



## ALLA ETERNA RICERCA DELLA «BUONA SCUOLA»

*Il piglio decisionistico con cui il presidente del Consiglio italiano Matteo Renzi ha inteso avviare l'iter della riforma scolastica, nota come "La buona scuola", salvo poi ritornare sui propri passi e prefigurare una possibile apertura dialettica di fronte alla compatta risposta degli insegnanti e soprattutto agli esiti delle recenti elezioni amministrative parziali, ci ha indotto a ripensare, in un excursus ovviamente assai veloce, alle modalità con cui sono state messe in cantiere e approvate le riforme scolastiche nel corso della nostra storia nazionale per dedurne, se esistite, eventuali costanti o tendenze di carattere procedurale. Ovviamente non ricostruiremo, passo dopo passo, tutti gli steps "riformatori"; ci soffermeremo su quelli più importanti, a muovere dalla legge fondativa l'apparato scolastico nazionale, la nota Legge Casati del 1859, promulgata dunque in periodo preunitario nel Regno Sabauda, ma progressivamente estesa, dopo l'unificazione, al nuovo Stato. Abbiamo inteso muovere volutamente da quella lontana legge del 1859, detta organica perché riguardante l'intero assetto amministrativo, organizzativo e per certi versi didattico, predisposto in vista dell'unità del Paese, perché tracciò un percorso che, sia pure con modalità simili e/o soltanto affini, è ritornato più volte negli oltre centocinquanta anni successivi, denunciando la conseguente persistenza e/o ricorsività di specifici atteggiamenti politici, oltre alla mancanza di disegni riformatori capaci di riportare a sintesi le contrastanti prospettive al riguardo. In breve quella legge fu l'esito di un processo che ha avuto in seguito emuli, in tempi più o meno vicini. Ma che cosa di essa ha così efficacemente resistito all'usura del tempo, sia pure in condizioni economiche, politiche, sociali e culturali assai diverse?*

*Sintetizzando, si può dire che di quella legge hanno fatto storia non solo i suoi contenuti, ma anche i tempi e le modalità di approvazione: messa a punto dal ministro della Pubblica Istruzione, Gabrio Casati, in appena tre mesi e mezzo, a fronte di ben 380 articoli, essa ha poi seguito un iter procedurale acceleratissimo, potendosi giovare del clima di pieni poteri, per la guerra in corso con l'Au-*

*stria. Conseguentemente, essa non conobbe dibattito parlamentare e, ricevuto l'imprimatur del re, fu subito promulgata. Certo, la celerità andò a braccetto con un pesante deficit di democrazia, come ebbe a sottolineare con forza fra gli altri Carlo Cattaneo, e nel testo persistettero incongruenze che un dibattito parlamentare avrebbe potuto almeno in parte correggere. Ma il processo di unificazione bussava impetuoso alle porte dei Savoia e la necessità di disporre di una legge fondante fece minimizzare le critiche. Quella legge, espressione di un iter senz'altro autocratico, ha resistito, con le sue luci e le sue ombre, per oltre sessant'anni, fatte salve alcune modifiche introdotte dalla Sinistra storica e nel periodo giolittiano.*

*Solo nei primi anni Venti, l'impianto casatiano venne messo radicalmente in discussione. Ad attendervi fu Gentile, in qualità di ministro della Pubblica Istruzione nel I Governo Mussolini. Sia per il suo conservatorismo, sia perché convinto dell'urgenza di una complessiva riforma scolastica, di fronte al crescente abbassamento della qualità degli studi per l'infiltrazione di molti ragazzi da lui ritenuti fruges consumere nati, Gentile si predispose a ultimare il suo imponente lavoro in tempi strettissimi, per scongiurare il rischio di lasciarlo a metà. In suo soccorso giunsero i pieni poteri concessi dal Parlamento al governo nel novembre '22 per dar rapidamente seguito alla riforma della pubblica amministrazione: anche in questo caso i testi di legge predisposti poterono evitare le insidie parlamentari e, dopo l'approvazione del governo e la firma del re, essere prontamente promulgati. Per la seconda volta, l'assetto generale del sistema scolastico nazionale veniva così deciso da pochissimi "esperti" al di fuori del benché minimo confronto dialettico con i corpi intermedi della società: sindacati, associazioni di categoria, partiti politici, ecc.*

*Nel volgere di appena un anno o poco più, il filosofo con il manganello ristrutturò, sfoltendolo, l'intero apparato scolastico centrale e periferico, con le ovvie ricadute sul personale; modificò i percorsi di studio e i loro curricula, abbinando materie prima separate e quindi diminuendo anche in questo caso gli organici degli insegnanti, molti dei quali subirono pesanti spostamenti di sede. Introdusse le note di qualifica e concesse ai capi d'istituto ampi poteri di controllo sulla vita scolastica ed extrascolastica degli insegnanti, creando un clima di profonda insicurezza e insoddisfazione nella scuola. Predispose poi un maggior controllo sui risultati scolastici, disseminando i diversi percorsi di esami in ingresso, in itinere e finali. Insomma uno slancio riformatore impetuoso e impietoso che generò un malcontento così vasto da far dire allo storico Pietro Fedele, dai primi del '25 ministro dopo Alessandro Casati, seguito a Gentile, che la riforma da questi firmata aveva fatto più danni al fascismo del delitto Matteotti. A tagliar corto con le critiche provvide, com'è noto, Mussolini che la definì «la più fascista delle riforme». Ma se il duce la promosse autoritativamente, a bocciarla ci pensarono le famiglie*



*che non iscrissero i loro figli nei vicoli ciechi predisposti da Gentile, con un drastico calo delle iscrizioni e l'esito di diventare egli stesso vittima del suo furore riformatore perché Mussolini lo liquidò fin dal giugno '24, accogliendone, inaspettatamente, le spontanee dimissioni, intese a contribuire a disinnescare il dissenso diffuso dopo il delitto Matteotti. Venne poi presto avviata la cosiddetta «politica dei ritocchi» per attenuare gli effetti più controproducenti della riforma.*

*A correggerne la portata, più restauratrice che riformistica e comunque anti-storica, tentò nella seconda metà degli anni Trenta il nuovo titolare del Ministero, rinominato dell'Educazione Nazionale, Giuseppe Bottai, sostenitore di un progetto di riforma – la Carta della scuola – ispirato ad un nuovo asse culturale definito «umanesimo scientifico», volto a riunire quei due fondamentali emisferi culturali, colpevolmente scissi dal filosofo siciliano. Il progetto, messo a punto dopo un sorprendente confronto con chi nella scuola operava ai suoi diversi livelli, non poté avere attuazione per l'imminente scoppio della guerra, cosicché a transitare nel post-bellico fu la riforma Gentile, un po' emendata, ma con il suo costrutto autoritario e teoreticistico ben saldo.*

*Che di una nuova riforma organica la scuola avesse per vari motivi urgenti necessità, era evidente e lo dichiarò di lì a poco anche il primo responsabile del ritornato ministero della Pubblica Istruzione, della fase repubblicana, il democristiano Guido Gonella, che nominò prontamente una Commissione nazionale d'Inchiesta, allo scopo di intervistare, tramite questionari, chi in essa operava o se ne occupava in sede politica. Ma quali aspettative sensazionalmente innovative potevano mai nutrire gli intervistati, da anni estranei alle scelte istituzionali e conculcati in uno stato di obbedienza? Non a caso Ernesto Codignola definì quella vasta operazione «la grande macchina per tagliare il burro». Come spiegarsi allora la distribuzione di quelle centinaia di migliaia di questionari? Quella costosa mobilitazione, di sapore a prima vista democratico, fu soprattutto scenografia, essendo il vero obiettivo quello di perdere tempo per guadagnarlo. Incalzato dal Vaticano, affinché approntasse una normativa favorevole al finanziamento pubblico alle scuole private, Gonella presentò il progetto di riforma scolastica solo alla vigilia della sua dipartita dal ministero nel luglio 1951, con l'esito di un nulla di fatto. È che se lo avesse presentato prima, dati i rapporti di forza in sede parlamentare, la DC non avrebbe avuto difficoltà di sorta a farlo passare, ma quel provvedimento avrebbe certamente scatenato un clima politico assai conflittuale, grave per il Paese. E così l'assetto scolastico disegnato da Gentile, con un po' di maquillage, consolidò la sua presa fino, addirittura, al secondo millennio, come per l'istruzione secondaria.*

*Nel corso degli anni Cinquanta, non si riparlò di riforma organica della scuola, dati i molti e urgentissimi problemi sul tappeto. Le opposizioni, comunista*

*e socialista, presentarono un paio di progetti, di portata più ridotta se pur assai rilevanti: quello per l'istituzione di una Scuola media unica, a fronte di un assetto a delta nella fascia 11-14 anni, e un altro, per l'istituzione invece di una Scuola materna o per l'infanzia che dir si voglia, come servizio di supporto sì alle famiglie ma anche educativo. Entrambi i progetti seguirono la via parlamentare classica, con iter legislativi non brevi e anche tormentati, disseminati di ampi e accesi scontri con un forte riecheggiamento in un'Italia in trasformazione, dato il migliorato tenore di vita e la maggiore attenzione per le questioni politiche. Il boom economico cominciava a far sentire i propri effetti e così il clima da «migliori sorti progressive», sull'onda del primo consumismo. Il ridimensionamento elettorale della DC la costrinse, com'è noto, a quell'apertura di credito ai socialisti che ha segnato una svolta e schiuso una fase, forse un po' troppo enfaticamente definita «stagione delle speranze», punteggiata comunque di riforme scolastiche importanti, come quelle accennate e altre ancora.*

*In questo rinnovato clima politico, in cui la scuola viveva una centralità mai prima conosciuta, in un'atmosfera peraltro da spirito costituente, ovvero costruttivo, si riparlò nuovamente di riforma organica della scuola e in proposito venne subito istituita nel 1962 la Commissione d'Indagine, che ultimò i propri lavori in meno di un anno, allo scopo di delinearne il possibile impianto. Le relazioni, di maggioranza e minoranza, finirono però una volta ancora nei cassetti del ministro, in questo caso Luigi Gui, che a sua volta temporeggiò. Il lavoro della Commissione di indagine è risultato poi essere, per all'incirca quarant'anni, una sorta di ultimo canto del cigno: dopo non c'è stato infatti più alcun tentativo di mettere mano ad una maxi-riforma, preferendo interventi per così dire "a petali", più agevoli da maneggiare, alcuni dei quali rimasti comunque in nuce, come quello della Scuola secondaria o dell'Università. Non per questo sono però venuti meno l'interesse e il dibattito sulla scuola, anche per l'onda lunga della contestazione studentesca, così come non sono mancate leggi parziali ma importanti: la 820 del '71 all'origine del tempo pieno o la 517/'77 inerente all'inserimento degli alunni disabili nella scuola, oppure, grazie al pressing degli stessi sindacati confederali, i Decreti delegati del '74 che, pur risolvendo tutta l'innovativa gestione sociale in una sorta di restyling di facciata, hanno tuttavia contribuito a metterne in discussione l'autoreferenzialità. Ma come dice proprio la loro denominazione, essi poterono essere alla fine varati per decretazione e non già attraverso la via legislativa ordinaria, segno delle difficoltà del confronto politico.*

*In breve, contrariamente a quello che si potrebbe pensare, a partire dagli anni Settanta è venuto profilandosi un progressivo declino della volontà di riformare in grande la nostra scuola, privilegiando una prospettiva di cambiamento che è stata definita «processuale», forse più realistica ma anche più rassegnata, in risposta al*



*progressivo convincimento che la scuola, dato il forte contrasto ideologico operante nel Paese e l'instabilità del quadro politico, non fosse riformabile. Basti pensare che fra il 1975 e il 1995 si sono susseguiti al dicastero ben quattordici ministri. L'esempio più eclatante della non-riformabilità risiede nei ripetuti fallimenti dei progetti inerenti all'università e alla scuola secondaria. Anzi, a partire da questo secondo ambito che ha preso campo l'idea, durante gli anni Ottanta, di percorrere la cosiddetta «via amministrativa alle riforme», grazie alle opportunità di sperimentazione aperte dal Decreto delegato 419/74, venendo così a profilarsi, al di fuori del controllo delle forze politiche, un processo di trasformazione degli ordinamenti, dei percorsi e dei curricula, in sostanza della realtà scolastica e formativa, interamente gestito, con potere discrezionale, dalla burocrazia ministeriale la quale, ha approvato e/o disapprovato i progetti di sperimentazione, secondo logiche non sempre trasparenti e al di fuori di un quadro di riforma coerente nelle sue finalità.*

*A partire dalla metà degli anni Novanta, una rinnovata volontà delle forze politiche di riappropriarsi del potere decisionale sulla formazione, ripensando a un disegno riformatore organico, anche se da realizzare «a mosaico» – come disse Luigi Berlinguer, ministro nel primo Governo di Centrosinistra retto da Romano Prodi – così da dare altresì risposta alle incalzanti sollecitazioni degli organismi europei. In questa prospettiva si situa tutta l'attività legislativa promossa, negli ultimi vent'anni, dai ministri Berlinguer-De Mauro, Moratti, Gelmini e, oggi, da Stefania Giannini. C'è da rilevare – con l'eccezione del lavoro svolto da Berlinguer-De Mauro, e da Fioroni, che definì la propria strategia «a cacciavite» perché mirata a piccoli resettaggi, che tanto Letizia Moratti che Maria Stella Gelmini, quest'ultima incalzata dal ministro dell'Economia Giulio Tremonti, sono ricorse più volte a modalità legislative – legge delega o decretazione d'urgenza – che hanno, svilito e umiliato il ruolo del Parlamento. Una tendenza verticistica che oggi riaffiora con forza, a prescindere dagli stessi contenuti (condivisibili o meno, e non li condividiamo), nel disegno di legge giacente al Senato, presentato dalla titolare del Dicastero, Giannini, di concerto con i colleghi della Funzione pubblica Madia e dell'Economia Padoan, laddove si richiede espressamente la «delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti», su materie di grande delicatezza come appunto la formazione tecnica e professionale, quella degli insegnanti, il comparto dell'infanzia 0-6 anni e altre ancora. Condividendo le molte preoccupazioni espresse in varie sedi, non si può non osservare che se è necessario «fare presto» (l'ossessione della fretta del nostro primo ministro, che fa tutt'uno con il suo spavaldo «decisionismo»), lo è soprattutto fare bene: una «buona scuola» non può essere riformata e governata a suon di colpi di mano.*

*Carmen Betti*