali (di ogni genere) secondo schemi europei;
- d) nella raccolta aggiornata di informazioni sui vari livelli (locale, regionale, nazionale, comunitario ed oltre);
- e) nell'adeguamento dei programmi di studio e di aggiornamento del personale docente.

In presenza di una forte domanda da parte dei giovani e delle famiglie, numerose iniziative di Orientamento sono sorte in Italia negli ultimi anni a livello regionale, provinciale o di distretti scolastici. Ma in mancanza di una normativa unitaria, esse risultano spesso ripetitive, non coordinate e anche costose; essi si addensano soprattutto nel Centro-Nord, mentre mancano quasi del tutto nel Meridione e nelle Isole, dove più necessaria sarebbe la loro presenza.

Per tale ragione è questo il solo punto di questo Parere per il quale ci sembra di dover esprimere la richiesta di un intervento legislativo. E' infatti urgente la emanazione di una legge quadro sull'Orientamento, che l'Italia è l'unico Paese civile a non avere. Si fa qui esplicito riferimento al testo unificato delle Commissioni Istruzione e Lavoro della Camera dei Deputati decaduto con

la fine della precedente legislatura e sul quale vi era sostanziale accordo. Esso ha origine proprio del Disegno di Legge presentato in materia dal CNEL fin dal 1980 e da altre successive proposte sostanzialmente ad esso conformi avanzate da varie forze politiche.

Stante la rilevanza del tema per l'assunto del presente Parere ci sembra utile richiamare alcuni dei criteri di fondo per l'avvio di un efficace sistema di Orientamento scolastico e professionale nel nostro Paese:

- unitarietà della problematica e della funzione di orientamento scolastico e professionale;
- il doversi considerare i giovani, ovviamente, i principali destinatari di questa prestazione, ma non i soli; ampio è infatti il vantaggio che in una società di transizione qual'è l'attuale (e ancor più la futura) possono trarne gli adulti in una prospettiva di formazione continua;
- l'Orientamento scolastico/professionale deve essere riconosciuto come funzione di interesse pubblico; esso può essere simultaneamente e sinergicamente svolto da strutture pubbliche, private e miste;
- esso deve essere assistito da un'azione sviluppata dalle Regioni, dall'amministrazione centrale, anche nel quadro di una organica programmazione delle politiche del lavoro. Ruoli diversi dovrebbero svolgere le Regioni (di promozione e di certificazione), la Presidenza del Consiglio (di indirizzo e di coordinamento, con preciso

riferimento a quanto previsto in materia dalla legge 22.7.1978 n. 382 ed un apposito Comitato (composto da rappresentanti dei Ministeri interessati, delle Regioni e delle parti sociali);

- l'Orientamento deve per altro verso potersi avvalere di una struttura tecnica che svolga necessari e continui programmi di ricerca e di sperimentazione;
- parimenti deve avvalersi di un personale qualificato e specializzato. La presente contingenza demografica che vede il formarsi di una consistente schiera di personale docente in esubero può essere colta come una opportunità. Tale personale, convenientemente formato, ma dotato già di una importante esperienza, può costituire la schiera dalla quale estrarre, senza aggravio di spesa, il numero di soggetti adatti a svolgere, a vari livelli, le delicate funzioni di cui si tratta.

## 2.2 La scuola e l'Università

Come il fenomeno di una disoccupazione giovane e qualificata (soprattutto al Sud) impone il problema dell'Orientamento scolastico e professionale, così l'abbandono e la dispersione scolastica (anch'essi al Sud), oppure la carenza complessiva nel nostro Paese di laureati e di tecnici qualificati, ripropongono all'attenzione generale lo stato della scuola e dell'Università. Innalzare il livello di retto funzionamento della scuola e dell'Università, e la qualità dei loro prodotti, equivale ad affrontare positivamente uno dei problemi più seri della condizione giovanile nel nostro Paese ma anche una delle questioni centrali per una sua progressiva evoluzione.

Negli ultimi decenni, le profonde trasformazioni economiche, sociali, tecnologiche vissute dal Paese hanno messo in crisi strutture che erano state concepite per la preparazione di una "élite" e che si sono trovate a dover gestire una scuola divenuta di massa. Nel tentativo di fare fronte alla mutata situazione, la scuola italiana è stata sottoposta, nei suoi vari ordini e gradi, a numerose riforme, più o meno incisive. Esse hanno avuto per oggetto soprattutto la scuola elementare, la scuola media inferiore e l'Università. Per quanto riguarda la scuola media superiore, sono stati adottati provvedimenti legislativi o regolamentari di carattere marginale, senza che siano mai giunti in porto i propositi di un più organico

ripensamento del sistema. Si è venuta così a determinare una situazione singolare nella quale la scuola media superiore, che costituisce l'anello di congiunzione tra la scuola media unica e l'Università e rappresenta un pilastro fondamentale per la formazione della classe dirigente del Paese, risulta priva di un reale coordinamento con il livello immediatamente inferiore e con quello universitario, al quale senza filtro accedono gli allievi che hanno conseguito una maturità.

Non è certo compito di questo Parere, necessariamente sommario, indicare possibili vie di uscita da una siffatta situazione di crisi, che pure esercita sulla condizione dei giovani una influenza negativa assai grave. Neppure è questo il luogo per soffermarsi sulla carenza delle strutture fisiche e sulle modalità di governo del corpo insegnante. Può invece essere utile esprimere, in vista di una più approfondita riflessione in altre sedi, qualche considerazione forse meritevole di essere tenute presente.

La prima considerazione è che scopo fondamentale di ogni scuola deve essere la trasmissione della cultura nella forma più efficiente, ma anche e principalmente la formazione degli allievi, volta ad insegnare metodi, non abilità. La scuola deve dare strumenti di analisi, di riflessione, di critica, deve insegnare ad apprendere - nella specificità delle singole professioni - non

proporsi di sfornare tecnici finiti. Ai giovani, la scuola deve dare piuttosto capacità di evolversi per tutto l'arco della vita professionale, in uno o più campi, corrispondendo in ciò alle esigenze di una società di transizione, quale è quella in cui essi sono chiamati ad operare. Essa deve, inoltre, indurre nei giovani l'interesse al lavoro come occasione di autorealizzazione e non solo come mezzo per il soddisfacimento dei propri bisogni economici.

Tutti i ricorrenti lamenti contro il fatto che la scuola non prepara alla vita, volendosi con ciò significare che coloro che ne escono non possono essere subito utilizzati nelle attività produttive e professionali perché mancano di nozioni adeguate, non hanno ragione di essere in quanto riposano su un equivoco fondamentale. Né la scuola può fornire "una tantum" un bagaglio di sapere pronto per l'uomo, né alcuno può smettere di imparare per tutto l'arco della vita lavorativa.

Quanto ai contenuti, ci sembra di potere auspicare:

- l'estensione dell'obbligo fino ai sedici anni d'età;
- una accentuazione della centralità delle nozioni culturali di base, senza le quali l'individuo non può affrontare le successive fasi di aggiornamento;
- l'insegnamento approfondito nell'arco dell'obbligo scolastico di almeno una lingua straniera;
- una particolare attenzione al conseguimento del basilare obiettivo della conoscenza e della

- padronanza della lingua italiana;
- un addestramento all'uso di logiche e linguaggi artificiali come condizione per un approccio fecondo alla diffusione dell'informatica e dell'innovazione tecnologica continua,
  - una cura particolare dell'insegnamento dell'educazione civica in quanto atta a proporre un sistema di valori e di norme di comportamento.

La seconda considerazione sulla scuola riguarda la qualità della docenza. L'immissione in cattedra di ampie schiere di docenti non sottoposti al vaglio iniziale di un accertamento obiettivo del loro grado di preparazione ha avuto per effetto una caduta dei livelli di insegnamento che l'impegno individuale di approfondimento delle conoscenze da parte dei migliori non è valso a sanare nella generalità. E' quindi necessario rivedere a fondo i modi e i tempi di un serio aggiornamento delle cognizioni dei docenti e nel contempo dotarli di una strumentazione didattica moderna, al corrente cioè delle attuali tecniche della comunicazione, che faciliti loro la trasmissione del sapere e la renda accattivante per una udienza scolastica assai diversa da quella tradizionale.

Per quanto riguarda l'Università, ci sembra doveroso indicare la necessità di:

- garantire che l'idoneità al naturale assolvimento dei

corsi di studio universitari debba essere assicurata dalla riqualificazione degli esami di maturità e/o dalla realizzazione di corsi pre-iscrizione, oltre che da una scelta consapevole della Facoltà, assistita da adeguate strutture di Orientamento;

- programmare l'accesso alle varie sedi universitarie di uno stesso territorio in relazione alle effettive possibilità di accoglimento degli studenti, sì da garantire loro adeguate strutture per lo studio e per le esercitazioni.
- estendere la formula della "laurea breve".

Abbiamo parlato sopra dell'esigenza di rivalutare la funzione dei momenti selettivi e di pretendere nello stesso tempo che essi siano adeguatamente preparati e resi visibili, ovvero che a fare selezione siano gli esami previsti e non i traguardi impropri e tanto meno le condizioni socio-economiche.

In questa prospettiva ci sembra opportuno segnalare con forza la necessità di una revisione generale delle politiche attraverso cui si esplicano gli interventi di sostegno al diritto allo studio. Essi devono accrescere la qualità e la quantità dei servizi didattici e paradidattici a destinazione generale, mentre gli interventi di sostegno economico (diretto od indiretto) vanno ricalibrati destinandoli solamente ai soggetti bisognosi di

assistenza. La gratuità o quasi-gratuità generalizzata della scuola superiore e dell'Università non si giustifica in una società del benessere quale quella prevalente in gran parte del Paese, mentre più e meglio si dovrebbe fare per introdurre criteri di reale equità nelle condizioni economiche di partenza dei giovani appartenenti a fasce di diversi livelli di reddito nell'ambito di tale revisione andrebbe presa in considerazione la opportunità di estendere ai lavoratori autonomi i benefici attualmente previsti per gli studenti lavoratori.

### 2.3 La formazione professionale

Molteplici ragioni ci inducono a richiamare l'attenzione sul problema della formazione professionale, problema che, se correttamente ed efficacemente affrontato, può dare un contributo essenziale alla soluzione del problema di cui ci stiamo occupando.

Basti dire che la formazione professionale coinvolge (1988) 2,4 milioni di giovani (esclusi l'apprendistato e i contratti di formazione lavoro, di cui parleremo più avanti). Di questi giovani 264.000 sono affidati alla Formazione professionale regionale, 524.000 agli Istituti professionali di Stato, 640.000 a Centri di formazione professionale privati e 1.000.000 ad Aziende pubbliche e private con una crescita - tra il 1985 e il 1988 - stimata pari al 50%. Di questi allievi, il 71% risiede al Nord, il 15% al Centro e il 14% al Sud. Il 93% dei partecipanti a corsi di specializzazione appartiene al Centro-Nord. La spesa complessiva delle Regioni per la formazione è stata nel 1988 di lire 1.950 miliardi.

Una valida rete di formazione professionale può contribuire in termini decisivi a:

- favorire un efficace e reciprocamente vantaggioso inserimento dei giovani nel sistema economico, in alternativa a ogni logica clientelare o assistenzialistica;
- dare alle iniziative formative contenuti aderenti alle

- effettive esigenze del mercato del lavoro;
- approntare importanti opportunità per tutta l'area purtroppo imponente del "drop out", di quanti cioè abbandonano la scuola senza conseguire un attestato finale;
  - mettere tutti i giovani in condizioni di fronteggiare (senza ricorrere a provvedimenti protezionistici) la concorrenza sul mercato del lavoro italiano che sta venendo da coetanei dei Paesi comunitari, dalla manodopera proveniente da Paesi del terzo mondo e da quella dell'Est europeo. Tipico è l'esempio degli incentivi all'insediamento dei giovani in azienda agricola, la cui introduzione in Italia, malgrado esempi negli altri Paesi membri e un Regolamento CEE - è praticamente ferma, non ostante esistano norme di attuazione nazionali e regionali;
  - consentire ai nostri giovani di competere ad armi pari nel Mercato Unico comunitario,
  - a costituire stabilmente centri di formazione continua, anche per adulti, necessari in uno scenario emergente di grande innovazione culturale e tecnologica e di grande mobilità sociale;
  - sfruttare pienamente le opportunità di inserimento permanente nel mercato del lavoro, offerte da istituti come l'Apprendistato ed il contratto Formazione/Lavoro.

Intervenire operativamente sul problema della

formazione professionale corrisponde anche ad un'altra primaria esigenza. Al Sud, cioè proprio dove maggiore ne sarebbe la necessità, la formazione professionale viene dispensata per lo più in termini clamorosamente insufficienti, sia sotto il profilo quantitativo (come si vede dalle cifre sopra riportate) sia sotto quello della qualità. In alcune Regioni, alla spesa non corrisponde un adeguato servizio, Nel Mezzogiorno la spesa della formazione regionale è di lire 10,8 milioni per allievo (1986) contro una media nazionale di lire 4 milioni ed è massima dove più carenti sono le strutture e i risultati. Ciò significa che mettendo a fuoco il problema della formazione professionale nelle Regioni meridionali, si affronta nello stesso tempo il versante forse più grave della condizione giovanile nel Paese, ed uno dei vincoli più pesanti allo sviluppo dello stesso nelle sue zone più depresse.

Maggiore e migliore formazione professionale è infatti richiesta dalla forte istanza di qualità (e dunque di competenza) che proviene dall'allargamento dei mercati, dalla sofisticazione dei processi, dalla internazionalizzazione della concorrenza. E qui non occorrono nuovi provvedimenti legislativi né nuove spese per garantire qualità, diffusione ed efficacia alla formazione professionale. Urge invece un pieno impegno della amministrazione centrale e di quelle regionali nell'assolvimento delle responsabilità ben definite loro

attribuite dalla legislazione vigente.

Da un recente, approfondito studio del C.N.E.L. su tutti gli aspetti della formazione in Italia previa ampia consultazione di tutte le istanze interessate, è emerso che già esistono gli strumenti normativi per un siffatto impegno di correzione delle manchevolezze riscontrate a danno delle nuove leve di giovani, e che pure esiste il pieno consenso di tutte le parti sociali a vederli applicati. Si tratta segnatamente di:

- attivare un congegno di segnalazione-monitoraggio realizzato in ambito regionale e integrato su scala nazionale, in grado di fornire flussi confrontabili di informazioni e di dati quantitativi;
- stabilire standard unitari di qualificazione e di verifica di efficacia ed efficienza dell'esigenza formativa, al fine di adeguare ed armonizzare criteri e curricula definiti in ambito regionale alle indicazioni comunitarie (Legge 845/78, art. 18);
- verificare sistematicamente la coerenza dell'azione regionale, relativamente alla definizione dei contenuti didattico-formativi con le direttive previste (Legge n. 845/78, art. 3, lett. f);
- fissare i criteri e le modalità secondo le quali vanno finanziati i piani di innovazione dei sistemi formativi predisposti dalle Regioni secondo l'art. 3 del DL 408/58 convertito dalla legge 492/88, e ciò nel precipuo intento di evitare una ripartizione a pioggia

- che avrebbe per effetto di perpetuare le disparità regionali esistenti;
- attuare le prescrizioni della normativa nazionale relativamente alla competenza del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale in materia di aggiornamento del personale docente impiegato nelle iniziative formative realizzate con risorse pubbliche (Legge 845, art. 18); all'uopo si ritiene necessario definire linee orientative comuni e modalità operative per la formazione e l'aggiornamento di questo personale docente, tali da costituire elemento per la certificazione della professionalità e che tali linee abbiano valore nazionale;
  - disincentivare la tendenza, manifestatasi in qualche Regione, alla pubblicizzazione del rapporto di lavoro dei formatori che costituirebbe elemento di irrigidimento del sistema;
  - promuovere e sollecitare l'aggiornamento delle leggi regionali obsolete rispetto sia alla normativa nazionale che alle nuove misure comunitarie, con particolare riferimento alla recente riforma dei Fondi Strutturali;
  - promuovere la definizione, nei bilanci regionali, di una voce "formazione", ad evitare che entrate e uscite a ciò destinate vengano disperse o confuse con altri capitoli di spesa.
  - istituire strumenti di incentivazione economica finalizzati al perseguimento di particolari obiettivi

di carattere strategico legando l'erogazione delle risorse al conseguimento e alla verifica dei risultati, in base ad obiettivi predefiniti congiuntamente tra Stato e Regioni;

Tutto ciò si potrà ottenere se si vorrà:

- usare con forza e con continuità lo strumento delle direttive di indirizzo e coordinamento delle attività regionali, così come previsto dalla Legge n. 382/75 all'art. 3;
- applicare in casi di conclamata inadempienza legislativa da parte delle Regioni le indicazioni contenute nella Legge n. 382/75 citata che prevedono la surroga e la sostituzione da parte del potere centrale in tali evenienze;
- ottimizzare tempi e risorse previsti dalla Legge 492/88, consentendo così la piena utilizzazione delle risorse rese disponibili per l'innovazione e la sperimentazione.

Alle Regioni, di conseguenza, spetta a nostro avviso

- la gestione delle attività di promozione (coordinando occasioni formative ed esigenze dei soggetti economici),
- la ottimizzazione dell'offerta di formazione professionale sul territorio, in sinergia con le competenze di questo Ente, con quelle previste dalla disciplina del collocamento e con le opportunità

- offerte dall'istituto dell'Apprendistato e dei contratti di Formazione/Lavoro,
- l'integrazione tra le varie iniziative oltre ogni contrapposizione pregiudiziale tra pubblico e privato.

#### 2.4 L'Apprendistato: una grande opportunità

E' evidente la stretta connessione di ragioni e di strumenti tra questo punto e il precedente.

L'Apprendistato è un istituto che funziona con successo nelle economie sviluppate, con profitto per i giovani e per le imprese. In taluni Paesi, come la Germania e l'Austria, costituisce la via obbligata per l'ingresso dei giovani nella vita attiva, anche per le professioni più qualificate del terziario. Coinvolge in Italia oltre 550.000 giovani, cioè il 65% degli occupati in età compresa tra i 15 e i 19 anni e il 10% degli occupati della fascia dei 15-29 anni. Esso è definito in termini adeguati dalle leggi 25/1955 e 56/1987, art. 21, oltre che dai contratti collettivi di lavoro nazionali.

Tuttavia, nel nostro Paese, e soprattutto al Sud, l'Apprendistato funziona troppo spesso solo come generico incentivo al reclutamento di manodopera, costituendo magari in alcuni casi un vantaggio nel breve periodo per datori di lavoro e giovani, ma rivelandosi, per gli uni e per gli altri nei tempi lunghi, una importante occasione mancata di qualificazione e di sviluppo.

Questi elementi e la più volte constatata disponibilità e l'interesse delle parti sociali ad una piena utilizzazione dell'istituto in questione, fanno ritenere che si debba piuttosto cercare nella mancata applicazione della legge (e nella mancata realizzazione delle

condizioni necessarie all'uopo) la principale ragione della distorta utilizzazione di questo istituto. La legge prevede, infatti, oltre che l'obbligo per l'azienda di garantire una adeguata formazione sul lavoro mediante l'affiancamento a personale qualificato, anche l'obbligo per l'apprendista di partecipare a corsi (gratuiti) di formazione complementare. Senonché, mancando oltre che le strutture, gli strumenti di valutazione, di verifica e di controllo dell'efficacia e dell'efficienza delle modalità formative garantite dalla norma, si assiste a una generalizzata marginalizzazione del progetto formativo, a vantaggio degli aspetti occupazionali immediati. Sebbene le certificazioni della capacità tecnica raggiunta siano rilasciate ad opera del solo datore di lavoro, si constata che non più del 50% degli apprendisti consegue tale attestato.

La legge n. 10 del 1972 delega alle Regioni la formazione professionale degli apprendisti, da attuarsi mediante attività di insegnamento complementare; è prescritto dalla Legge 845/78 che i progetti formativi per gli apprendisti si articolino in attività teoriche, tecniche e pratiche. Perché la legge sia attuata, si tratterebbe pertanto di disporre che gli apprendisti frequentino periodicamente (ad esempio un giorno alla settimana o per una settimana al mese) e sotto la responsabilità del datore di lavoro, corsi teorici organizzati dalle Regioni e finalizzati all'acquisto delle nozioni di base necessarie

per la comprensione del significato generale dei processi produttivi nei quali sono inseriti. Ma in tutto il Paese solo le Province di Trento e Bolzano attuano queste prescrizioni di legge. Nulla di simile risulta avvenga nelle rimanenti Regioni; nessuna sanzione per l'inadempienza viene comminata dagli Ispettorati del Lavoro e i giovani vengono condannati senza appello a un ruolo di serie B tra i lavoratori (anche europei!) di domani.

Oltre a sollecitare anche in questo caso, più che la creazione di nuovi Enti, una coerente, incisiva e costante azione della Amministrazione centrale (ad esempio attraverso l'esercizio concreto da parte della Presidenza del Consiglio dei suoi poteri di indirizzo e di coordinamento nei confronti delle Regioni, o anche di un approfondimento della questione in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni), ci sembra opportuno richiamare la responsabilità delle Amministrazioni regionali. Sta nelle Regioni promuovere un'adeguata (nei contenuti e nelle forme) offerta di formazione professionale, pubblica e privata, recependo da un lato la disponibilità di imprenditori e sindacati e, dall'altro, stimolando l'azione di controllo e di certificazione degli Ispettorati del lavoro.

I Comitati regionali per l'impiego (previsti dalla legge 86) possono costituire una prima sede per il dispiegarsi di questa azione al pari, su di un altro versante, dei tavoli di contrattazione decentrata tra le parti sociali.

## 2.5 I Contratti di Formazione-Lavoro

Analogo ragionamento può essere condotto a proposito dei contratti di Formazione/Lavoro.

Si tratta, come si sa, di uno strumento assai promettente per l'immissione di giovani nella vita produttiva; e in effetti, già nel 1988, 493.000 giovani tra i 15 ed i 29 anni lo hanno utilizzato. Un'analisi di questo dato mostra che il 72,9% di questi giovani hanno sottoscritto il contratto al Nord, il 18,4% al Centro e solo l'8,7% al Sud. Dei contrattisti, il 58,8% è affluito al settore industriale, il 40,9% al terziario e solo lo 0,6% al settore agricolo.

Ma anche il contratto di Formazione/Lavoro come l'Apprendistato è stato utilizzato finora per lo più solo come incentivo all'occupazione, sicché poco o nessun valore aggiunto in materia di formazione (e quindi di promozione avvenire i giovani ne hanno mediamente ricavato. Ora, il 64% di essi si trovava in possesso del solo titolo dell'obbligo ed era quindi altamente bisognoso di ulteriore apprendimento.

La legge 863/84 prevede che la sottoscrizione del Contratto di Formazione/Lavoro avvenga sulla base di un progetto, ma esso, non necessita di approvazione preventiva e comunque non viene generalmente valutato dalla Regione, che pure è competente per delega per la Formazione professionale. Non è noto in che misura gli Ispettorati

del lavoro effettivo per conto delle Commissioni regionali per l'impiego, controlli sull'attuazione dei progetti di Formazione/Lavoro né quindi se e quali sanzioni vengano comminate in caso di inosservanza da parte del datore di lavoro degli obblighi derivanti dal contratto.

Tutto fa pensare che il versante formativo dei contratti di Formazione/Lavoro venga sistematicamente trascurato, cioè che questo istituto si traduca anziché in un'occasione di arricchimento culturale dei giovani, in un puro vantaggio occupazionale immediato, ma, a termine, in un ulteriore elemento di rigidità e di fragilità, tanto sul versante della forza lavoro quanto su quello della competitività delle imprese.

Si può confidare che analoghe manchevolezze non inficino la portata di una recente, assai promettente realizzazione: quella degli accordi interconfederali che prevedono la promozione ad opera delle parti sociali, su di un piede di parità, di un monte/ore di formazione, da erogarsi annualmente ai contratti in Formazione/Lavoro. In questi casi, specifiche verifiche dovranno accertare infatti le modalità e i contenuti dei contratti di Formazione/Lavoro.

Ma nell'insieme e più specificamente nel settore delle piccole e medie imprese che pure praticano tali contratti, vale quanto detto in precedenza sulla formazione professionale in generale e sull'Apprendistato in

particolare: e cioè quando manca un'offerta di occasioni formative "in aula" talché vengono traditi lo spirito e il dettato delle leggi istitutive di queste provvidenze essenziali per un ingresso costruttivo dei giovani nella vita attiva, spetta alle Regioni, attraverso le Commissioni Regionali per l'impiego, oltrechè alla contrattazione collettiva, l'assunzione della prima iniziativa di formazione, di coordinamento e di ottimizzazione.

## 2.6 Le qualifiche professionali in prospettiva europea

L'imminente entrata in vigore del Mercato Unico europeo induce a considerare concretamente le prospettive di occupazione dei giovani nel più ampio quadro comunitario e il loro livello di preparazione, ponendolo a confronto con quello dei loro coetanei dei Paesi membri della CEE. Ciò sia sotto il profilo delle opportunità nuove che si schiuderanno in altri Paesi a beneficio dei giovani lavoratori italiani, sia sotto quello della concorrenza alla quale essi si troveranno a dover far fronte in Italia ad opera di immigrati comunitari per avventura meglio preparati.

Alcune direttive comunitarie emanate tra il 1964 ed il 1988 regolano, sulla base del riconoscimento reciproco dei diplomi e dell'esperienza professionale maturata nel Paese di origine, un nutrito gruppo di attività industriali, artigianali e commerciali, nonché alcune professioni qualificate (medici, avvocati, architetti, farmacisti ed altri) e, più in generale, le formazioni di grado universitario o superiore di durata pari di almeno tre anni a tempo pieno. Queste non fanno problema.

Ma un serio problema costituisce invece una ulteriore direttiva in preparazione per l'esercizio delle professioni subordinate al possesso di un certificato di formazione professionale. Qui, lo Stato aspirante potrà imporre forme di compensazione quando sussistano notevoli differenze tra le durate e i contenuti delle formazioni seguite nel Paese

di origine e quello proprio. Può imporre cioè:

- un'esperienza professionale complementare pari a due volte il periodo di formazione mancante;
- un tirocinio di adattamento della durata massima di tre anni;
- una prova attitudinale ovvero un esame attinente all'insieme o a parte delle materie mancanti.

Le implicazioni del sistema generale complementare sopra descritto per la necessaria revisione del regime di formazione vigente in Italia appaiono a prima vista le seguenti:

- occorrerà dare omogeneità e certezza alle modalità di formazione esistenti: Artigianato, contratti di F/L, corsi di formazione. Occorrerà cioè che ognuna di queste vie abbia percorsi e contenuti certi e si concluda con risultati documentati. La direttiva prescrive infatti che i diversi cicli di formazione siano stati assolti "con successo", cioè che il certificato relativo sia stato rilasciato sulla base di una verifica delle frequenze e del profitto;
- occorrerà accertare quali siano le durate e i contenuti delle formazioni richieste nei principali Stati europei per l'accesso e l'esercizio alle professioni regolamentate, e confrontare le une e gli altri con quelle dei corrispondenti cicli di formazione in Italia, allineando agli standard europei quelli che risultassero da noi inferiori.

Se ciò non avvenisse, i lavoratori italiani (autonomi e dipendenti) risulterebbero discriminati rispetto ai loro omologhi stranieri e dovrebbero subire, ove intendessero operare all'estero, defatiganti periodi di esperienza professionale, tirocini o prove attitudinali (art. 3) o infine cicli di adattamento (artt. 6 e 8).

Un'altra conseguenza del mancato allineamento generale della formazione in Italia ai livelli europei sarebbe che, per il gioco della reciprocità nel riconoscimento delle qualifiche professionali, potrebbero venire a operare in Italia i meno qualificati tra i lavoratori stranieri, distorcendo così la concorrenza a danno di quelli tra i nostri lavoratori la cui formazione sia già oggi adeguata agli standard europei.

Occorrerà poi eliminare il diffuso fenomeno degli abbandoni della scuola dell'obbligo (e per quanto possibile recuperare i drop-out di precedenti generazioni). La direttiva comunitaria non prevede infatti alcuna modalità di compensazione alla mancanza di un titolo che dia accesso all'istruzione secondaria, talché i nostri lavoratori privi di licenza media (75.000 all'anno) saranno esclusi senza rimedio da qualunque professione regolamentata in un Paese CEE.

Infine, sotto il profilo dell'omogeneità dei titoli rilasciati ai lavoratori italiani, occorrerà che i contenuti, le denominazioni, le verifiche della frequenza e

dei risultati rilasciati dalle diverse autorità regionali preposte alla formazione siano di uguale livello ad evitare che nei Paesi di destinazione si istituzionalizzino imbarazzanti distinzioni tra lavoratori italiani a seconda delle regioni di provenienza.

Non è escluso che, in alternativa a questo progetto di direttiva, venga proposto un più semplice sistema di reciproco riconoscimento dei certificati conseguiti al termine di formazioni superiori brevi (meno di 3 anni) e di formazioni secondarie.

Sia che prevalga il primo che il secondo dei percorsi previsti per il riconoscimento, si manifesterà in ugual misura l'esigenza di un adeguamento della durata, dei contenuti e delle certificazioni della formazione italiana agli standard correnti nei principali Paesi comunitari e la esigenza della loro omogeneità sul piano nazionale.

Una analisi realistica delle problematiche proprie della condizione giovanile in Italia non può prescindere infatti dalla considerazione delle aperture e degli ostacoli che si profilano nel confronto europeo e dalla necessità di farvi fronte con decisi interventi di adeguamento alle nuove situazioni.

## 2.7 Il sostegno all'occupazione e alla imprenditoria giovanile

Ogni considerazione del problema dell'occupazione giovanile deve partire dalla esigenza di un desiderabile massimo possibile intreccio tra politica di sviluppo settoriale e politica attiva del lavoro. Sotto questo profilo è da considerarsi fenomeno decisivo e qualificante il positivo riprodursi tra le giovani generazioni dei valori di imprenditorialità e di cooperazione. Ciò vale in generale e, evidentemente, a maggior ragione per le aree meridionali e più depresse del Paese.

Rispetto al diverso esito di altre e frammentarie iniziative analoghe, crediamo di doverci associare all'apprezzamento delle parti sociali nei confronti della legge 44/86, delle generali modalità di sua applicazione, nonché degli obiettivi finora conseguiti. Una particolare attenzione, in vista delle loro specifiche esigenze, dovrebbe essere dedicata alle iniziative di cooperazione. Di grande interesse possono rivelarsi cooperative di servizi promosse tra giovani con l'assistenza di esperti.

Ciò non contraddice ma giustifica la richiesta di un attento monitoraggio delle iniziative economiche prodottesi con questo od altri analoghi tipi di sostegno. Solo i tempi medi possono darci un'idea più precisa ed affidabile della efficacia di questi provvedimenti ed eventuali spunti per un

loro ulteriore perfezionamento. Fin d'ora tuttavia sembra opportuno proporre:

- il rifinanziamento della legge 44/86 sulla imprenditoria giovanile;
- la creazione nella Camere di Commercio di Agenzie per i giovani;
- l'estensione, almeno per qualche effetto all'intero territorio nazionale dei contenuti della legge 44/88 e comunque un adeguamento al suo dettato, dei provvedimenti di carattere regionale;
- la qualificazione e l'aggiornamento continuo dei servizi erogati alle giovani imprese (marketing, informazione tecnica, etc);
- una adeguata applicazione delle provvidenze previste dalla Comunità Economica Europea per le strutture agrarie al fine di consentire ai giovani lavoratori autonomi dell'agricoltura del nostro paese di assurgere al ruolo di imprenditori.

## 2.8 Il Sud ed il Nord: due situazioni profondamente diverse

Per quanto su questo punto si sia dovuto ripetutamente tornare, crediamo in conclusione necessario un esplicito richiamo di sintesi. I termini della condizione giovanile nel Mezzogiorno presentano un livello di gravità tale da consigliare un rovesciamento delle priorità: nella consapevolezza e nella azione politica, la condizione giovanile nel Mezzogiorno dovrebbe essere percepita secondo i suoi aspetti di drammatica specificità.

Tanto la valutazione comparata dei dati regionali, quanto, ed ancor di più, il riferimento all'Europa, mettono in luce la spiccata singolarità e gravità della condizione giovanile nel Sud: diversi e peggiori sono i dati di partenza rispetto alle altre aree del Paese; diversi e meno affidabili sono i modi con cui vengono concepite e realizzate le politiche ordinarie o straordinario riferite a questi stessi problemi.

Il cumularsi di questi due fenomeni genera una situazione allarmante che non è corretto stemperare nel valore della "media generale", in sé sempre meno rappresentativa. Questa considerazione vale ad analogo titolo per l'offerta formativa e per il rapporto tra giovani e mercato del lavoro.

### 3. CONCLUSIONI

In conclusione, l'attenta lettura che il CNEL ha compiuto dello schema analitico di relazione predisposto dalla Commissione d'inchiesta parlamentare sulla condizione giovanile gli consente di affermare il proprio apprezzamento per il taglio e il tono di tale documento e il proprio sostanziale accordo con le analisi in esso condotte sui temi che più direttamente entrano nella propria competenza istituzionale. Su tali argomenti, il CNEL ha avuto ripetute occasioni di pronunciarsi in passato mediante Studi, Osservazioni e proposte, Pareri e Schemi di Disegni di Legge e su di essi ha soffermato anche in questo caso la propria specifica attenzione. In merito, il CNEL formula in appresso alcune indicazioni propositive.

3.1 La mancanza di una normativa generale sull'Orientamento scolastico e professionale, che fa dell'Italia un caso unico tra i Paesi a economia avanzata, contribuisce ad accentuare le forti disparità tra le Regioni del Centro-Nord e quelle del Sud in materia di abbandoni scolastici e di disoccupazione giovanile. Il CNEL propone che venga condotto a termine da parte del Parlamento l'esame del testo unificato delle proposte di Legge-quadro sull'Orientamento elaborato dalle Commissioni congiunte Istruzione e Lavoro della Camera dei Deputati, sul quale esisteva alla fine della

precedente legislatura un sostanziale accordo tra i partiti di governo e che venga emanata la Legge relativa. Ciò facendo il Parlamento risponderà positivamente alla insistente domanda dei giovani e delle famiglie e ciò senza sensibile aggravio per il bilancio dello Stato, potendosi utilizzare nel servizio proposto i docenti che risultino in soprannumero per effetto della evoluzione demografica, se opportunamente scelti e formati a tale delicata funzione, nonchè far riferimento a qualificate espressioni del "privato - sociale";

3.2 Sulla scuola, il CNEL, riconosciute le crisi in cui l'istituzione versa per la sproporzione tra le strutture tradizionali disegnate ai fini di una formazione elitaria e la utenza di massa, frutto positivo delle profonde trasformazioni economiche e sociali vissute dal Paese, e constatata l'assenza di un coordinamento aggiornato tra la scuola media dell'obbligo e l'Università, propone che

- sia considerata esigenza prioritaria quella di agevolare a tutti i cittadini l'accesso ai piu' alti, qualificati livelli di istruzione, grazie alla rimozione delle cause che sono all'origine del disagio scolastico di molti: dalle disparità di condizioni socio-economiche, culturali e

- ambientali, alle insufficienze delle attrezzature scientifiche e delle strutture edilizie, come pure agli affollamenti di alunni in doppi o tripli turni di frequenza;
- le soglie di accesso ai vari gradi di insegnamento superiore vengano collocate nelle loro sedi proprie;
  - gli interventi di sostegno economico siano ricalibrati, destinandoli in modo e in misura adeguata a stabilire tra i giovani una effettiva parità di condizioni economiche di partenza;
  - la scuola dell'obbligo sia estesa, come negli altri Paesi comunitari, fino ai 16 anni di età consentendo di differire al termine del nuovo biennio la scelta del successivo itinerario di lavoro o di studio;
  - sia diffuso in tutto l'arco dell'età scolastica l'obbligo dell'insegnamento di almeno una lingua straniera accanto a quello della lingua italiana, come pure l'addestramento all'uso di logiche e di linguaggi artificiali e la pratica della educazione civica.

### 3.3 Nell'Università, il CNEL ritiene che

- l'idoneità al naturale assolvimento dei corsi di studio universitari debba essere assicurata dalla riqualificazione degli esami di maturità e/o dalla realizzazione di corsi pre-iscrizione, oltrechè da una scelta consapevole della Facoltà, assistita da adeguate strutture di Orientamento;
- si debba programmare l'accesso alle varie sedi universitarie di uno stesso territorio in relazione alle effettive possibilità di accoglimento degli studenti, sì da garantire loro adeguate strutture per lo studio e per le esercitazioni;
- vada estesa la formula della laurea breve,
- anche nell'Università gli interventi di sostegno al diritto allo studio siano destinati soltanto ai più bisognosi, ma in misura adeguata a livellare le disparità di condizioni economiche;

### 3.4 Sulla Formazione professionale, il CNEL ritiene che debbono essere rimosse le clamorose disparità che si constatano tra Centro-Nord da una parte e Sud del Paese dall'altra in tema di offerta e di fruizione delle occasioni formative, esercitando i poteri di verifica,

di controllo che la legge attribuisce all'amministrazione centrale, usando dove è necessario, lo strumento delle direttive di indirizzo e coordinamento delle attività regionali e ottimizzando le risorse previste dalla legge per l'innovazione e la sperimentazione formativa, anche in vista della omogeneizzazione dei criteri previsti per l'elaborazione dei profili professionali. In particolare si ritiene necessario definire linee orientative comuni e modalità operative per la formazione e l'aggiornamento del personale docente, tali da costituire elemento per la certificazione della professionalità e che tali linee abbiano valore nazionale;

3.5 In tema di Apprendistato il CNEL ritiene che debbano essere attuate, ad opera delle Regioni, le norme di legge che prevedono la partecipazione dei giovani a corsi di formazione teorica complementare accanto alla formazione pratica sul lavoro, anziché distorcere l'istituto, come largamente è avvenuto, a mero incentivo per il reclutamento di manodopera non qualificata e che rischia di rimanere tale.

3.6 In tema di contratti di Formazione/Lavoro, il CNEL ritiene opportuno, allo stesso fine, che le parti sociali - sia in sede di Commissioni regionali per

l'impiego, sia sul piano della contrattazione collettiva - si determinino a realizzarne una piu' accentuata funzione formativa;

3.7 In vista dell'imminente entrata in vigore del Mercato Unico europeo, il CNEL ritiene che si debba provvedere senza indugio all'allineamento delle durate, dei contenuti e delle modalità di certificazione della formazione italiana ai livelli correnti nei principali Paesi comunitari, e ciò previa realizzazione della loro omogeneità sul piano nazionale.

3.8 In materia di sostegno all'imprenditoria giovanile, il CNEL propone il rifinanziamento della legge 44/86, la qualificazione e l'aggiornamento dei servizi erogati alle giovani imprese e l'adeguata applicazione al settore agricolo di normative CEE in argomento. Ciò nel quadro di un desiderabile maggiore intreccio tra politica di sviluppo e politica attiva del lavoro.

3.9 I temi analizzati piu' sopra, come quelli trattati nello schema di relazione parlamentare, si compongono in un quadro d'insieme che meriterebbe di formare oggetto di una organica politica della condizione giovanile. Altri Paesi affidano a specifiche istanze governative la competenza su tale argomento.

Nel caso italiano. l'indirizzo dell'azione di governo a

favore dei giovani e il coordinamento delle diverse e numerose amministrazioni centrali e periferiche da essa coinvolte potrebbero con vantaggio, dato il carattere trasversale della relativa problematica e la sua elevata significatività politica, venire esercitati dalla Presidenza del Consiglio, nel quadro dei poteri istituzionali che le spettano e mediante gli strumenti di intervento di cui dispone.

PAGINA BIANCA

Osservazioni sul documento di lavoro  
elaborato dagli esperti

(Deputato Balbo)

PAGINA BIANCA

## OSSERVAZIONI SUL DOCUMENTO DI LAVORO ELABORATO DAGLI ESPERTI

(deputato Balbo)

1. Le maggiori perplessità riguardano le pagine introduttive e quelle conclusive. Io penso che 1) la presentazione della questione e le conclusioni da tirare dal materiale dovrebbero essere riservati alla Commissione, delimitando quindi il compito del consulente alla predisposizione di un documento informativo; 2) queste pagine siano, nella sostanza, molto deboli. Piuttosto che chiedere che siano modificate o integrate penso sia meglio suggerire che se ne faccia a meno. Se restano così come sono, io come membro della Commissione non mi sentirei di condividerle.

2. I maggiori limiti sono:

- Si ragiona troppo spesso (non sempre) su dati non disaggregati, in particolare per le diverse realtà territoriali (tipologie come aree metropolitane, città medie, ecc.; Nord, Centro, Sud, ecc.) e tra maschi e femmine. In particolare su quest'ultimo aspetto che era stato esplicitamente messo in luce da alcuni membri della Commissione come rilevante:

- la parte sulla scuola (2.2) non disaggrega i dati, cosa che viene poi fatta nel punto (2.12);

- ugualmente non disaggregati per M e F, e difatto poco utilizzabili, sono i dati al punto 2.7, sui comportamenti culturali.

- laddove non siano disponibili i dati disaggregati, sta a un documento come questo di sottolineare il problema in modo che si possa farne uno strumento di pressione per ottenere dati adeguati;

- manca qualsiasi riferimento a quel milione circa di "giovani" che sono gli extracomunitari. Questo aspetto forse non è stato messo in sufficiente evidenza dalla Commissione, in ogni caso al momento attuale non è possibile un dossier sulla "condizione giovanile" che non documenti questo aspetto;

- mancano del tutto riferimenti (almeno "di passaggio") a categorie di giovani in condizione di difficoltà o emarginazione all'interno della stessa popolazione giovanile: per fare alcuni esempi disparati (di cui però a volte abbiano fatto menzione), i giovani di fede religiosa minoritaria e i loro problemi nella scuola o nel servizio militare; i giovani in particolari condizioni di salute (si era parlato di quelli colpiti da anemia mediterranea; analogamente ci si dovrebbe occupare degli handicappati, sia in generale sia con riferimento a quelli vittime di incidenti); alle minorenni che ricorrono all'aborto o che sono madri sole.

3. Ho alcune osservazioni da fare sul taglio, che è statico. Pur accettando che qui si abbia un materiale descrittivo a un momento dato, trattandosi di fenomeni in rapida evoluzione dovrebbero emergere, per taluni aspetti almeno, tendenze o pressioni o resistenze al cambiamento: ma non si può prescindere da questa dimensione dei processi in atto. Un e

sempio per tutti, il capitoletto sugli scambi culturali con l'estero, in cui non si avverte minimamente che siamo in fase di sperimentazioni e cambiamenti (Europa 93, Erasmus, ecc.).

4. Ho alcune proposte relative all'ordine di presentazione:

- Anticipare i capitoli: i giovani e la scuola; e i giovani e il lavoro rispetto a quello sulla famiglia.

- Mettere come ultimo punto quello relativo alla tossicodipendenza. Forse, lasciar fuori quello sui giovani e le istituzioni, che potrebbe trovare posto nel documento specifico sulle proposte istituzionali.

5. Ho alcune proposte di integrazione delle fonti (che sono molto limitate e sempre le stesse). Sulla scuola, utilizzare il moltissimo materiale del Cisem di Milano sulla scolarizzazione femminile in tutti i suoi aspetti. Sulla salute, utilizzare documenti OMS (per esempio documento del maggio '89, "La santé des jeunes" Ginevra o documenti dell'Ufficio Europeo di Copenaghen, 1990). Sulla famiglia, integrare con le molte altre ricerche disponibili (oltre a quella di Scabini e Donati): per esempio di Chiara Saraceno, della Cooperativa Lenove di Modena.

Sintetizzando cercherei di avere da questi consulenti piuttosto una documentazione (se possibile completa: presentata con adeguata impostazione problematica laddove i dati sono insufficienti o le valutazioni difficili) che il loro "punto di vista". Anche la presentazione dovrebbe essere per capitoli/ schede piuttosto che cercare di essere un unico rapporto esaustivo e organizzato secondo un filo conduttore (o priorità). Una appendice bibliografica e una appendice metodologica sarebbero utili.

Osservazioni sul documento di lavoro  
elaborato dagli esperti  
(Prof. Alessandro Cavalli)

PAGINA BIANCA

## OSSERVAZIONI SUL DOCUMENTO DI LAVORO ELABORATO DAGLI ESPERTI

(Prof. Alessandro Cavalli)

1. Considerazioni generali

Il dossier offre un quadro aggiornato alle ricerche più recenti delle conoscenze disponibili sulla condizione dei giovani in Italia. Anche se l'analisi risulta su alcuni temi più approfondita e accurata che su altri, nel complesso il panorama offerto risulta soddisfacente e riflette adeguatamente lo stato attuale delle conoscenze.

Vorrei, tuttavia, far rilevare una carenza della documentazione presa in considerazione, peraltro facilmente colmabile. Come gli estensori del dossier fanno giustamente rilevare, la condizione giovanile in Italia risulta assai differenziata territorialmente non solo per grandi ripartizioni (Nord, Centro e Sud), ma anche, all'interno di queste ripartizioni, per ambiti più circoscritti. Sarebbe quindi stato utile, oltre alle ricerche nazionali IARD e CENSIS, tener conto in qualche caso delle indagini su realtà locali che talvolta risultano assai significative. Mi riferisco in particolare alle indagini di C. Guala, G. Carlini e altri sulla realtà ligure, di F. Garelli, L. Ricolfi e L. Sciolla su Torino e il Piemonte, di G. Piazzi e C. Cipolla nonché sempre di L. Ricolfi e L. Sciolla su alcune realtà emiliane, di P. Allum e I. Diamanti sul Veneto, nonché alle ricerche di S. Scanagatta su alcune aree metropolitane del Nord.

Per quanto riguarda l'impostazione, direi la filosofia, del dossier che appare soprattutto nell'introduzione e nelle conclusioni, nonché qua e là nel testo, mi lascia perplesso la centralità attribuita al concetto di disagio giovanile. Che questo concetto esprima uno stato d'animo diffuso, come vago sentimento di malessere, nella popolazione giovanile non può essere messo in dubbio. Si tratta però di un concetto più letterario che scientifico, difficilmente trattabile in termini rigorosi, e che quindi personalmente preferisco usare con circospezione.

Si potrebbe però proporre una definizione convenzionale ed operativa, mediante una serie di indicatori specifici rilevabili sul territorio nazionale a livello comunale e/o provinciale al fine di costruire una mappa che identifichi le situazioni maggiormente "a rischio" e che quindi richiedono interventi specifici, territorialmente localizzati. Nella lista di questi indicatori si potrebbe includere: - quota di coloro che non terminano la III media; - quota di disoccupati giovani di lungo periodo (ad esempio, più di 24 mesi); - numero dei reati minorili; - numero dei giovani morti per droga; ecc.

2. Osservazioni su punti specifici

## a. I giovani e la famiglia.

Tra i compiti della Commissione dovrebbe esserci anche quello di segnalare i campi dove le conoscenze sono insufficienti.

Il fenomeno della "famiglia lunga" deve essere approfondito (non nel dossier, ma nella ricerca sociale). Esso ha molteplici implicazioni sulla vita dei giovani (ad esempio, la ritardata assunzione di responsabilità personali nella conduzione della vita quotidiana), ma anche sulle politiche dell'istruzione (ad esempio, la tendenza a creare molte università "sotto casa", priva di strutture residenziali) e sulle politiche abitative.

Bisognerebbe chiedersi, inoltre, che cosa comporta per i genitori la prolungata permanenza dei figli in famiglia, non solo sul piano economico, ma anche sul piano relazionale. I dati dicono che i giovani percepiscono in genere il clima familiare come sereno, affettuoso e protettivo. Questa situazione è tutta positiva, oppure ha dei costi, quali e per chi? Questo fenomeno è uno di quelli che differenzia di più la situazione italiana rispetto a quello degli altri paesi europei, ma è anche uno di quelli meno studiati.

#### b. I giovani e la scuola

Segnalerei un dato non trascurabile. E' vero che gli studenti nutrono un consistente grado di fiducia negli insegnanti e nella scuola (se non altro rispetto ad altre istituzioni), tuttavia vi è una minoranza assai consistente (il 39% secondo i dati IARD) che dubita della competenza e preparazione professionale dei propri insegnanti; Questo dato trova riscontro nel fatto che anche molti insegnanti sono consapevoli delle proprie carenze di formazione professionale (vedi, indagine IARD sugli insegnanti). E' vero che i dati CENSIS (riportati a p. 56) sembrano su questo punto contraddire i dati IARD (solo il 13% degli intervistati dice che la qualità degli insegnanti è insufficiente, però il 49% non va oltre la sufficienza e solo il 38% afferma che è "buona" o "ottima").

Molto spesso i problemi dei giovani sono i problemi delle persone che "istituzionalmente" devono avere a che fare coi giovani, prima di tutto i genitori, che sembra avvertano frequentemente un senso di inadeguatezza nell'orientamento dei figli, e poi gli insegnanti.

Giustamente il dossier (p.52) sottolinea "la richiesta di qualità della formazione" da parte dei giovani; i segnali di una rinnovata inquietudine nelle scuole e nelle università sembrano indicare la consapevolezza che gli standard educativi non sono sempre all'altezza dei livelli europei; una parte consistente della qualità della formazione dipende dalla qualità degli insegnanti e, in genere, di tutti gli operatori che sono in contatto coi giovani. La formazione professionale di costoro dovrebbe essere il primo obiettivo di una politica a favore dei giovani.

#### c. I giovani e lo sport

Il discorso sarebbe lungo, tuttavia è importante sottolineare almeno tre problemi:

- 1° - la caduta nella frequenza della pratica sportiva (e nell'associazionismo sportivo) dopo i 25 anni;
- 2° - l'enorme divario tra pratica maschile e femminile;
- 3° - il problema dell'accessibilità degli impianti sportivi nelle grandi città da parte dei più giovani (12-16 anni).

Il primo problema deriva dal fatto che la pratica sportiva è ancora larga-

mente intesa come reperimento/reclutamento di talenti da indirizzare verso lo sport agonistico e quindi, dopo una certa età, diventa discontinua. Non a caso l'organizzazione sportiva è in gran parte gestita o controllata dal Comitato Olimpico Nazionale.

d. Giovani ed esposizione ai media

Il dossier affronta il tema della lettura (quotidiani, libri), della frequenza al cinema e al teatro, dell'ascolto della radio, dice però troppo poco sull'esposizione alla TV, dove la variabile importante non è l'ascolto giornaliero o meno, quanto il numero di ore al giorno e la correlazione (spesso negativa) tra grado di esposizione ed altre attività di partecipazione sociale o di fruizione del tempo libero. Al di là di una certa soglia, l'esposizione alla TV sembra essere sostitutiva di altre attività e di altri interessi.

3. Considerazioni conclusive.

Poichè i lavori della Commissione si concluderanno probabilmente con la discussione di proposte di linee di intervento, vorrei suggerire alla riflessione alcuni punti, sia pure molto rapidamente, che non mi sembrano presenti nel dossier. Le proposte implicitamente o esplicitamente contenute nel dossier (soprattutto in tema di politica scolastica, di formazione professionale, di apprendistato) mi trovano sostanzialmente d'accordo.

A. L'inserimento ritardato, rispetto al passato, nella vita attiva è un fenomeno specifico delle moderne società post-industriali ed è quindi da ritenere irreversibile. Tra le varie conseguenze di questo fenomeno due meritano di essere segnalate.

Primo, una quota crescente di giovani vive un numero consistente di anni in un "mondo" (la scuola, i gruppi giovanili, ecc.) in cui ha prevalentemente rapporti con coetanei. Si genera quindi una condizione di marcato isolamento generazionale che rende difficile le comunicazioni e la trasmissione di esperienze tra generazioni diverse. Il "mondo del lavoro", al contrario, è caratterizzato dalla presenza di persone appartenenti a generazioni diverse.

Secondo, il "mondo del lavoro" rimane estraneo alla sfera di esperienza di molti giovani fino ben oltre la soglia della maggiore età (solo un giovane su tre ha fatto esperienza di lavoro prima di compiere 19 anni). La ritardata socializzazione al lavoro fa sì che l'impatto col lavoro segni una forte discontinuità nella biografia giovanile.

La transizione alla vita attiva potrebbe tuttavia avvenire in modo più graduale se si generalizzassero e diffondessero esperienze lavorative precoci, anche di breve periodo (ad esempio, nel periodo estivo), in ambienti lavorativi reali (e non simulati), prima della conclusione dei percorsi formativi. Ciò avviene già ora in alcuni settori di forte stagionalità (agricoltura, turismo), ma potrebbe essere esteso ad altri settori sotto forma di stages.

B: L'associazionismo giovanile (di qualsiasi natura: ricreativo, musicale, sportivo, di volontariato) come risulta anche dal dossier, è un fenomeno

meno assai diffuso e senz'altro da incoraggiare. Bisogna tener presente tuttavia che il fenomeno presenta confini incerti; vi è infatti una continuità nelle aggregazioni giovanili da quelle più informali (gruppi amicali) a quelle più formali (associazioni vere e proprie, con tanto di statuti, organi, ecc.). L'associazionismo formale coinvolge tuttavia una quota modesta di giovani rispetto all'associazionismo informale. Una politica che voglia favorire l'associazionismo deve tener conto della natura spesso labile e informale delle aggregazioni giovanili, della difficoltà di identificare degli interlocutori rappresentativi, del forte turnover nella composizione dei gruppi.

L'intervento che voglia favorire l'associazionismo non può il più delle volte fare altro che fornire dei luoghi d'incontro per gruppi spontanei con un minimo di proposte e di regole, lasciando uno spazio ampio (anche se non illimitato) a forme di autogestione delle attività.

C. L'estrema differenziazione della condizione giovanile sul territorio nazionale suggerisce che gli attori principali delle politiche giovanili debbano essere gli enti locali e in particolare i comuni. Al livello nazionale (oltre evidentemente alla definizione delle linee di politica educativa e del lavoro) dovrebbe essere riservato il compito: - di creare un osservatorio sulla realtà giovanile del paese; - di creare un centro di documentazione e una banca dati sulle politiche giovanili (coordinando le varie iniziative di "informa-giovani"); - di sostenere iniziative mirate su tematiche specifiche e in aree territoriali dove l'azione degli enti locali risulta carente.

Osservazioni sul documento di lavoro  
elaborato dagli esperti  
(Prof.ssa Chiara Saraceno)

PAGINA BIANCA

## OSSERVAZIONI SUL DOCUMENTO DI LAVORO ELABORATO DAGLI ESPERTI

(Prof.ssa Chiara Saraceno)

Mi soffermo ad analizzare alcune parti del documento in cui sono più competente.

I giovani e la famiglia: Il fatto che i figli vivano in famiglia ben oltre il raggiungimento dell'età adulta e anche dopo essere entrati nel lavoro (ma bisognerebbe anche indagare sia di quale lavoro si tratti che sul fatto che talune politiche dell'occupazione giovanile presuppongono che i figli vengano parzialmente mantenuti dalla famiglia) non è un fenomeno nuovo, anche se è un fenomeno tipicamente italiano. Perciò è improprio parlare dell'affermarsi di una tendenza. Tutt'al più si può dire che è una tendenza che si conferma, a differenza che in altri paesi e perciò occorrerebbe interrogarsi su questa persistente specificità, nonostante l'accresciuta autonomia di diritti riconosciuta ai giovani, anche in Italia, e su quale conseguenza ha sui rapporti familiari, sulla capacità di autonomia effettiva - come capacità di gestirsi da sé, dei giovani, e così via.

Analogamente, non direi che il prolungarsi della convivenza ritarda (più di un tempo) il matrimonio. Ciò che è vero è che in Italia non c'è stato negli anni sessanta quell'abbassamento dell'età al matrimonio avvenuto in altri paesi sviluppati, che ora tornano ad età "più elevate", coincidenti con quelle italiane, che sono rimaste, per così dire, ferme (anche se nel tempo sono divenute da medie, modali - ovvero si sono molto ridotte sia le età molto giovani, che quelle più vecchie).

Un'altra specificità italiana (oltre a quella di considerare, dal punto di vista delle politiche sociali e della ricerca, giovane una persona fino ai 29 anni) è il numero ridotto di convivenze giovanili non matrimoniali, anche se in certa misura si tratta di una sotto-stima, data la loro scarsa legittimazione culturale.

Infine, sempre per le precisazioni di tipo demografico, dire che in Italia il tipo di famiglia di gran lunga prevalente è quello mononucleare dice poco o nulla su una delle principali trasformazioni della famiglia italiana (insieme al calo della fecondità), cioè sul fatto che una quota crescente di quelle famiglie è "ricostituita", cioè nasce dal matrimonio tra divorziati o con un divorziato. L'instabilità coniugale e la possibilità di passare un periodo più o meno lungo della propria vita prima con un solo genitore poi con questo genitore e il suo nuovo marito, magari con fratelli di diverso letto, è una possibilità minoritaria, ma in alcune zone del paese molto consistente (a volte anche con pesanti conseguenze sul piano del benessere economico, oltre che su quello relazionale). I minori e i giovani si trovano di fronte ad un compito socialmente e culturalmente impreveduto di ridefinire appartenenze e rapporti.

Per quanto riguarda i *single*, i dati riportati in tabella (p.21) smentiscono l'opinione di Cives che mentre un tempo si trattava di anziani rimasti soli oggi siano soprattutto maschi tra i 20 e i 30 anni e donne tra i 40 e i 64 anni. Continua a trattarsi di persone sopra i 64 anni, in prevalenza donne. Anche se è vero che quando si tratta di persone più giovani sono in prevalenza maschi. Ma questi maschi sono spesso dei separati, le cui mogli e figli vanno ad allargare il numero delle famiglie con un solo genitore. In ogni caso la vita da solo non sembra ancora caratterizzare in modo specifico una fase della vita giovanile, anche se in talune zone si possono individuare lievi tendenze in questo senso.

Per quanto riguarda, infine, il clima familiare, l'assenza di conflitti andrebbe meglio esplorata, sia per la sua estensione che per la sua qualità. Le indagini disponibili e citate purtroppo non consentono di approfondire molto, anche se le differenze comunicative con i genitori dei due sessi sembrerebbero indicare che si tratta di una conflittualità in parte basata su ampie zone di silenzio, non comunicazione. Inoltre, il breve accenno alla diversa incidenza del conflitto familiare tra i due sessi viene lasciato un po' sospeso, mentre dovrebbe segnalare come il conflitto sia presente ogni volta che vi sia rinegoziazione dei modelli di normalità e di identità sociale "legittimi": sulla identità e comportamento di sesso (femminile) innanzitutto, ma forse una analisi lungo la stratificazione sociale potrebbe mostrare conflitti e rinegoziazioni sulla cultura del lavoro, sul valore dello studio, sull'impegno sociale, ecc. Sempre per quanto riguarda le differenze maschi/femmine, segnalo che le stesse ricerche citate nel rapporto (in particolare quelle IARD) indicano come sia i controlli familiari sui due sessi siano ancora molto diversificati, sia la divisione del lavoro domestico atteso (cfr. anche indagine ISTAT dell'83), sia infine la disponibilità di denaro.

Per altro, anche i dati sull'occupazione (che andrebbero disaggregati per fascia di età e istruzione (così da mostrare come i più vulnerabili siano gli adolescenti a bassa istruzione) mostrano il permanere di disuguaglianze di sesso, oltre che di collocazione territoriale, pur entro un quadro di mutamento nei tassi di partecipazione (e di scolarità). In altri termini, la categoria giovani è una astrazione che andrebbe fin dall'inizio disarticolata per sesso, appartenenza sociale ed anche fascia di età. In particolare, il tema delle omogeneità, differenze e disuguaglianze per sesso non può essere un capitoletto a parte (salvo che a scopi riassuntivi). I giovani sono maschi e femmine (come gli adulti per altro), che vivono la propria età, accedono a risorse materiali e simboliche, si confrontano con vincoli ecc. che continuamente definiscono, segnalano l'appartenenza di sesso in quanto socialmente normata. La cosa interessante è appunto cogliere questo processo di costruzione sociale (ed anche istituzionale), anche per riflettere su possibili politiche delle pari opportunità o simili.

Osservazioni sul documento di lavoro  
elaborato dagli esperti  
(Prof. Alfredo Carlo Moro)

PAGINA BIANCA

## OSSERVAZIONI SUL DOCUMENTO DI LAVORO ELABORATO DAGLI ESPERTI

(Prof. Alfredo Carlo Moro)

1) Bisognerebbe comprendere bene quale sarà l'utilizzazione del dossier nell'ambito della globale relazione che la Commissione deve produrre all'esito del suo lavoro. Se, come si era deciso, l'obiettivo da perseguire era una analisi della situazione di disagio adolescenziale per vedere cosa è possibile fare sia sul piano legislativo che amministrativo il dossier, così come costruito, appare sovrabbondante da una parte - perchè esamina il tradizionale universo adolescenziale senza evidentemente, approfondendole, le situazioni di particolare e più acuto disagio; e carente dall'altra - perchè per esempio non si accenna affatto alla situazione dei servizi per l'adolescenza, alla loro distribuzione sul territorio, alla loro tipologia, alla loro efficienza - per cui difficilmente può essere armonizzabile con la relazione e costituirne un utile supporto.

2) Se la relazione vuole avere un supporto, anche statistico e descrittivo della situazione alle considerazioni che nei vari settori e problemi da affrontare si devono effettuare, e necessaria una scomposizione del dossier finalizzando più direttamente le singole rilevazioni ai problemi che si devono affrontare.

3) Tutto il dossier mi sembra troppo descrittivo delle varie situazioni e poco interpretativo di esse (vedi dati, troppo neutri, sui suicidi degli adolescenti); troppo legato a neutri dati sulla istruzione e formazione e meno attento ai reali processi educativi (del resto non valutabili in termini statistici): ne deriva il pericolo di una fotografia dell'esistente più che di una interpretazione dei problemi emergenti.

4. Sembra dal dossier che le difficoltà dell'adolescente insorgano tutte solo al momento adolescenziale, quando invece le situazioni di disagio trovano spessissimo la loro causa prima nelle difficoltà delle fasi di vita precedente: una analisi solo delle situazioni adolescenziali rischia di dare una interpretazione tutta interna alla fascia adolescenziale delle situazioni di disagio, escludendo interventi di prevenzione che sono invece quelli più rilevanti.

5. Mi sembra eccessiva - e poco produttiva - la rassegna delle molte ricerche radicate su interviste ai giovani per capire che cosa pensano di tanti fenomeni (non capisco per esempio che utilità abbia la indicazione di ciò che i giovani militari pensano della famiglia, del lavoro, ecc.): l'impressione dalla complessiva lettura del dossier è che si siano assembleate le ricerche edite che comunque si riferiscono agli adolescenti senza una selezione e omogenizzazione ai fini propri della indagine di cui ci occupiamo. Oltretutto non sempre ciò che i giovani verbalizzano in sede di inchieste di questo genere corrisponde veramente al loro reale pensiero: ciò emerge anche dal dossier quando (pag. 156) si evidenzia come vi sia una differenza tra ciò che si dice in merito alla ammissibilità di certi comportamenti e ciò che sono le reali scelte del giovane. Si interpreta questo divario come aria di tolleranza verso azioni altrui; ma altrettanto legittima è l'interpretazione che si cerchi di apparire moder

ni all'intervistatore verbalizzando atteggiamenti che poi in realtà non sono propri (e non solo nei riguardi del proprio modo di agire ma anche di quello degli altri che a parole si afferma essere tollerabile ma che poi nella concretezza della vita non si tollera).

6) Si parla nel dossier di adolescenza posticipata: forse qualche attenzione dovrebbe essere rivolta anche all'adolescenza anticipata, che è anche un fenomeno rilevante della nostra epoca.

7) Alcune osservazioni contenute nel dossier non appaiono funzionali o non sufficientemente approfondite: non comprendo che interesse abbiano i dati sull'emissione degli assegni a vuoto a pag. 216; per le violenze sessuali ci si basa su una ricerca limitata mentre il riferimento a dati assoluti può creare nel lettore confusione; equivoco è il dato delle condanne per tipologia di reato dei minori degli anni 18, specie se confrontate con le condanne dei maggiorenni, perchè per i minorenni vi sono uscite dal sistema penale non previste per gli adulti (incapacità, perdono giudiziario); il dato su i reati con autore ignoto a pag. 209 non si comprende che significato e rilevanza abbia in un discorso non sul generale numero oscuro della delinquenza ma sui reati compiuti da minori; per gli entrati negli istituti penitenziari sarebbe opportuno indicare non solo l'età e il sesso (che dicono poco) ma altre situazioni sociali assai più significative (per esempio il grado di istruzione o la condizione lavorativa o se stranieri o italiani); il fenomeno della dispersione scolastica è da valutare in modo assai diverso quando colpisce la fascia dell'obbligo scolastico o quella dell'università; nel ritardo nel formarsi una famiglia sembra che secondo il dossier ciò costituisca una libera scelta del giovane mentre sicuramente incidono vari fattori sociali sottaciuti; la scelta delle materie letterarie all'università sembra presentata come una scelta legata ad una libera preferenza dei giovani mentre probabilmente concorrono altre cause tra cui anche quella che anche l'università è oggi area di parcheggio.

8) Manca l'analisi di alcuni fenomeni importanti: nulla si dice sugli infortuni sul lavoro di adolescenti, nulla sul lavoro nero, nulla sulle prestazioni a favore degli adolescenti che danno i consultori familiari (ed è assai equivoco avallare l'idea che i consultori familiari sono solo in funzione della sessualità degli adolescenti e non anche del loro sviluppo psico-pedagogico, come invece prevede la legge istitutiva); mi sembra equivoca l'affermazione che il giovane rimane a lungo nella propria famiglia perchè ne riconosce il valore protettivo (o invece la riducono solo a servizio?); in alcune tabelle i dati non appaiono esatti (vedi tabella a pag. 108 in cui alla colonna cinque il totale non fa cento).

9) Non può essere accettato che il capitolo dedicato ai giovani e la giustizia tratti esclusivamente il fenomeno dell'intervento penale a carico del giovane come se la giustizia nei confronti del giovane fosse solo repressiva e non anche protettiva sia con interventi civili che con interventi penali nei confronti degli adulti abusanti.