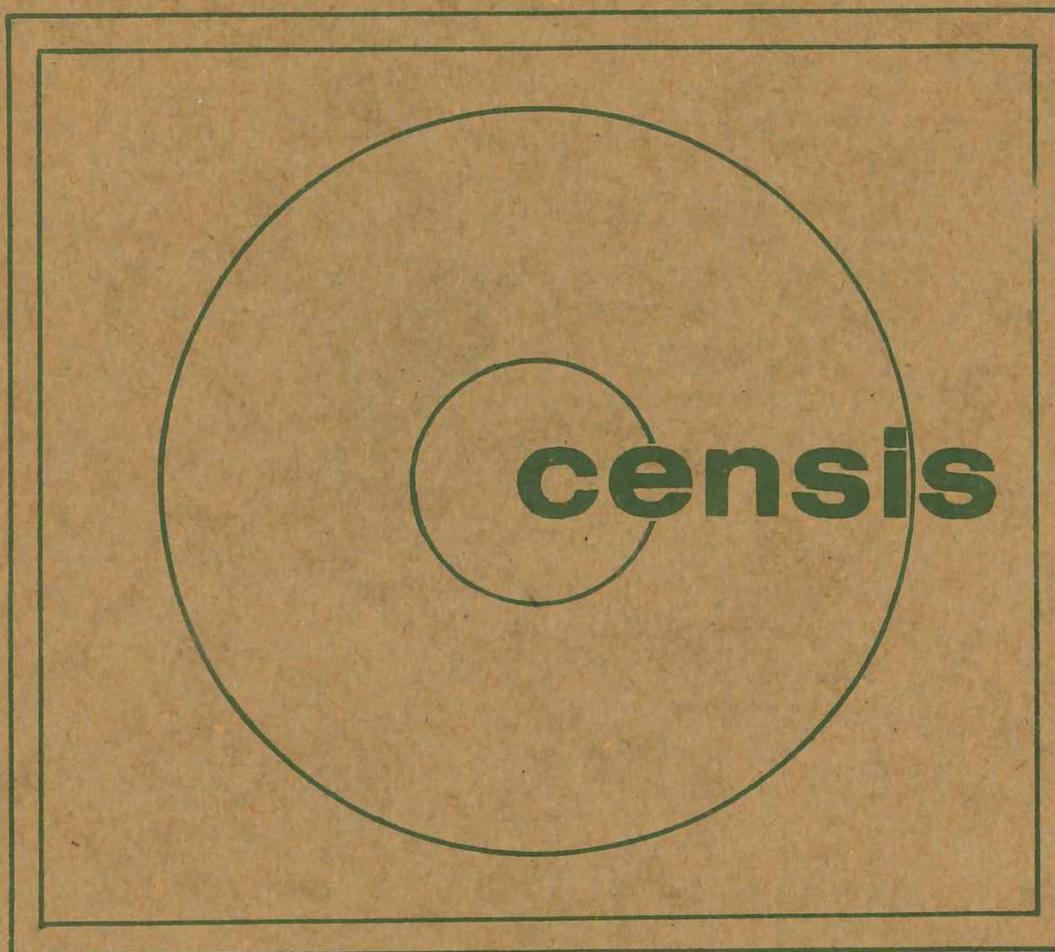


CENTRO STUDI INVESTIMENTI SOCIALI

ANNO I

Nº. 1



QUINDICINALE DI NOTE E COMMENTI

sviluppo economico - innovazione tecnologica - trasformazioni sociali.

CENTRO STUDI INVESTIMENTI SOCIALI

Anno I

15 Giugno

n. 1

S O M M A R I O

- 1 - *Presentazione: il nostro impegno* -
- 2 - *Iniziativa e responsabilita' nella Pubblica Amministrazione (nuovi compiti del potere pubblico - responsabilizzazione dei funzionari - riforma)* -
- 3 - *Le recessioni e gli investimenti nell'edilizia (importanza della scelta del settore economico in cui intervenire - coefficienti di produttivita' - "moltiplicatore" - riforma della pubblica amministrazione)* -
- 4 - *La disoccupazione non e' "qualificata" (preparazione delle forze di lavoro - su 100 disoccupati solo il 9,3% ha un titolo di studio - incrementi di qualificazione)* -
- 5 - *La formazione professionale nelle strutture extrascolastiche (gli stanziamenti previsti dal progetto di programma economico per la formazione extrascolastica - necessita' di uno strumento legislativo che ne consenta una produttiva utilizzazione)* -
- 6 - *Notiziario dall'estero* -

PRESENTAZIONE: IL NOSTRO IMPEGNO

Il CENSIS (Centro Studi Investimenti Sociali) si propone con questa pubblicazione quindicinale di presentare, ad un pubblico piu' vasto di quello che segue le sue pubblicazioni ed i suoi lavori, i risultati delle indagini e delle considerazioni che da queste derivano e che possono rispondere in qualche misura ad esigenze di carattere informativo.

L'impegno e' gravoso in quanto non sempre le ricerche svolte si prestano ad essere oggetto di sintesi brevi ed agili e d'altra parte le molteplici pubblicazioni che vi sono in materia economica e sociale potrebbero indurre a desistere dall'iniziativa.

Crediamo, e saranno i nostri lettori a dover giudicare, che il campo degli studi nei quali il CENSIS e' impegnato, abbia caratteristiche peculiari tali da poter offrire materiale di riflessione ad un pubblico qualificato ed interessato ai nostri problemi.

La nostra opera e' infatti rivolta all'esame del ruolo e dell'importanza che gli interventi in campo sociale, educativo ed a favore della ricerca scientifica e tecnologica hanno nello sviluppo economico del nostro paese. Il nostro sforzo e' di mettere in risalto l'utilita' e la redditivita' degli investimenti posti in atto in questo campo, che danno frutti non solo nel lungo periodo, ma che rappresentano per il paese una moneta immediatamente spendibile.

Basti riflettere attorno alle ultime e non positive vicende congiunturali per trarre il convincimento di quanto il mancato impegno di rinnovamento delle strutture produttive abbia influito in misura cosi' pesantemente negativa.

Inoltre sempre piu' in tutta la nostra societa' matura la coscienza che il progresso e' tale solo se e' accompagna-

to dall'evoluzione delle strutture sociali e dell'ambiente culturale, ma che tale evoluzione e' possibile solo indirizzando in misura adeguata mezzi finanziari ed energie umane verso questo scopo.

Per queste ragioni consideriamo gli "impieghi sociali" del reddito, indicati dal Piano quinquennale in discussione davanti il Parlamento, una nuova e realistica dimensione con la quale si vogliono affrontare i grandi temi del progresso del nostro Paese.

Ci auguriamo che la nostra azione di stimolo e di sollecitazione, nonché di documentazione, possa essere di sostegno dell'opera di rinnovamento della società avviata con il Piano e per la quale anche il CENSIS, con tutte le sue forze, si sente impegnato.

INIZIATIVA E RESPONSABILITA' NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Il problema della Riforma della Pubblica Amministrazione si trascina da anni insoluto. Sappiamo tutti che esiste un Ministro che ha tale compito, così come tutti siamo convinti che le attribuzioni dello Stato sono andate in questi ultimi tempi aumentando ed accrescendo per responsabilità e qualità.

Lo Stato da organismo amministrativo si sta trasformando in supremo regolatore delle attività economiche e sociali del Paese.

I nuovi compiti e le nuove attribuzioni implicano innanzi tutto una diversa presenza del potere pubblico nella vita civile; presenza che da *passiva* è diventata *attiva*.

Questa è la principale trasformazione che il moltiplicarsi delle attività cui presiede lo Stato e la politica di piano hanno portato nel nostro tessuto burocratico.

Iniziativa e responsabilità diventano così i cardini intorno ai quali dovrebbe ruotare l'opera dell'amministrazione.

Come è noto il funzionario pubblico è abituato al "quies non movere et mota quietare": motivazione questa che ispira il "dinamismo" della sua azione e lo "pungola" all'impresa giornaliera di adempiere a compiti sempre di ordinaria amministrazione. Di responsabilità, tutte accentrate nel supremo reggitore del dicastero (con qualche modesta delega al sottosegretario o ai direttori generali) meglio non parlare, perché nell'amministrazione pubblica il principio della "irresponsabilità" degli atti (e del pensiero del singolo) è ancora oggi il vero protagonista dell'azione quotidiana.

Queste colpe non sono però imputabili al funzionario il

quale quando compie qualche atto con il quale esercita il proprio intelletto e la propria azione a fare, normalmente commette un gesto che puo' ritorcersi a suo danno e pericolo.

Questo insieme di cose porta con se' che nel migliore dei casi si possa avere il funzionamento delle attivita' "operative" (di linea), ma esclude l'esistenza di ogni attivita' di elaborazione delle idee, di ricerca e di studio (di staff). Gli stessi uffici legislativi che in fin dei conti restano ancora oggi gli unici centri nei ministeri nei quali non si e' del tutto persa l'abitudine a pensare, sono organi che traducono in articoli di legge, scelte e linee direttive elaborate in altre sedi.

Ma da chi e dove?

Non certo nell'ambito del potere pubblico e dei ministeri. Vi e' in pratica nel nostro Paese una delega esplicita di responsabilita' ai partiti per le grandi decisioni (e non solo per queste) ed una delega tacita ai centri di potere (e raramente di studio), esistenti al di fuori del potere esecutivo, per l'elaborazione di pareri che si ritengono di natura piu' spiccatamente tecnica. Tutto cio' potrebbe anche essere, in una societa' articolata funzionalmente, un fatto positivo per la partecipazione di piu' organismi al momento delle scelte, ma cio' che manca al nostro Paese e' la presenza dell'amministrazione quale interlocutore attivo nelle discussioni e nelle decisioni.

Il dover accettare le decisioni altrui e' un altro male della nostra amministrazione che determina la naturale conseguenza della "resistenza passiva" delle strutture burocratiche. Il che, in altre parole, porta al difetto tante volte lamentato di una burocrazia che fa corpo contro l'innovazione sentendosi da questa culturalmente e politicamente estranea.

Questa situazione conduce all'immobilismo ed alla paralisi ed in pratica crea un gravissimo ostacolo alla "politica del piano". Questo ostacolo potrà essere superato solo prendendo con coraggio le decisioni di riforma necessarie, non rinviando più i problemi, ma operando fattivamente e con sollecitudine.

Anche queste però restano parole ed è difficile immaginare fatti concreti in un campo che è una morta sacca del nostro vivere civile. Saranno, ci auguriamo, la realtà ed il ministro per la riforma della pubblica amministrazione a smentirci.

LE RECESSIONI E GLI INVESTIMENTI NELL'EDILIZIA

Il ramo "costruzioni e impianti" rappresenta, nel nostro Paese, un settore di attività basato su metodi di produzione ancora assolutamente artigianali e caratterizzato da una accentuata proliferazione di piccole aziende. Negli anni del consolidamento economico, dell'integrazione europea e del "boom" (periodo 1950-1962), lo sviluppo del settore è stato notevolmente sostenuto, raggiungendo un tasso di incremento medio annuo del 12% cioè che ha permesso di assorbire più di 700.000 nuove unità di forze di lavoro, fornite nella grande maggioranza dei casi, dall'esodo dei disoccupati e dei sottoccupati del settore agricolo.

Le forze di lavoro addizionali provenienti dall'agricoltura e quelle rappresentate dai giovani al loro primo impiego, non sono riuscite a modificare che in modo marginale la composizione della struttura professionale dell'occupazione in questo settore che risultava formata nel periodo precedente la recessione attuale, per il 75% circa da personale generico; percentuale questa più che tripla di quella (22%) che caratterizza il ramo dell'industria manifatturiera nella quale prevale invece il personale qualificato (67% del totale degli occupati).

La polverizzazione delle aziende e la scarsa qualificazione della mano d'opera, assieme ad altri elementi già di dominio pubblico, quali la scarsa imprenditorialità dei quadri dirigenti, il modestissimo livello degli investimenti costituiti dall'impiego di mezzi tecnici rudimentali, la distorsione delle risorse - in seguito agli stimoli del mercato - verso le abitazioni di lusso e la speculazione sulle aree fabbricabili, spiegano sia la grave arretratezza di questo settore (che, pur assorbendo il 27% circa delle for-

ze di lavoro industriali, contribuisce per il 13% soltanto alla formazione del prodotto lordo del settore), che l'incapacità in cui esso si è trovato di far fronte all'aumento dei costi prima (1962-63), alla politica deflazionistica poi (1964-65).

Conoscendo l'importanza dell'edilizia e delle opere pubbliche nella teoria keynesiana e nelle politiche di intervento cui essa diede origine (si ricordi soprattutto il New Deal Rooseveltiano) non è difficile comprendere come mai il Parlamento prima ed il Governo dopo (si veda tutto il Titolo III del decreto-legge del 15 marzo n. 124 sugli interventi per la ripresa della economia nazionale) abbiano focalizzato la loro attenzione su tale settore.

Uno dei problemi essenziali, infatti, che si presentano in materia di formazione del capitale, è quello di decidere - dato che un certo aumento di prodotto lordo può ottenersi con quantità addizionali di capitale più o meno grandi - verso quale settore o ramo delle attività economiche orientare il risparmio disponibile.

Questo problema di scelta degli investimenti, oltre a costituire uno dei punti nodali della strategia dello sviluppo, è di rilevante importanza soprattutto in periodi di recessione come quello che il Paese sta attraversando da più di un anno. Si tratta di individuare i settori nei quali più massicci devono risultare gli investimenti pubblici e privati.

È risaputo che tali investimenti hanno coefficienti di produttività (l'inverso del rapporto marginale capitale/reddito) variabili, che risultano particolarmente bassi per gli investimenti infrastrutturali; in generale, i valori di tale coefficiente variano intorno alla unità per le industrie manifatturiere, intorno a 0,25 per l'economia nel suo complesso (dato questo molto vicino a quello utilizzato, per

le previsioni dell'economia italiana dalle Commissioni Papi e Saraceno e dall'Ufficio del Piano per la redazione della Bozza di Programma Pieraccini), intorno a 0,15-0,10 per le costruzioni edilizie.

Il coefficiente di produttività non è tuttavia l'unico criterio da prendere in considerazione. Se da una parte, infatti, gli investimenti nel settore delle "costruzioni e impianti" comporta effetti particolarmente dilazionati nel tempo - un coefficiente di 0,10 significa che ci vogliono 10 unità di capitale per ottenere 1 unità aggiuntiva di prodotto l'anno successivo - essi risultano estremamente utili da altri punti di vista.

Prima di tutto perché (indipendentemente dal fatto, più sociale che economico, ma pur tuttavia di rilevante importanza umana, che ogni spesa in lavori pubblici comporta un aumento più che proporzionale dell'occupazione) il settore "costruzioni e impianti" dà lavoro, se è possibile utilizzare questa espressione, ad un gran numero di altri rami e classi di attività economica, mobilitandone e stimolandone le risorse; poi perché esso, aumentando la domanda effettiva attraverso un gioco di nuovi impieghi di reddito da parte dei salariati e degli imprenditori del settore, provoca un incremento più che proporzionale del reddito globale agendo da "moltiplicatore" (1).

Relativamente a questo secondo punto è da osservare che se il moltiplicatore globale di tipo keynesiano ha un valore oscillante intorno a 3, il moltiplicatore dell'industria edilizia ha un valore doppio e sale spesso al livello

(1) Per "moltiplicatore" si intende la relazione esistente tra un certo impulso (esempio: incentivi, facilitazioni creditizie, investimenti) ed i movimenti delle altre variabili economiche (produzione, reddito, esportazioni).

7. contro un coefficiente di 3 per i trasporti e di 1,5 per l'agricoltura.

Relativamente al primo aspetto, il piu' importante, sarebbe utile poter determinare le conseguenze dei circa 1.500 miliardi di stanziamenti disponibili per l'edilizia dei quali ha parlato recentemente il Ministro Mancini in una sua replica al Parlamento. A quale quantitativo di materiali e a quante ore-lavoro o unita' lavorative puo' corrispondere questa cifra e in che modo puo' quindi risultare influenzata la vita economica e sociale del Paese?

Non e' facile dare una risposta a questi interrogativi; tuttavia, relativamente alla situazione attuale, si puo' affermare che:

1) ad un ammontare normale medio annuo dell'ordine di 1.000 miliardi (media non significativa del periodo 1954-60) di investimenti nelle "costruzioni e impianti" hanno corrisposto (nel 1959, anno della tabella intersettoriale dell'ISTAT pubblicata nel gennaio scorso) circa 2.500 miliardi di risorse disponibili, che si suddividono a loro volta in:

A) 1.170 miliardi di valore aggiunto di cui:

- | | | | | |
|-----|-----|---|---|--|
| a1) | 850 | " | " | salari, stipendi e contributi sociali; |
| a2) | 320 | " | " | "altri redditi e ammortamenti". |

B) 1.330 miliardi di materiali e servizi; di cui:

- | | | | | |
|-----|-----|---|---|------------------------------------|
| b1) | 22 | " | " | da industrie estrattive |
| b2) | 79 | " | " | " chimiche |
| b3) | 157 | " | " | " metallurgiche |
| b4) | 132 | " | " | " meccaniche |
| b5) | 627 | " | " | " "altre industrie manifatturiere" |
| b6) | 97 | " | " | trasporti. |

(il resto costituendo il contributo delle altre classi di attivita')

2) I contributi degli altri settori ai "materiali e servizi" delle costruzioni e impianti rappresentano a loro volta circa:

- i) il 4% della produzione totale delle industrie estrattive;
- ii) il 5% della produzione totale delle industrie chimiche;
- iii) il 17% della produzione totale delle industrie metallurgiche;
- iv) il 20% della produzione totale delle industrie meccaniche;
- v) il 43% della produzione totale delle "altre industrie manifatturiere";
- vi) il 16,6% della produzione totale dei trasporti.

3) In termini di occupazione il settore costruzione e impianti da lavoro" a circa:

- 5.000 lavoratori nell'industria estrattiva
- 20.000 " " " chimica
- 350.000 " " " metalmeccanica
- 480.000 " nelle "altre industrie manifatturiere"
- 160.000 " nei trasporti
- 250.000 " nelle altre classi di attivita' ;

a queste unita' si devono aggiungere i due milioni di occupati nelle costruzioni e impianti nel 1963 (cioe' prima della recessione attuale). Questi dati sembrano rispondere con abbastanza chiarezza a una parte degli interrogativi posti precedentemente.

Bisogna tuttavia sottolineare come gli stanziamenti in favore dell'edilizia (cioe' l'aspetto piu' direttamente finanziario) non rappresentino il solo problema da risolvere:

il fatto che piu' dell'80% dei fondi disponibili siano stati stanziati in esercizi precedenti sottolinea chiaramente la necessita', per il governo, di approntare alcuni meccanismi giuridici che permettano allo Stato, agli Enti locali e alle societa' private di tradurre celermente nella realta' i progetti di costruzione.

Tali provvedimenti si inquadrano evidentemente nel piu' ampio contesto della riforma della pubblica amministrazione, per cui ci si limita, in questa sede, ad indicarne alcuni:

- riorganizzazione delle strutture del Ministero dei Lavori Pubblici;
- potenziamento e riammodernamento del Consiglio superiore dei LL.PP.;
- revisione delle norme di assunzione e di carriera del personale del ruolo tecnico;
- emanazione di una legge organica al fine di aggiornare ed unificare, su base nazionale o regionale, le disposizioni sulla compilazione dei progetti contenuti nei vecchi regolamenti comunali e provinciali;
- elaborazione di un testo unico per coordinare e riordinare i diversi enti e strumenti legislativi operanti nel settore dell'edilizia popolare e sociale.

A questi provvedimenti, altri dovranno aggiungersi, quali la pronta approvazione, attraverso la legge urbanistica, di disposizioni capaci di arrestare la speculazione sulle aree ed eliminare cosi' i prezzi di rapina; la scelta di incentivi capaci di favorire una opportuna concentrazione delle aziende, al fine di accelerare la razionalizzazione della produzione, una piu' intensa meccanizzazione ed una piu' diffusa standardizzazione e prefabbricazione; la rapida applicazione delle conquiste della ricerca scientifica e tecnologica dei paesi piu' avanzati, non attraverso una trasposizio-

ne meccanica di concezioni, esperienze e brevetti esteri, ma attraverso una attenta mediazione delle esigenze e dei fabbisogni peculiari della realta' italiana.

LA DISOCCUPAZIONE NON E' "QUALIFICATA"

1. Una delle cause piu' evidenti della mancata prosecuzione dello sviluppo economico del paese e' da ricercarsi nella inadeguata preparazione delle forze di lavoro a tutti i livelli. Non vi e' dubbio infatti che se per realizzare uno sviluppo economico equilibrato e continuato e' necessaria la programmazione, quest'ultima si puo' realizzare in maniera democratica soltanto attraverso la partecipazione delle forze politiche e sindacali.

D'altra parte questa partecipazione a gestire la "cosa pubblica", a compiere le scelte di fondo della societa', puo' realizzarsi concretamente nella misura in cui il paese riesce ad esprimere forze politiche, sindacali ed economiche con un elevato grado di maturita'.

Che cos' e' questa maturita' se non la capacita' da parte di tutti di comprendere, valutare e decidere in termini concreti sui problemi che investono la societa'? E inoltre tale maturita' non risiede forse in ultima analisi nella preparazione culturale e professionale della popolazione tutta e delle forze di lavoro in particolare?

2. A questi quesiti non si puo' soltanto rispondere in termini positivi; bisogna guardare la realta' nella sua intera crudezza soprattutto per quel che concerne la preparazione delle forze di lavoro.

Si puo' osservare innanzitutto che sui 312 mila disoccupati che si sono mediamente registrati nel 1964 (1963 = 282 mila), soltanto il 9,3% possiede un titolo di studio superiore a quello di scuola media. Inoltre ha la licenza media il 13,6% , mentre il 51,7% ha licenza elementare e il 25,4% non ha titolo di studio o e' analfabeta.

L'assorbimento di queste forze di lavoro disoccupate,

in una società che diventa sempre più competitiva perché aperta, risulta già ora problematico e lo sarà sempre di più nel prossimo futuro.

Se si esaminano poi i flussi di persone che cercano lavoro per la prima volta e che quindi provengono per la massima parte dal sistema formativo si osserva che la situazione non è certo molto migliore della precedente. Nel 1964, infatti, in Italia su 100 persone che hanno cercato lavoro per la prima volta, 35 possedevano un livello di preparazione superiore alla scuola media, 26 avevano la licenza media inferiore e 39 non possedevano alcun titolo di studio o al massimo avevano la licenza elementare. Ciò vuol dire che i quadri generici hanno continuato ad alimentare il nostro sistema produttivo per quasi il 40%, mentre solo il 26% ha potuto inserirsi a livello di personale qualificato ed il restante 35% ha dovuto provvedere ad alimentare i quadri intermedi inferiori e superiori e il personale dirigente e superiore.

Il perdurare di questo stato di cose non può non destare forti preoccupazioni per il futuro, poiché la concreta realizzazione della riconversione tecnologica delle aziende, la possibilità di utilizzo delle scoperte della ricerca scientifica e tecnologica, la ristrutturazione dell'agricoltura, il miglioramento dei servizi, dipendono sempre più dall'alto livello di preparazione delle forze di lavoro.

3. Se poi si considera la struttura professionale dell'occupazione si vede che le previsioni compiute (1) indicano la necessità che si compiano notevoli incrementi nella

(1) Si fa qui riferimento al Progetto Regionale Mediterraneo; studio compiuto per l'Italia dal CENSIS e organizzato dall'OCSE e dal Ministero della Pubblica Istruzione.

qualificazione degli occupati fra il 1961 e il 1975 (Tab. 1). In particolare per questo periodo gli incrementi medi annui dovrebbero essere per i dirigenti e quadri superiori del 6%, per i quadri intermedi superiori del 6,6%, per i quadri intermedi inferiori del 6,7% e per il personale qualificato del 5%.

Sono stati fino ad ora realizzati gli incrementi di qualificazione ritenuti necessari per mantenere un elevato ritmo di espansione produttiva?

Se si considerano gli incrementi annui medi registrati in alcuni periodi determinati possiamo constatare che c'è un concreto parallelismo fra l'andamento generale della economia e il ritmo di qualificazione registrato.

Infatti ad incrementi mediamente piuttosto modesti del periodo 1951-59 registrati per i differenti tipi di livello di preparazione (oscillanti fra il 3 e il 3,6%), sono corrisposti incrementi decisamente più elevati nel periodo 1959-61 (fra l'8,1 e il 9,2%) sotto la spinta proveniente dalla forte espansione produttiva.

Nel periodo 1962-64, sulla base dei dati contenuti nel Progetto di programma di sviluppo economico, si è registrata una netta inversione delle tendenze con livelli di incremento così modesti (oscillanti fra l'1,7 e il 4%) da risultare addirittura inferiori a quelli verificatesi negli anni cinquanta (Tab. 2).

Se si considerano queste indicazioni rispetto ai bisogni previsti ed alle necessità di miglioramento della qualificazione delle forze di lavoro, la flessione produttiva dell'ultimo biennio trova una delle sue cause evidenti nel rallentamento della preparazione delle forze di lavoro intervenuta dal 1962 in poi. La mancata preparazione di un adeguato numero di quadri ha inciso quindi negativamente sia sui livelli di produzione sia sulla produttivi-

ta' del lavoro.

4. A quali obiettivi dovro' tendere l'azione futura in materia di qualificazione dei quadri ai differenti livelli?

La risposta non puo' che essere di tentare di recuperare il tempo perduto per raggiungere entro il 1975, cioe' al termine del secondo piano quinquennale, gli obiettivi precedentemente enunciati e che sono stati sostanzialmente accolti dal Progetto di programma. In particolare si tratta di puntare al conseguimento di incrementi medi annui, da oggi al 1975, del 6,7% per i quadri dirigenti e superiori; dell'8,1% per i quadri intermedi superiori; dell'8,2% per i quadri intermedi inferiori e del 5,5% per il personale qualificato.

Per compiere uno sforzo cosi' ingente e' necessario espandere le strutture universitarie per la preparazione degli insegnanti e dei quadri superiori necessari alla espansione della produzione. Bisognera' accelerare, creando delle precise priorita', l'espansione delle scuole secondarie superiori e infine si trattera' di portare all'adempimento dell'obbligo scolastico tutti i giovani.

Come afferma chiaramente il Progetto di programma, la scuola da sola non sara' sufficiente per realizzare cosi' impegnativi obiettivi. Si dovranno infatti organizzare le strutture extra-scolastiche, non solo ai livelli addestrativi, ma anche a quelli superiori ed intermedi; si dovro' promuovere quindi una efficiente organizzazione della promozione sul lavoro attraverso una diretta presa di coscienza del problema da parte del mondo imprenditoriale.

APPENDICE STATISTICA

Tab. 1 - *Occupati per qualifica professionale*
(struttura professionale in migliaia di unita')

Q u a d r i	1951	1959	1961	1964 (1)	1975
Dirigenti e quadri sup.	408	541	632	.711	1.444
Quadri intermedi super.	597	786	937	988	2.339
Quadri intermedi infer.	896	1.180	1.406	1.485	3.503
Personale qualificato	3.760	4.784	5.605	6.170	11.193
Personale generico	11.339	11.359	10.820	10.421	3.316
T O T A L E	17.000	18.650	19.400	19.775	21.799

(1) Valutazione Progetto Programma di Sviluppo economico per il quinquennio 1965-69.

Tab. 2 - *Tassi di incremento medio annuo dell'occupazione per livelli di qualificazione.*

Q u a d r i	1951-59	1959-61	1962-64	1964-75
Dirigenti e quadri sup.	3.6	8.1	4.0	6.7
Quadri intermedi super.	3.5	9.2	1.7	8.1
Quadri intermedi infer.	3.5	9.2	1.9	8.2
Personale qualificato	3.0	8.3	3.2	5.5

LA FORMAZIONE PROFESSIONALE NELLE STRUTTURE EXTRASCOLASTICHE

“Formazione extrascolastica” significa oggi, in Italia, la via per cui una cospicua parte delle nuove leve di lavoro riceve quelle nozioni e acquisisce quelle capacita' che danno al lavoratore - in misura molto variabile - un certo valore professionale, e che cioe' in termini puramente economici, aumentano la redditivita' e quindi il prezzo del lavoro.

Da un altro punto di vista significa l'unica possibilita', per molti, di acquisire il ruolo di soggetti delle scelte relative alla propria occupazione e dislocazione e, quindi, della posizione sociale, del tenore di vita propri e della propria famiglia.

Infine, “formazione extrascolastica” significa anche un patrimonio non indifferente di personale, di strutture, di attrezzature, di esperienze, di volonta'. Per avere un'idea dell'ampiezza del fenomeno - con riferimento ad alcuni valori quantificabili - ricordiamo che i centri di formazione riconosciuti dal Ministero del Lavoro comprendono 2.800 reparti con 62.300 posti di lavoro; complessivamente, le strutture extrascolastiche (ed extra-aziendali) estendono la loro attivita' nei confronti di circa 120.000 unita' l'anno, e si puo' ritenere che impieghino (a tempo pieno o a orario parziale) piu' di 4.000 tra docenti e istruttori, con una spesa annua globale di 40-50 miliardi.

Per il futuro il progetto di programma economico nazionale 1965-69 prevede che le strutture di formazione debbano, sia pure con sempre minore ampiezza d'intervento, continuare ad integrare le carenze del sistema scolastico, e debbano, con sempre maggiore incidenza, invece, curare l'inserimento dei giovani nelle specifiche professioni cui si indirizzano,

riqualificare occupati e disoccupati. assicurare il piu' aperto sistema di promozione professionale.

Sono esigenze primarie di una moderna e civile societa' in sviluppo. in cui l'organizzazione produttiva si evolve. moltiplicando le mansioni e richiedendo maggiore preparazione; in cui nuove tecniche. nuove fonti di energia. nuove materie determinano imprevedibili sviluppi o declini di aziende e di interi settori; in cui il lavoratore non puo' piu' essere pago del solo fatto di essere occupato. ma deve essere messo in grado di occupare posti sempre piu' impegnativi nella gerarchia aziendale. Per raggiungere questi obiettivi il patrimonio attuale costituisce il nucleo iniziale. che dovro' svilupparsi e perfezionarsi. Sotto l'aspetto quantitativo (secondo il progetto di programma economico nazionale). in 5 anni dovranno essere spesi 400 miliardi per formare piu' di due milioni di lavoratori: piu' in particolare. si tratta di qualificare 1.150.000 giovani (con una spesa prevista di 200 miliardi di lire): di qualificare o riqualificare 440.000 lavoratori disoccupati (60 miliardi): di formare per il lavoro industriale 350.000 lavoratori provenienti dall'agricoltura (50 miliardi): infine. 90 miliardi andranno alle attivita' extra-scolastiche rivolte alla formazione complementare degli apprendisti. al riadattamento dei minorati. alla promozione del lavoro. etc.

In termini qualitativi cio' postula un impegno maggiore per ridurre gli sprechi. per eliminare i tempi morti. per affinare le tecniche. per rendere piu' pronte ed articolate le strutture. per accrescere. in definitiva. l'efficienza del sistema. rivedendo drasticamente le strutture attualmente finanziate.

Il quadro istituzionale (le leggi. i regolamenti. la "prassi") in cui attualmente ci muoviamo non favorisce (ostacola. per certi versi) questa vera e propria mobilitazione. Le nor-

me che disciplinano le materie sono superate, non coordinate, incomplete, ispirate in parte ancora a concetti assistenziali anziché produttivistici. La discrezionalità nel finanziamento è massima, il finanziamento insufficiente; né si potrebbe ipotizzare quanto meno una selezione delle iniziative, per difetto istituzionale di competenze in chi tale selezione dovrebbe operare.

Per ovviare a questo stato di cose, è stato previsto ed elaborato, da una Commissione operante nell'ambito del Ministero del Lavoro, uno strumento legislativo "ad hoc", un vero e proprio "Testo Unico" delle disposizioni sulla formazione professionale, armonizzato con le esigenze quantitative e qualitative fatte proprie dal progetto di Programma Economico.

Il contenuto è nettamente innovativo: le attività formative si dovranno fondare su piani a breve e a lungo termine; è affermato il principio della predeterminazione da parte del Ministero dei programmi e delle altre modalità dei corsi; si prevedono strutture di formazione per i docenti, nonché l'istituzione di un organo tecnico-amministrativo con funzioni di indirizzo e di controllo e di un "Centro nazionale per la ricerca e la sperimentazione didattica", il tutto in una visione razionalizzatrice degli interventi, la cui disciplina viene ricondotta nell'ambito del Ministero del Lavoro.

Lo schema non è immune da critiche; costituisce comunque il più compiuto tentativo di adeguare le strutture giuridico-amministrative alle nuove esigenze, e rappresenta, di massima, il punto di incontro delle esigenze delle varie categorie interessate; va inoltre tenuta presente l'esigenza - cui esso soddisferebbe - di far fronte senza indugi ai tempi determinati dalla programmazione, che deve trovare la possibilità di concretarsi nei più opportuni termini operativi.

Non risulta pero' che, dello schema, si sia iniziato lo "iter" legislativo. Non sembra nemmeno che si pensi ad una sua sostituzione, con altra e piu' perfezionata disciplina. La situazione e' preoccupante, e non appaiono, al momento, concrete vie d'uscita. Se dobbiamo dunque escludere l'intervento di fattori nuovi, i prossimi bilanci non potranno farsi che in termini di differenza (sempre maggiore) fra quanto era previsto dovesse compiersi e quanto invece e' stato effettivamente realizzato.

NOTIZIARIO DALL'ESTERO

Pubbllichiamo alcune brevi parti di un saggio su "La ricerca scientifica e lo Stato" pubblicato sul n. 12 di "Prospective" (Presses universitaires de France, genn. 1965). La prima parte del volumetto e' il risultato di una serie di studi di un gruppo di lavoro diretto da Pierre Piganiol, (in Francia) e da Christopher Wright (in U.S.A.) e a cui hanno partecipato alcuni importanti esponenti di diversi settori di lavoro tra i quali il dr. André Cournand, premio Nobel per la medicina.

Vari sono i problemi e gli argomenti riguardanti la ricerca scientifica trattati in questo saggio: lo scambio internazionale di esperienze; la ripercussione dello sviluppo della conoscenza sulla mentalita' dei singoli individui, che portera' in breve a un "nuovo tipo d'uomo"; la figura del "ricercatore"; i vari tipi di ricercatori; ecc., vi sono anche alcune importanti affermazioni, quali: la scienza e' per natura universale; l'informazione e' l'elemento essenziale del potere; la ricerca deve portare dati scientifici e tecniche nuove trasmettibili come informazione; ogni Stato deve avere un gruppo di ricerca legato ai ministeri-chiave; ecc.; vi sono anche alcuni dati molto interessanti riguardanti le percentuali di ricercatori nei vari Paesi (vedi alla fine dell'articolo) e' sulle cifre spese da alcune societa' private per la ricerca scientifica, rapportate alla Francia (p.es. nel 1962 la Societa' Dupont de Nemours (U.S.A.) ha speso 750 milioni di franchi per ricerche chimiche; nello stesso anno la Francia ha speso nell'intero settore chimico solo 300 milioni); ecc.

La traduzione che segue riguarda il problema dell'informazione scientifica per il politico e per il cittadino:

"Il diritto ad un'informazione completa e' condizione

indispensabile al funzionamento di istituzioni democratiche. Salvo rare eccezioni, questo diritto non e' contestato; ma lo scarto tra l'esistenza di un diritto e la possibilita' di esercitarlo e' grande; e' vero che le informazioni necessarie per uno studio serio, quando esistono, sono nella maggioranza dei paesi non solo pubblicate ma anche accessibili; bisogna pero' scoprirle e confrontarle, e l'immensita' del compito rende spesso illusoria pure la liberta' reale d'accesso alle informazioni di base. La quantita' di informazione in tutti i campi crea anche dei problemi di documentazione estremamente complessi, che comportano due aspetti: quello della veridicita' e quello della facilita' d'accesso. Il primo porta a rifiutare ogni monopolio di fatto della raccolta di informazioni di tale natura in maniera che sia possibile, per esempio, raffrontare le cifre date da fonti differenti; il secondo a organizzare dei sistemi di documentazione suscettibili di rispondere facilmente e rapidamente alle domande che vengono loro poste. In Francia, si e' gia' reclamato con forza un istituto nazionale di documentazione che fornisca, eventualmente tramite telescriventi, gli elementi che si richiedono.

"A livello del trattamento dell'informazione, la liberta' positiva degli individui e dei gruppi non sembra realmente salvaguardata che a condizione di moltiplicare i meccanismi di studio contraddittori. Abbiamo per esempio visto che un Parlamento non puo' avere la sua parte di partecipazione agli affari pubblici se non dispone di mezzi propri di analisi che gli permettano ogni tipo di contestazione utile ai progetti governativi. Non ci si puo' accontentare soltanto di ricorrere all'intuizione e all'esperienza dei suoi membri. La questione e' stata lungamente dibattuta alla prima conferenza organizzata dall'O.C.D.E. e dal Consiglio d'Europa sul tema "Scienza e Parlamento". E' stata ripresa in termini piu' precisi e piu' larghi alla seconda conferenza

(Vienna, giugno 1964), organizzata dalle stesse istanze, e sono state proposte delle soluzioni. In queste assemblee internazionali si e' insistito particolarmente sul fatto che e' essenziale per la vita politica d'un paese che ogni partito disponga d'un ufficio di studio della politica generale - cose che generalmente avviene -, capace di impadronirsi dei problemi posti dallo sviluppo delle scienze e delle tecniche e della loro influenza sullo sviluppo della società - cosa questa molto piu' rara. E' alla luce di studi completi e seri che le visioni dell'avvenire, proprie ad ogni partito, possono confrontarsi utilmente tra di loro e con quelle del governo nel quadro abituale del gioco parlamentare.

“Lo stesso vale per molte altre istituzioni, quali le organizzazioni professionali, i sindacati, ecc. Per avere la possibilita' di esercitare una liberta' che non viene loro contestata, bisogna che esse si diano i mezzi di studio che rendono il dialogo reale con quelli che dispongono di una informazione elaborata, vale a dire col governo. In caso contrario si avranno confronti di opinioni senza forza o pressione di interessi piu' o meno efficaci. Non vi sara' comunque partecipazione nel senso democratico della parola.

“La libera disposizione di un'informazione utile non e' pero' da sola sufficiente perche' la democrazia funzioni. Bisogna anche che l'opinione pubblica si interessi a questa informazione, che si senta parte della questione che si deve decidere, che si appassioni essa stessa alla polemica che nasce in Parlamento o sulla stampa a questo proposito. E' sbalorditivo per esempio constatare la poca eco che hanno avuto sul pubblico alcuni argomenti di grande importanza per lo avvenire del paese, come per esempio tutto cio' che si riferisce alla politica scientifica. Su questo tipo di argomenti, l'opinione pubblica e' inesistente.

“Dovrebbe essere preoccupazione di un governo democra-

tico svegliare l'interesse del pubblico per i problemi nuovi che nascono, eventualmente anche appassionarli, per far prendere coscienza all'opinione pubblica che essi esistono, che fanno parte dell'attualità e che sono di grande importanza per l'avvenire. Dovrebbe essere missione naturale degli uomini di scienza, rivelare gli obiettivi dei loro lavori come pure le loro implicazioni possibili. Questo è anche uno dei grandi ruoli dei giornalisti scientifici che non sono soltanto volgarizzatori ma anche coloro che hanno la missione di provare e spiegare i legami tra il progresso scientifico e il divenire della società".

"Nel corso degli ultimi anni, le ricerche biologiche hanno permesso d'analizzare con precisione crescente le strutture, i meccanismi, i codici che reggono la materia vivente. Tra poco, potremo probabilmente modificare l'evoluzione della specie. Senza dubbio, potremo intervenire sulla psiche umana, agendo sui fenomeni biologici ad esso connessi. Anche se le possibilità d'intervento non dovranno, prima di parecchi decenni, superare lo stadio del laboratorio, certi problemi etici posti da queste nuove possibilità non possono più essere eluse. Gli esempi che seguono derivano un poco dalla fantascienza. Che il lettore si attacchi alle riflessioni che essi suggeriscono e non al dettaglio scientifico talora un poco sollecitato.

"E per essere convinti che il margine tra l'utopia e il realizzabile, è debole citiamo un esempio sconcertante recentissimo. Delle giovani coppie americane dell'Occidente, desiderose di differire l'arrivo di bambini, mettono da parte il seme, affinché in caso di sparizione accidentale del marito, la sposa possa lo stesso, in seguito, far nascere dei bambini che il matrimonio avrebbe dovuto dare normalmente.

"Ricerche in corso in parecchi paesi sui meccanismi della regolazione ormonale femminile, permettono già, o lo per-

metteranno in un prossimo avvenire, di provocare a volonta' dei periodi di sterilita' prolungata. Saranno sufficienti dei trattamenti relativamente semplici dell'atmosfera o delle acque perche' in una vasta regione tutta la popolazione femminile diventi sterile. Allorche' si vorra' ritrovare la fecondita' normale ogni donna in queste condizioni, dovra' prendere un prodotto, cioe' effettuare un atto positivo".

APPENDICE STATISTICA

Paese	Spesa in miliardi di lire italiane	% sul reddito nazionale
U.S.A.	9.187,5	2,84% (1962)
U.R.S.S.	6.250,0	4,00 - (1962)
Gran Bretagna	1.112,5	2,40 - (1961-2)
Francia	662,5	1,50 - (1962)
Germania federale	605,0	1,38 - (1961)
Giappone	325,0	1,32 - (1960)
Italia	100,0	0,50 - (1961)

Paese	Effettivo totale dei ricercatori	Numero di ricercatori per 10.000 abitanti
U.S.A. (1961)	425.000	23,7
U.R.S.S. (1961)	400.000	18,3
Gran Bretagna (1962)	51.200	9,7
Germania federale (1962)	45.000	8,3
Francia (1962)	30.500	6,3
Italia (1961)	7.000	1,4

