

MASSIMO CELLERINO

*Moto uniformemente accelerato.*

*Note per una storia delle riforme della scuola in Italia*

*Introduzione*

La scuola italiana è una delle grandi istituzioni della Repubblica: dà lavoro a circa un milione di dipendenti, accoglie a vario titolo quasi otto milioni di alunni, mobilita ogni giorno dell'anno scolastico circa 15 milioni di persone.<sup>1</sup>

È un'istituzione influente, che opera, per forza di cose, su molteplici piani: politico, giuridico-amministrativo, pedagogico, economico, finanziario, sindacale, culturale, sociale; come tale, ammette diverse definizioni, a seconda del punto di vista che si decide di privilegiare. È un apparato politico-amministrativo finalizzato alla riproduzione del sistema sociale e della sua cultura, in senso lato. È un'organizzazione dal grande peso economico che redistribuisce una porzione consistente delle risorse dello Stato, sotto forma di servizi alla persona, declinati nei modi più vari e con gradi molto diversi di efficienza: cura, assistenza, vigilanza, contrasto al disagio e alla devianza sociale, formazione, istruzione, educazione, socializzazione, integrazione, occupazione, per nominare solo le funzioni più evidenti. È, infine, un coacervo di norme, regole, pratiche, rituali, esperienze e velleità molto eterogenee, che producono effetti diretti e indiretti sulla vita quotidiana dei cittadini.

<sup>1</sup> I dati sono del Ministero della pubblica istruzione, riferiti agli anni scolastici 2008/2009 per gli alunni e 2007/2008 per i dipendenti: si veda <http://oc4jedati.pubblica.istruzione.it/Sgcns/index.jsp>; il calcolo è di Salvo Intravaia, *L'Italia che va a scuola*, Roma-Bari, Laterza, 2012.

Negli ultimi vent'anni la scuola italiana è stata oggetto di ripetuti e disparati interventi legislativi, che l'hanno modificata, rinnovata, ristrutturata, rimodulata, 'razionalizzata'. La sfera pubblica della società italiana è stata investita a più riprese da progetti di riforma, carichi di pesanti ipoteche ideologiche.

Che il tema dell'istruzione sia al centro del dibattito politico e culturale non è un fatto nuovo: la scuola è stata, nell'età moderna, un potente strumento di nazionalizzazione delle masse<sup>2</sup> ed è oggi un fattore strategico per lo sviluppo economico, oltre che un ingrediente essenziale dei programmi elettorali, in tutte le democrazie avanzate. È facile riconoscere come in quasi tutti i paesi industrializzati i sistemi scolastici si stiano rapidamente trasformando; più difficile è intravedere in quale direzione: come ha osservato Norberto Bottani,

è ancora prematuro dire come evolveranno le cose, ma possiamo certamente dire che la scuola del passato è entrata in agonia. [...] assistiamo [...] alla sfaldatura lenta e inesorabile di un sistema che si sgretola e si affloscia su se stesso per lasciare il posto ad altre costruzioni di cui per ora non si intravedono che assaggi, prove, indizi.<sup>3</sup>

In Italia, tuttavia, la situazione della scuola risente di circostanze storiche e ambientali peculiari, che evidentemente ostacolano la realizzazione di ogni intervento teso a migliorare o anche solo a modificare l'organizzazione vigente. Può essere utile, allora, ripercorrere brevemente la storia delle riforme che hanno generato le conseguenze più significative e più durature.

*1923. "La più fascista delle riforme"*

Apparentemente, tutto cominciò con la riforma Gentile, "la più fascista delle riforme", secondo la celebre definizione di Mussolini. La storia è nota: nel 1923 Giovanni Gentile colse l'opportunità dell'avvento del fascismo per realizzare una riforma intellettuale e morale della scuola e, in prospettiva, del popolo e dello Stato italiano.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Nel senso di George Mosse, *La nazionalizzazione delle masse. Simbolismo politico e movimenti di massa in Germania dalle guerre napoleoniche al Terzo Reich*, tr. it. Bologna, il Mulino, 1975; cfr. anche Ernst Gellner, *Nazioni e nazionalismi*, tr. it. Roma, Editori Riuniti, 1985.

<sup>3</sup> Norberto Bottani, *Insegnanti al timone? Fatti e parole dell'autonomia scolastica*, Bologna, il Mulino, 2002, p. 13.

<sup>4</sup> In realtà, la questione dell'organizzazione del sistema scolastico italiano, messo a dura prova dalla crescita della scolarità, era già dai primi anni del XX

Nominato ministro della pubblica istruzione nel 1922, tra il maggio e l'ottobre del 1923 Gentile emana i decreti che costituiscono la riforma: il nuovo ordinamento prevede l'istruzione tecnica e l'istruzione scientifica, ma è imperniato sul primato della cultura umanistica e del suo tempio, il liceo classico, in cui la didattica gode di notevole autonomia, grazie alla lettura diretta degli autori, "rispetto ai manualismi e alle angustie precettizie della cultura positivista".<sup>5</sup> La riforma prevede l'insegnamento della filosofia nei licei classico e scientifico, per l'ammaestramento spirituale delle future classi dirigenti, e l'insegnamento religioso cattolico "a fondamento e coronamento" della scuola elementare.<sup>6</sup> Prevede altresì numerosi esami, allo scopo di dirottare in canali secondari (la scuola complementare, il liceo femminile, l'istituto magistrale) «la massa di coloro che per "attitudini", per tradizioni familiari e per censo (come tranquillamente si ammetteva) non avrebbero potuto proseguire gli studi rimanendo, per dirla con il Gentile [...], al livello del "modesto cittadino"». <sup>7</sup>

La riforma, inoltre, istituisce "l'esame di maturità":<sup>8</sup> sin dal 1919 l'esame di Stato conclusivo del corso di studi medi superiori figurava nel programma politico del Partito Popolare come un istituto volto a legittimare le scuole private cattoliche, accanto a quella pubblica; ma con la riforma esso assume un significato nuovo, di affermazione dell'autorità suprema dello Stato e della sua autorità morale. Puntano in questa direzione anche la restaurazione autoritaria dell'amministrazione scolastica (soppressione dei consigli scolastici provinciali, abolizione della componente elettiva del Consiglio superiore della pubblica istruzione) e l'affermazione perentoria dell'ispirazione pedagogica di fondo: contro l'istruzione utilitaristica e specialista dell'epoca borghese, lo Stato etico deve farsi Stato educatore, poiché la libertà esiste solo nello Stato, e lo Stato deve esistere all'interno dell'uomo.

La riforma Gentile rappresenta, da un lato, la soluzione autoritaria del dibattito sulla scuola di massa dell'età giolittiana, dall'altro

secolo al centro di un acceso dibattito politico-culturale, di cui non è possibile dare conto qui. Cfr. Maria Bellucci, Michele Ciliberto, *La scuola e la pedagogia del fascismo*, Torino, Loescher, 1978.

<sup>5</sup> Giorgio Canestri, Giuseppe Ricuperati, *La scuola in Italia dalla legge Casati a oggi*, Torino, Loescher, 1976, p. 140.

<sup>6</sup> Regio Decreto 1 ottobre 1923, n. 2185, art. 3.

<sup>7</sup> Canestri, Ricuperati, *La scuola in Italia*, p. 141.

<sup>8</sup> Regio Decreto 6 maggio 1923, n. 1054.

segna una vittoria, benché di breve durata, della cultura idealistico-spiritualistica italiana sull'avversario positivista. Nel 1925 il gentiliano Ernesto Codignola affermava che la battaglia degli idealisti italiani in favore di una scuola nuova e laica durava da quasi vent'anni; essa aveva compiuto

un'immane opera di revisione critica e di erosione che attraverso l'idealismo, il sindacalismo, il nazionalismo, e altri indirizzi innovatori del pensiero e dell'arte, ha condotto alla dissoluzione del positivismo nella cultura, del socialismo e della democrazia massonica, pacifista e umanitaria nella vita politica.<sup>9</sup>

Con la firma dei Patti Lateranensi del 1929, tuttavia, termina l'indignità dell'attualismo gentiliano con il regime: il Concordato rinnega l'ispirazione filosofica della riforma. Come ha notato Antimo Negri,

l'introduzione dell'insegnamento della religione cattolica [...] nella scuola media, con la conseguente liquidazione del principio dell'immanenza e l'eliminazione di qualsiasi spazio per un accostamento "filosofico" da parte degli adolescenti alla stessa religione cattolica, costituisce la sconfitta dell'idealismo attuale, almeno nel senso che questo non può essere assunto più come ideologia del regime fascista. È la scuola di Gentile che non si può più identificare con la scuola fascista. O è questa che resta, come realtà di fatto, in una situazione di assoluta alterità rispetto alla scuola di Gentile.<sup>10</sup>

Come si sa, la riforma Gentile non fu apprezzata né dai fascisti né dai ceti medi che il fascismo appoggiavano: studi troppo severi, troppi esami, troppi studenti a rischio di esclusione dalla scuola di Stato. Denunciando "il tradimento" della riforma, Gentile si era dimesso nel giugno del 1924, lasciando posto a una serie di ministri che rimaneggiarono la sua creatura per rispondere all'esigenza di una "completa e integrale fascistizzazione della scuola".<sup>11</sup>

La riforma Gentile lasciò alla scuola un'eredità duratura, sia in termini di ordinamento che di curriculum implicito: anzitutto l'esame di Stato, che è sopravvissuto alle varie riforme, malgrado siano profondamente mutate, nel tempo, l'organizzazione politica e le fi-

<sup>9</sup> Citato da Canestri, Recuperati, *La scuola in Italia*, p. 137.

<sup>10</sup> Antimo Negri, *Giovanni Gentile educatore. Scuola di Stato e autonomie scolastiche*, Roma, Armando, 1996, pp. 61-62.

<sup>11</sup> Canestri, Ricuperati, *La scuola in Italia*, p. 142.

nalità dell'istituzione scolastica. Della riforma Gentile sopravvive inoltre, ed è un vizio più generale della cultura italiana, l'idea della rigida contrapposizione fra cultura umanistica e cultura scientifica, in barba al dibattito epistemologico degli ultimi cinquant'anni: nelle pratiche didattiche concrete permane fra le lettere, la matematica e le scienze un'estraneità di fondo che pochi docenti riescono a superare. La recente riforma Gelmini, del resto, ha riproposto quasi immutato il piano di studi del liceo classico gentiliano, forse anche per non deludere le aspettative di porzioni consistenti dell'opinione pubblica e dell'elettorato.

Ma è sul piano degli atteggiamenti e delle pratiche didattiche che la concezione gentiliana conserva la propria forza: Gentile teorizzava l'autorità spirituale del docente-maestro in grado di suscitare, nell'animo del discente, l'evoluzione interiore della persona vivificata dal contatto diretto con i classici. Naturalmente, come tutti sanno, questo modello ha funzionato raramente: l'autorità spirituale del maestro è diventata, in età fascista, autorità *tout court*, culto della gerarchia e addestramento all'obbedienza, e nel secondo dopoguerra l'ispirazione gentiliana si è spesso coniugata con una malintesa affermazione della libertà di insegnamento, interpretata come istrionismo oratorio e arbitrio valutativo. Il tipo ideale dell'insegnante liceale è stato per molto tempo un didatta istintivo, indefesso affabulatore monologante, prodigo di insegnamenti morali, mediatore dell'eredità dei classici ai rampolli disciplinati della buona borghesia, allevati con cura e separati dagli 'asini', coloro che "per natura" erano inadatti agli studi superiori.

*1962. Libera e gratuita: la scuola media unica*

Un colpo formidabile, benché non mortale, a questa visione pedagogica venne inferto dalla legge 31-12-1962, n. 1859, che abolì le "scuole inferiori" precedenti, cioè le prime tre classi ginnasiali, i primi quattro anni degli istituti magistrali e tecnici, le scuole secondarie di avviamento professionale, i corsi inferiori delle scuole d'arte e dei conservatori di musica, le classi post-elementari, e istituì la scuola media unica.

All'art. 1 (*Fini e durata della scuola*) si legge:

In attuazione dell'articolo 34 della Costituzione, l'istruzione obbligatoria successiva a quella elementare è impartita gratuitamente nella scuola media, che ha la durata di tre anni ed è scuola secondaria di primo grado.

La scuola media concorre a promuovere la formazione dell'uomo e del cittadino secondo i principi sanciti dalla Costituzione e favorisce l'orientamento dei giovani ai fini della scelta dell'attività successiva.

L'art. 6, non meno importante, recita: «Il diploma di licenza dà accesso a tutte le scuole o istituti di istruzione secondari di 2° grado».

La legge era il prodotto di un compromesso che riassumeva i risultati dell'intenso dibattito politico sulla scuola iniziato già negli anni della Resistenza,<sup>12</sup> ripreso nell'Assemblea costituente e proseguito negli anni della ricostruzione.

La legge si apre con il richiamo all'articolo 34 della Costituzione: è un richiamo alla necessità di una profonda riforma dell'istruzione che eliminasse i residui tratti fascisti dell'ordinamento scolastico italiano e realizzasse una scuola media unitaria, coerentemente con il principio di eguaglianza sostanziale enunciato all'articolo 3 della stessa Costituzione, secondo il quale la Repubblica non solo difende la pari dignità sociale e l'uguaglianza di fronte alla legge, ma si assume il compito di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

L'istituzione della scuola media unica, nel 1962, non corrispose soltanto all'attuazione di un principio costituzionale: fu anche la risposta all'esigenza, avvertita dalla classe dirigente democristiana, di coordinare la programmazione scolastica con la programmazione economica. La nuova realtà industriale e sociale dell'Italia richiedeva un aumento del livello di istruzione della classe lavoratrice; il Partito Comunista, d'altro canto, chiedeva una riforma della scuola che superasse la discriminazione fra studenti destinati al liceo e studenti destinati all'avviamento professionale, offrendo a tutti una formazione di tipo moderno. I tempi parevano maturi: la formula di governo del centro-sinistra offrì l'occasione che molti attendevano.

La riforma, dunque, fu uno dei frutti (pochi, per la verità)<sup>13</sup> dell'accordo politico fra Democrazia Cristiana e Partito Socialista,

<sup>12</sup> Si pensi alle esperienze di gestione dell'istruzione nelle repubbliche partigiane, ma anche ai lavori della sottocommissione Washburne per l'Educazione del Governo Militare Alleato.

<sup>13</sup> Sul centrosinistra è netto il giudizio di Paul Ginsborg: «Si trattava, a tutti gli effetti, di un bilancio assai misero», Paul Ginsborg, *Storia d'Italia dal dopoguerra a oggi. Società e politica 1943-1988*, tr. it. Torino, Einaudi, 1989, p. 380.

incalzati dall'opposizione comunista, e fu approvata al termine di un travagliato iter parlamentare. Il compromesso prevedeva la sopravvivenza del latino, facoltativo ma discriminante per l'accesso al liceo classico, e l'istituzione di classi differenziali (art. 12), in cui sarebbero stati concentrati coloro che, pur avendo il diritto di frequentare la scuola, non potevano essere istruiti e quindi dovevano essere separati.

Sia pure gravata da queste limitazioni, la legge del 1962 imponeva la scolarizzazione e la socializzazione di tutti i giovani cittadini, e consentiva loro, in linea di principio, l'accesso agli studi superiori. La Repubblica si avviava a realizzare, quattordici anni dopo averlo enunciato, uno dei più importanti diritti sociali, il diritto all'istruzione, che, nel suo grado 'inferiore' sarebbe stata gratuita e aperta a tutti. Si trattava, tra l'altro, di uno dei primi passi verso quello 'Stato del benessere' che avrebbe preso forma negli anni successivi.

*1968-1977. Dalle riforme alla protesta e ritorno: la scuola negli anni del conflitto sociale*

Le conseguenze della riforma del 1962 mostrano chiaramente il potenziale trasformativo del diritto nelle società democratiche: come ha notato Giovanna Zincone, gli istituti e le procedure della democrazia hanno migliorato le condizioni di vita dei più deboli non meno della scienza e della tecnologia. L'affermazione dei diritti di cittadinanza, il diritto all'istruzione in questo caso, ha avuto un impatto reale sulle opportunità di vita e di partecipazione politica dei gruppi subalterni: nella trasformazione "da sudditi a cittadini" la scuola media unitaria obbligatoria e gratuita ha svolto un ruolo importante.<sup>14</sup> Nelle parole di Paul Ginsborg:

Con l'introduzione della scuola media dell'obbligo, per la prima volta si era creato un sistema di istruzione a livello di massa oltre la primaria. Esso mostrava gravi lacune [...], ma aprì nuovi orizzonti a migliaia di ragazzi dei ceti medi e della classe operaia. Molti di loro, soprattutto quelli delle classi medie, decisero di continuare gli studi fino all'università. Alcuni provvedimenti legislativi presi durante gli anni '60 avevano reso più concreta questa possibilità: nel 1961, per esempio, l'accesso alle facoltà scientifiche era stato aperto anche agli studenti provenienti dagli istituti tecnici.

<sup>14</sup> Giovanna Zincone, *Da sudditi a cittadini. Le vie dello stato e le vie della società civile*, Bologna, il Mulino, 1992, p. 12.

Nell'anno accademico 1967-68 gli studenti universitari erano già 500 000, contro i 268 000 del 1960-61.<sup>15</sup>

Ginsborg vede addirittura un nesso causale diretto fra le riforme scolastiche degli anni Sessanta e la rivolta degli studenti: «Le basi materiali dell'esplosione della protesta nelle università italiane devono essere rintracciate nelle riforme scolastiche degli anni '60».<sup>16</sup>

Dopo gli anni del miracolo economico e dopo quindici anni di crescita quasi ininterrotta, si manifesta la prima vera crisi del secondo dopoguerra, tra il 1963 e il 1965, cui si aggiunge, ben presto, una severa crisi politica. La nuova società italiana, interessata da un processo di rapida trasformazione industriale, era attraversata da linee di rottura (migrazione interna, urbanizzazione, aumento dei consumi, conflitto generazionale, diffusione di nuovi modelli di comportamento), che esplosero nelle lotte studentesche del 1967-68 e nelle lotte operaie dell'autunno 1969.

I governi di centro-sinistra non erano riusciti a corrispondere con un'adeguata azione riformatrice ai mutamenti in atto nel paese, anzi, avevano deluse quasi tutte le aspettative:

Dal 1968 in avanti l'inerzia dei vertici fu sostituita dall'attività della base. Quello che seguì fu un periodo di straordinario fermento sociale, la più grande stagione di azione collettiva nella storia della Repubblica. [...] L'Italia non eguagliò certo [...] i fatti del maggio '68 in Francia, ma il movimento di protesta fu il più profondo e duraturo in Europa. Esso si diffuse dalle università e dalle scuole nelle fabbriche e successivamente entro tutta la società.<sup>17</sup>

Nello specifico della legislazione scolastica, fra i provvedimenti più significativi ricordiamo l'istituzione della scuola materna statale (legge 18-3-1968, n. 444); l'istituzione della "scuola a tempo pieno" (legge 24-9-1971, n. 820); la trasformazione dell'esame di Stato in "esame di maturità" conclusivo degli studi del liceo classico, scientifico, artistico, dell'istituto tecnico e dell'istituto magistrale (decreto-legge 15-2-1969, n. 9, convertito in legge 5-4-1969, n. 119); la sperimentazione dei corsi quinquennali negli istituti professionali (legge 27-10-1969, n. 754); e infine la liberalizzazione dell'accesso all'università da qualunque corso di studi medio superiore, purché quinquennale (legge 11-12-1969, n. 910).

<sup>15</sup> Ginsborg, *Storia d'Italia*, pp. 404-05.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 404.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

Come si vede, si trattava di una serie di ritocchi, accompagnati da una copiosa emanazione di circolari ministeriali relative allo svolgimento delle assemblee studentesche, delle riunioni sindacali, dei consigli dei genitori e degli studenti, non certo di una politica di riforma organica e coerente. Alcuni vi lessero il tentativo

di contenere l'espansione scolastica nello stesso momento in cui sembrava che la si favorisse: incrementando e allargando le fasce di mortalità nei diversi ordini e gradi; accentuando la dequalificazione dell'intero sistema, lasciandolo intatto nella sua canalizzazione liceale, tecnica, professionale, sempre più deprofessionalizzata e intercambiabile [...]; scegliendo insomma la dequalificazione di massa [...].<sup>18</sup>

Tali interventi, inoltre, comportarono esiti deleteri, tra loro complementari: alle lotte studentesche si rispose con la 'scuola facile'; la dequalificazione della scuola venne indicata come necessaria conseguenza della 'scuola di massa', cioè della realizzazione del diritto all'istruzione; alla scuola facile si rispose invocando il ritorno all'ordine e alla serietà degli studi.

Tuttavia, per quanto molte volte scaturiti da «tentativi di tamponamento in un quadro sociale e politico dominato da spinte laceranti»,<sup>19</sup> gli interventi legislativi degli anni Sessanta contribuirono a introdurre nella scuola pratiche, idee e persone nuove, che finirono per cambiarla. La stessa ambivalenza, peraltro, si può ravvisare nei cosiddetti Decreti delegati del 1974, che regolamentarono in senso giuridico la condizione del personale docente e non docente, istituirono gli organi collegiali della scuola, e definirono i modi della partecipazione di studenti, genitori e insegnanti alla gestione delle attività didattiche e formative. Salutati al momento della loro emanazione come espressione della volontà normalizzatrice del governo nei confronti delle istanze democratiche radicali di studenti e lavoratori, i decreti delegati, nel corso degli anni, consentirono l'apertura di reali spazi di confronto fra le varie componenti della scuola; permisero la realizzazione di significative esperienze di ricerca e di sperimentazione pedagogica che cambiarono radicalmente la didattica, soprattutto nella scuola elementare e media. Essi inaugurarono una stagione nuova nella società italiana: per alcuni anni sembrò che genitori, insegnanti e studenti potessero davvero realizzare una scuola diversa, basata sulla gestione

<sup>18</sup> Canestri e Ricuperati, *La scuola in Italia*, p. 275.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 274.

partecipata delle istituzioni educative, ricercando, proponendo, sperimentando modi nuovi di crescere, di imparare e di stare insieme.

Il cerchio si chiuse, in un certo senso: figlie della democratizzazione dell'accesso agli studi superiori, le lotte degli studenti e dei lavoratori della scuola crearono opportunità di cambiamento nella struttura e nelle finalità degli ordinamenti scolastici, che a loro volta vennero progressivamente trasformati, grazie all'azione di molti ex-studenti divenuti nel frattempo maestri, insegnanti, genitori, in istituzioni capaci di garantire la partecipazione e l'integrazione di tutti i cittadini, nel rispetto delle loro diversità.

*Diritto alla diversità: il laboratorio della società democratica*

Che il clima politico e sociale fosse cambiato, che l'azione democratica 'dal basso' stesse producendo i suoi frutti, lo dimostra, fra l'altro, l'approvazione della legge 4-8-1977, n. 517, che introdusse alcune innovazioni destinate a lunga fortuna:

a) la programmazione educativa, cioè il principio per cui il docente porta la responsabilità della progettazione del suo lavoro didattico, sia per tutta la classe, sia nel caso di esigenze specifiche di singoli alunni, per i quali devono essere realizzati interventi individualizzati (art. 2);

b) il superamento dell'organizzazione rigida per gruppi-classe, e la possibilità di organizzare attività scolastiche integrative per gruppi interclasse;

c) il dovere della scuola di attuare forme di integrazione degli alunni portatori di handicap con la prestazione di insegnanti specializzati.

Con la legge 517/1977 la scuola italiana diviene "la scuola dell'integrazione", nel senso che

la diversità diviene lo statuto ordinario del bambino/ragazzo, compresa quella più avanzata del bambino/ragazzo disabile. [...] La scuola italiana introduceva l'integrazione dell'alunno con handicap *non con apposita legge* e nemmeno con un diverso articolo di legge, ma *in un unico articolo di legge*, contestualmente al diritto di *tutti i bambini e ragazzi* ad essere raggiunti nel loro diverso bisogno di apprendimento. Per l'alunno con handicap sono introdotti elementi di maggior aiuto: l'insegnante specializzato e la classe ridotta.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Giovanni Campana, *L'integrazione degli alunni con disabilità*, Bologna, Associazione Docenti Italiani, 2010, p. 22, corsivi dell'autore.

La legge 517/1977 costituì il definitivo superamento dell'impostazione della separazione (le classi differenziali della scuola media unica) e della semplice inclusione (secondo il dettato della legge 20-3-1971, n. 118), affermando il principio della piena integrazione e il relativo diritto. Non si trattò di una semplice enunciazione di principio: fu presto seguita da numerosi interventi normativi dedicati a precisare i modi della formazione dei docenti di sostegno, della programmazione educativa, della certificazione dell'handicap; particolarmente importante fu l'adozione del principio secondo cui, visto che l'alunno con handicap è un alunno della classe allo stesso titolo di tutti gli altri, allora tutti i docenti della classe sono contitolari dell'azione di integrazione, e reciprocamente l'insegnante di sostegno è insegnante dell'intera classe, e come tale è contitolare della valutazione di tutti gli alunni in sede di scrutinio.<sup>21</sup>

Questi principi e queste esperienze confluirono successivamente nella legge 5-2-1992, n. 104 "Legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate", che definì precisamente il complesso dei compiti delle diverse amministrazioni pubbliche (scuole, Unità Sanitarie Locali, enti locali) ai fini della realizzazione dei diritti delle persone in situazioni di disabilità. All'art. 3, comma 1, la legge recita:

È persona handicappata colui che presenta una minorazione fisica, psichica o sensoriale, stabilizzata o progressiva, che è causa di difficoltà di apprendimento, di relazione o di integrazione lavorativa e tale da determinare un processo di svantaggio sociale o di emarginazione.

La definizione esprime una concezione allargata dell'handicap e della disabilità, connessa alla condizione di "svantaggio sociale" o di "emarginazione": proprio questa condizione dev'essere contrastata e superata, per realizzare «il pieno rispetto della dignità umana e i diritti di libertà e di autonomia della persona handicappata» (art.1, comma *a*). Vengono così realizzate, nella sostanza, alcune delle previsioni più importanti della Costituzione: l'art. 2 («La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo», nonché i «doveri inderogabili di solidarietà sociale»), l'art. 3 («Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale», «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale» al pieno svi-

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 23.

luppo della persona umana e alla partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del paese), l'art. 32 («diritto alla salute»), e soprattutto l'art. 34 («la scuola è aperta a tutti»).

La legge però si spinge anche oltre, proponendo una concezione dei diritti di cittadinanza più ampia di quella delineata dalla Costituzione, benché del tutto coerente con essa. Si legge infatti all'articolo 3, comma 4: «la presente legge si applica anche agli stranieri e agli apolidi, residenti, domiciliati, o aventi stabile dimora nel territorio nazionale», non solo dunque agli italiani; l'impegno dello Stato democratico a garantire i diritti della persona si deve esercitare nei confronti di tutti coloro che si trovano entro i suoi confini, non può limitarsi a coloro che fanno parte del suo *ethnos*.<sup>22</sup>

Nella stessa direzione indicano due importanti provvedimenti normativi in tema di integrazione degli alunni stranieri. Nel primo, il decreto legislativo 25-7-1998, n. 286, all'art. 38 si legge che «i minori stranieri sono soggetti all'obbligo scolastico» e che a essi «si applicano tutte le disposizioni vigenti in materia di: diritto all'istruzione, di accesso ai servizi educativi, di partecipazione alla vita della comunità scolastica». Il comma 3 aggiunge: «La comunità scolastica accoglie le differenze linguistiche e culturali come valore da porre a fondamento del rispetto reciproco, dello scambio tra le culture e della tolleranza».

Il secondo provvedimento, il decreto del Presidente della Repubblica 31-8-1999, n. 394, è anche più esplicito nell'indicare i doveri di uno Stato democratico che riconosca il 'diritto cosmopolitico',<sup>23</sup> in quanto afferma che «i minori stranieri presenti sul territorio nazionale hanno diritto all'istruzione indipendentemente dalla regolarità della posizione in ordine al loro soggiorno, nelle forme e nei modi previsti per i cittadini italiani», e procede dichiarando che l'eventualità che i minori stranieri siano privi di documentazione anagrafica o in possesso di documentazione irregolare non pregiu-

<sup>22</sup> Cfr. Gian Enrico Rusconi, *Se cessiamo di essere una nazione. Tra etnodemocrazie regionali e cittadinanza europea*, Bologna, il Mulino, 1993; e Jürgen Habermas, *Solidarietà tra estranei. Interventi su "Fatti e norme"*, Milano, Guerini e associati, 1997.

<sup>23</sup> Scrive Kant: «E siccome in fatto di associazione di popoli della terra [...] la violazione del diritto avvenuta in un punto della terra è avvertita in tutti i punti, così l'idea di un diritto cosmopolitico non è una rappresentazione fantastica di menti esaltate, ma il necessario coronamento del codice non scritto, così del diritto pubblico interno come del diritto internazionale», Immanuel Kant, *Per la pace perpetua. Progetto filosofico* (1795), in Id., *Scritti politici*, Torino, Utet, 1956, tr. it., pp. 283-336. Cfr. Seyla Benhabib, *The rights of others. Aliens, residents and citizens*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.

dica né l'iscrizione né il conseguimento dei titoli di studio conclusivi delle scuole di ogni ordine e grado (articolo 45, commi 1 e 2).

Non è azzardato affermare che con questi provvedimenti la legislazione scolastica, mentre da un lato accresce e aggiorna la Costituzione materiale, dall'altro trasforma le istituzioni scolastiche in altrettanti spazi aperti di apprendimento politico: laboratori educativi in cui i giovani cittadini sperimentano, nei comportamenti quotidiani e insieme con i loro educatori (familiari e personale scolastico), un'idea diversa, pluralista, liberale e democratica, di convivenza civile.

*1992-2000. Autonomia scolastica e riforma della pubblica amministrazione*

Gli anni Novanta segnano un salto di qualità negli interventi legislativi in materia di pubblica amministrazione: sotto la spinta di inedite circostanze economiche e politiche, esterne ed interne (la firma del trattato di Maastricht e l'avvio del processo di unificazione monetaria europea, con la conseguente necessità di ridurre drasticamente il debito pubblico nazionale; la decapitazione per via giudiziaria dei principali partiti politici italiani in seguito all'inchiesta "Mani pulite"; la crescita di movimenti politici di ispirazione confusamente federalista, xenofoba e populista), governi e parlamento italiani pongono mano a un ambizioso programma di riforma della pubblica amministrazione.

Un aspetto importante riguarda la decentralizzazione, iniziata fra il 1997 e il 2000, di alcune importanti funzioni dallo Stato centrale, che vengono affidate a regioni ed enti locali. La legge 15-3-1997, n. 59, all'articolo 21 istituisce l'autonomia scolastica, attribuendo alle singole scuole

le funzioni dell'Amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio di istruzione, fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato (art. 21, comma 1).

La legge attribuisce alle singole scuole la piena libertà di organizzare il servizio nel modo che ritengono più opportuno per raggiungere gli obiettivi del sistema nazionale di istruzione, attraverso la flessibilità nell'impiego del personale e nelle attività di insegnamento, il superamento dei vincoli dell'unità oraria e dell'unitarietà

del gruppo classe, l'introduzione di tecnologie innovative, la collaborazione con il territorio. A tale scopo lo Stato assegna loro una dotazione finanziaria da usare nel modo che decideranno, e il capo d'istituto riceve la qualifica dirigenziale, con la responsabilità dei risultati del servizio.

Poco dopo, il decreto legislativo 31-3-1998, n. 112 trasferirà alcune importanti funzioni e poteri dello Stato alle regioni, in attesa della modifica del Titolo V della Costituzione che giungerà con la Legge costituzionale 18-10-2001, n. 3: da questo momento le regioni avranno il compito di programmare l'«offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale», la rete scolastica regionale e i contributi alle scuole non statali; alle province (per l'istruzione secondaria superiore) e ai comuni (per gli altri ordini di scuola) viene invece attribuito il compito di istituire, aggregare, fondere ed eventualmente sopprimere le singole scuole, di redigere i piani di organizzazione della rete scolastica, di organizzare il servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio. L'art. 117 della Costituzione, riformato nel 2001, stabilirà la divisione dei compiti fra Stato e regioni: lo Stato ha “legislazione esclusiva” circa le norme generali dell'istruzione, e ha il compito di determinare i “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”; dal canto loro, le regioni hanno “potestà legislativa concorrente” in tema di istruzione (ad esse spetta la programmazione dell'organizzazione scolastica nel proprio territorio), e “potestà di legislazione esclusiva” in tema di istruzione professionale e formazione professionale. Nel frattempo, con il decreto del Presidente della Repubblica 8-3-1999, n. 275 era stato varato il regolamento che disciplinava l'autonomia scolastica, intesa come autonomia didattica e organizzativa, di ricerca, sperimentazione e sviluppo; nell'estate del 1999 veniva creato l'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema dell'Istruzione (divenuto nel 2004 “Istituto nazionale per la Valutazione del Sistema dell'Istruzione e Formazione”), con il compito di valutare l'efficienza e l'efficacia del sistema scolastico nel suo insieme, nella convinzione che, a misura che un sistema scolastico si andava organizzando tramite scuole autonome su tutto il territorio, si rendesse necessario un rafforzamento dei poteri di valutazione e di controllo esercitati dal centro.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Su questo punto si veda Vittorio Campione, Anna Maria Poggi, *Sovranità decentramento regole. I livelli essenziali delle prestazioni e l'autonomia delle istituzioni scolastiche*, Bologna, il Mulino, 2009.

L'autonomia scolastica ha costituito l'avvio di un processo di cambiamento importante, che intendeva rendere le scuole più libere e più responsabili del proprio operato, di fronte a studenti e genitori; e che si proponeva di rendere insegnanti ed educatori più consapevoli dell'efficacia dei mezzi a loro disposizione per raggiungere gli obiettivi a loro affidati. A oltre dieci anni di distanza, è difficile dire se questi intenti siano stati raggiunti.

### *Riforme, riforme, riforme*

Gli anni 1993-2010 sono attraversati da una messe impressionante di interventi legislativi in tema di istruzione. Ripercorriamo brevemente i più significativi:

\* 1993: la legge 24-12-1993, n. 537 (articolo 4) attribuisce personalità giuridica alle scuole di ogni ordine e grado, autonomia organizzativa, finanziaria, di ricerca e sviluppo; delega il governo a emanare i decreti legislativi che determinino modi e tempi di attuazione di tale autonomia; tuttavia la delega è disattesa e scade il 30 settembre 1994: sarà poi rinnovata con la legge 59/1997;

\* 1994: viene emanato il Testo Unico sull'istruzione (decreto legislativo 16-4-1994, n. 297), che riunisce e armonizza tutte le disposizioni vigenti in materia di istruzione emanate nel tempo;

\* 1995: il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 7-6-1995 istituisce la Carta dei servizi della scuola, il documento che deve stabilire i principi, i criteri, le regole per mezzo delle quali ciascuna scuola persegue gli obiettivi educativo-didattici ad essa prescritti dallo Stato, erogando un servizio efficace per qualità e trasparenza, in tutti i suoi aspetti (didattica, amministrazione, organizzazione del personale, servizi all'utenza, ecc.);

\* 1997: la legge 15-3-1997, n. 59 (all'articolo 21) istituisce l'autonomia scolastica; l'esame conclusivo degli studi degli istituti secondari superiori viene riformato, da "esame di maturità" in "esame di Stato" (legge 10-12-1997, n. 425 e D.P.R. 23-7-1998, n. 423): il nuovo esame prevede tre prove scritte, di cui una redatta dalla commissione d'esame sulla base del lavoro svolto dai docenti dell'istituto, e un colloquio pluridisciplinare; prevede il voto finale in centesimi e introduce due nuovi parametri valutativi, rappresentati dal "credito scolastico" e dal "credito formativo", con relativi punteggi assegnati dal Consiglio di classe;

\* 1998: vengono emanati, nell'ordine, il decreto legislativo 31-3-1998, n. 112, in attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59, di cui si è detto sopra, e il Testo Unico della legislazione su immigrazione e condizione dello straniero (decreto legislativo 25-7-1998, n. 286);

inoltre viene istituito lo Statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria;

\* 1999: viene emanato il regolamento dell'autonomia (con il D.P.R. 8-3-1999, n. 275); la legge 144/99, agli articoli 68-69, istituisce, «a decorrere dall'anno 1999-2000, l'obbligo di frequenza di attività formative fino al compimento del diciottesimo anno di età»; viene inoltre introdotto il sistema di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS).

\* 2000: viene varata, con la legge 10-2-2000, n. 30, la “riforma dei cicli”, o riforma Berlinguer-De Mauro, che avrebbe dovuto sostituire la scuola elementare e la scuola media con un unico ciclo di sette anni seguito da un secondo ciclo di cinque (di cui i primi due obbligatori e i restanti tre facoltativi), anticipando la conclusione degli studi secondari superiori ai 18 anni di età e rimandando la scelta dell'indirizzo della secondaria superiore al 15° anno di età, dopo la frequenza, all'inizio del secondo ciclo, di un biennio comune ed eguale per tutti. Stretto corollario della riforma Berlinguer-De Mauro è la legge 10-3-2000, n. 62 (“Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione”): in essa compare una nuova entità, denominata “sistema nazionale di istruzione”, di cui fanno parte le scuole statali, le scuole paritarie private e le scuole degli enti locali; la legge definisce i requisiti necessari per il riconoscimento della “parità scolastica” alle scuole private, e le modalità per il loro finanziamento da parte dello Stato tramite le regioni, grazie a un'ingegnosa interpretazione dell'articolo 33 della Costituzione (terzo comma: «Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato»).

\* 2001: la legge costituzionale 18-3-2001, n. 3 modifica il titolo V della parte II della Costituzione. Il decreto legislativo 30-3-2001, n. 165 definisce ruolo e mansioni del dirigente scolastico (non più “preside”) all'interno delle istituzioni scolastiche autonome.

\* 2003: viene approvata la legge 28-3-2003, n. 53, «Delega al governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e di formazione professionale»; è la cosiddetta Riforma Moratti, che istituisce il «Sistema educativo di istruzione e di formazione». La legge conferisce al governo il compito di definire le «norme generali sull'istruzione» e «i livelli essenziali delle prestazioni» erogate dalle istituzioni scolastiche. Ciò avverrà con l'emanazione di alcuni decreti legislativi, che riguarderanno fra l'altro:

- la scuola dell'infanzia e il primo ciclo;
- l'istituzione del «secondo ciclo del sistema educativo di istru-

zione e formazione», suddiviso in «sistema dell'istruzione secondaria superiore» (o sistema dei licei) e «sistema dell'istruzione e della formazione professionale» (che comprende istituti tecnici e istituti professionali);

- la definizione dei «livelli essenziali delle prestazioni» relativi all'istruzione e alla formazione professionale;

- l'istituzione del Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione; - l'istituzione del «diritto/dovere all'istruzione e alla formazione», da assolvere entro il 18° anno di età;

- le norme relative all'alternanza scuola- lavoro.

La riforma Moratti si segnala, fra l'altro, per una definitiva adozione del lessico delle “competenze” e del concetto di «apprendimento lungo tutto l'arco della vita», o *Life-Long Learning* (il precipitato del dibattito didattico-epistemologico sul rapporto tra formazione e occupazione aperto a livello europeo dal *Libro bianco 1993* sull'occupazione a cura di Jacques Delors); per l'affermazione della “pari dignità” dei percorsi liceali e di quelli di istruzione e formazione professionale; per l'affermazione secondo cui il sistema educativo di istruzione e formazione promuove «il conseguimento di una formazione *spirituale* e morale, *anche* ispirata ai principi della Costituzione».<sup>25</sup>

La riforma Moratti si segnala inoltre per aver abrogato (articolo 7, comma 12) la riforma Berlinguer-De Mauro ad appena tre anni dalla sua entrata in vigore. Come si ricorderà, essa prevedeva un “sistema nazionale di istruzione” composto da scuole statali e da scuole private riconosciute paritarie in base a una legge appena varata (legge 10-3-2000, n. 62). La riforma Moratti sostituisce bensì il sistema nazionale di istruzione con il sistema educativo di istruzione e formazione, ma non abroga la legge 62/2000 sulla parità scolastica.

- \* 2004: il decreto legislativo 19-2-2004 definisce le norme relative alla scuola dell'infanzia e del primo ciclo, e agli allegati fornisce le Indicazioni Nazionali per l'applicazione della riforma;

- \* 2006: con il decreto ministeriale n. 4018/FR del 31-5-2006 il ministro Fioroni sospende l'avvio della sperimentazione della riforma Moratti; con la legge 27-12-2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) l'obbligo scolastico di istruzione viene elevato a dieci anni e fissata a 16 anni l'età per l'accesso al mondo del lavoro;

<sup>25</sup> Legge 28-3-2003, n. 53, art. 2, comma b; decreto legislativo 17-10-2005, n. 226, art. 1 comma 3, corsivi aggiunti. Che cosa si debba intendere per “formazione spirituale” non è mai stato chiarito.

\* 2007: il decreto legge 31-1-2007, n. 7, articolo 13 (convertito in legge 2-4-2007, n. 40), rettifica alcune previsioni della riforma Moratti reintroducendo gli istituti tecnici e professionali nel sistema dell'istruzione secondaria superiore (cioè in quelli che la riforma Moratti definiva "percorsi liceali") e sopprimendo il liceo tecnologico e il liceo economico. Con il decreto ministeriale 31-7-2007 il ministro Fioroni introduce in via sperimentale le «Indicazioni per il curriculum per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo dell'istruzione», che modificano sensibilmente le Indicazioni Nazionali emanate durante il ministero Moratti (nel 2009 l'Atto di indirizzo del ministro Gelmini ha individuato i criteri per armonizzare le Indicazioni del 2004 con le Indicazioni del 2007; nel giugno 2012 la bozza delle nuove indicazioni "armonizzate" è stata pubblicata e il Ministero della pubblica istruzione ha invitato le scuole a esprimersi in merito). Il decreto ministeriale 22-8-2007, n. 139 definisce le disposizioni per l'attuazione dell'obbligo di istruzione a dieci anni, ed è corredato da un "documento tecnico" in cui sono individuate le competenze e i saperi che gli studenti devono aver conseguito al termine della scuola dell'obbligo.

\* 2008: il decreto legge 25-6-2008, n. 112, «Misure urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica [...]», prevede severi interventi di contenimento della spesa per l'organizzazione scolastica, incrementando di un punto il rapporto alunni/docente e riducendo le dotazioni organiche del personale ausiliario, tecnico, amministrativo, «ai fini di una migliore qualificazione dei servizi scolastici e di una piena valorizzazione professionale del personale docente» (articolo 64); il decreto legge 1-9-2008, n. 137 (convertito poi in legge 30-10-2008, n. 169) introduce, fra le altre cose, nuovi criteri per l'adozione dei libri di testo, la valutazione in decimi degli apprendimenti degli alunni della scuola primaria e secondaria, e prevede che le classi della primaria siano affidate a un unico insegnante, con orario di ventiquattro ore settimanali (articolo 4). Queste previsioni saranno precisate e in parte riformulate (soprattutto per quanto riguarda il "tempo prolungato" e il "tempo pieno") nel decreto del Presidente della Repubblica 20-3-2009, n. 81.

\* 2010: con l'approvazione dei tre Regolamenti dedicati, rispettivamente, al «Riordino degli istituti professionali» (D.P.R. 15-3-2010, n. 87), degli istituti tecnici (D.P.R. 15-3-2010, n. 88), e alla «Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei» (D.P.R. 15-3-2010, n. 89), giunge a definizione la cosiddetta riforma Gelmini, all'insegna della continuità con la riforma Moratti,

malgrado alcune rilevanti differenze. La riforma porta a termine un itinerario iniziato nel 2003, realizzando una semplificazione e una riduzione del numero complessivo dei percorsi di studio dell'istruzione secondaria superiore, confermando la declinazione dei risultati dell'apprendimento in competenze, abilità e conoscenze e stabilendo la diminuzione del carico orario complessivo delle discipline di insegnamento. Soprattutto, la riforma ha per obiettivo primario la razionalizzazione del sistema, ovvero, in primo luogo, la riduzione dei costi della gestione del sistema scolastico. Scrive Franco Barbabella:

Una riforma che nasce, quindi, in un contesto di forte riduzione della spesa e con il ricorso allo strumento dell'innovazione a costo zero [...]. A tal fine, nelle premesse e nei singoli articoli dei Regolamenti si rinvengono più volte formule che ricordano il contesto finanziario in cui si opera. Inoltre gli articoli finali [...] contengono la seguente prescrizione: "All'attuazione del presente regolamento si provvede nei limiti delle risorse finanziarie previste dagli ordinari stanziamenti di bilancio senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica", proprio perché gli obiettivi fissati dal governo riguardano la riduzione della spesa.<sup>26</sup>

*Inerzie, vincoli, resistenze: la scuola italiana come Multiversum*

L'analisi di questa sconcertante sequenza legislativa fornisce lo spunto per almeno tre, pur necessariamente provvisorie, considerazioni conclusive.

La prima: gli interventi legislativi in materia di istruzione si possono considerare efficaci strumenti rilevatori (e rivelatori) della temperatura politica di un paese, ovvero della visione strategica di una classe dirigente e del rapporto che intrattiene con i governati. Fare la storia delle riforme della scuola in Italia significa ripercorrere l'evoluzione di diversi progetti politici formulati e perseguiti dai gruppi influenti nel nostro paese, e riconoscere i mutamenti nelle priorità e nell'idea di convivenza civile. Osserviamo così una transizione dalla

<sup>26</sup> Franco Barbabella, *Il secondo ciclo nel sistema nazionale di istruzione e formazione*, Bologna, Associazione Docenti Italiani, 2010, p. 34. Il decreto legislativo 25-6-2008, n. 112, scaturigine della riforma Gelmini, fissa «un obiettivo di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche che risulti pari al 2,5 per cento del PIL nel 2008 e, conseguentemente, al 2 per cento nel 2009, all'1 per cento nel 2010 e allo 0,1 per cento nel 2011»; mira inoltre a «mantenere il rapporto tra debito pubblico e PIL entro valori non superiori al 103,9 per cento nel 2008, al 102,7 per cento nel 2009, al 100,4 per cento nel 2010 ed al 97,2 per cento nel 2011» (art. 1, comma a).

struttura organizzativa accentrata dello Stato liberale post-unitario e poi di quello fascista, all'avvio dei processi di decentramento in epoca repubblicana, sino ad arrivare al trasferimento di poteri e funzioni dello Stato ai livelli amministrativi più vicini ai cittadini, fra cui le scuole. Anche nel caso dell'istruzione, così come avviene per la politica, le linee di sviluppo sembrano oggi dettate dalle istituzioni sovranazionali: gli ultimi progetti di riforma parlano la lingua delle indagini OCSE-Pisa e delle Raccomandazioni del Parlamento europeo e del Consiglio europeo. Vediamo inoltre all'opera una tendenza a creare un sistema unitario che innalza l'età dell'obbligo e differisce nel tempo l'esigenza di istruzione e formazione specialistica, mentre tenta, fra grandi difficoltà, di attrezzarsi per erogare servizi di formazione ai cittadini lungo tutto l'arco della loro vita. Osserviamo ancora il passaggio dal monopolio statale dell'istruzione a una condizione di pluralismo educativo e formativo, in cui muta lo stesso concetto di diritto allo studio: non si tratta più semplicemente, per lo Stato, di garantire ai "capaci e meritevoli" l'opportunità di proseguire gli studi fino ai gradi più alti, ma piuttosto di operare per rendere effettivo il diritto di ciascuno (e di tutti: abili, diversamente abili, disabili, cittadini, stranieri, apolidi, irregolari) al successo formativo.

La seconda: in generale, ma con particolare riguardo per gli ultimi vent'anni, appare evidente l'incapacità della classe dirigente italiana di svolgere il proprio compito di guida politica autorevole e coerente, indirizzando l'operare della pubblica amministrazione verso i fini di interesse collettivo che dovrebbe perseguire. Una volta conclusasi la stagione dell'azione *dal basso*, tra gli anni Sessanta e Settanta, i partiti non hanno saputo mobilitare l'interesse delle diverse componenti della società e coinvolgerle in una riflessione aperta e approfondita in tema di istruzione, formazione, educazione: le riforme recenti sono state, ancora una volta, riforme *dall'alto*, che i cittadini hanno subito, al termine di contrastati iter burocratico-parlamentari condizionati piuttosto da logiche spartitorie e da calcoli elettoralistici che dal dibattito pubblico democratico; sono state, inoltre, riforme tra loro contraddittorie, spesso inapplicate o abortite prima di poter produrre risultati e, di conseguenza, verifiche. In particolare, le ultime riforme di sistema (autonomia, Berlinguer-De Mauro, Moratti, Gelmini) si sono abbattute in rapida successione su un sistema scolastico affaticato, quasi esanime: l'introduzione dell'autonomia mobilità, all'inizio, grandi energie e suscitò perfino qualche entusiasmo, presto deluso dalla scoperta che i vincoli ministeriali sulla gestione dei singoli istituti erano tali da rendere arduo l'esercizio della progettazione didattica e organizzativa; inoltre la gestione dell'innovazione

nella delicata fase dell'avvio dipendeva in gran parte dai dirigenti scolastici, la maggior parte dei quali era stata formata in un sistema burocratico-centralista, e faticava a interpretare il proprio ruolo in un modo tanto diverso. Seguì, all'inizio del nuovo secolo, la riforma Berlinguer-De Mauro, che divenne subito la posta di un conflitto ideologico fra centro-destra e centro-sinistra, tanto che il nuovo governo di centro-destra si precipitò ad abrogarla non appena fu eletto. Superfluo dire che ciò vanificò il lavoro di formazione che nel frattempo era stato compiuto per l'attuazione di una riforma così ambiziosa. Scuole e ministero si misero poi al lavoro per porre in opera la neonata riforma Moratti, che introdusse significative novità, soprattutto nella scuola primaria. Il governo di centro-sinistra, insediatosi nel 2006, iniziò immediatamente a ritoccare le previsioni della riforma Moratti: in particolare sostituì le Indicazioni Nazionali (che le scuole avevano cominciato ad applicare) emanate dal ministro Moratti, con le Indicazioni per il curriculum emanate dal ministro Fioroni, e sospese l'attuazione della riforma Moratti nella parte relativa all'istruzione superiore, tecnica e professionale. Caduto nel 2008 il governo di centro-sinistra, il nuovo governo di centro-destra rimaneggiò ulteriormente la riforma Moratti e pose mano al riordino dei licei, degli istituti tecnici e degli istituti professionali, con l'obiettivo dichiarato di ridurre la spesa statale per l'istruzione, evidentemente non ritenuta cruciale per il futuro del paese. È come se i decisori politici non si rendessero conto di quanto gravoso sia l'impegno richiesto al personale delle scuole per attuare i cambiamenti, e di quanto sia dannoso, ai fini del servizio e ai fini della credibilità del sistema, continuare a modificare le norme, le regole, le procedure. Non sorprende dunque che gran parte delle scuole e del loro personale abbiano recepito le iniziative di riforma con crescente scetticismo, disillusione e addirittura ostilità.

La terza considerazione: i tentativi di attuare interventi di trasformazione del sistema scolastico italiano devono tener conto, nel bene e nel male, di alcuni vincoli molto tenaci, di inerzie di lunga durata, di natura non solo politica e giuridica, ma anche ideologica e culturale – si consideri la mai risolta tensione fra la professione di laicità della scuola pubblica e l'insegnamento della religione cattolica, per non parlare delle modalità di reclutamento degli insegnanti di religione, per la cui idoneità resta competente, oggi come nel 1923, l'autorità ecclesiastica;<sup>27</sup> o si pensi alla difficoltà di realizzare

<sup>27</sup> A questo proposito si confrontino il Regio Decreto 1-10-1923, n. 2185, e la legge 18-7-2003, n. 186.

una effettiva professionalizzazione degli insegnanti, le cui condotte variano dal dilettantismo ingenuo al volontarismo missionario, con la conseguente difficoltà ad adottare comportamenti e orientamenti 'di sistema' in tema di applicazione delle direttive, di organizzazione del lavoro, di valutazione degli apprendimenti. Si pensi all'annosa questione della valutazione degli apprendimenti, sulla quale l'opera di formazione degli insegnanti è stata scarsa o nulla, al punto che nella maggior parte delle scuole la valutazione degli alunni è spesso affidata a procedure aleatorie, negoziali e fondate su rilevazioni impressionistiche. Si pensi, infine, alla difficoltà di adottare procedure per la valutazione degli insegnanti e dei dirigenti, che dovrebbero essere chiamati a rispondere della qualità del proprio lavoro.

La scuola italiana assomiglia oggi a una sorta di *multiversum*, per usare l'immagine coniata da Ernst Bloch in un altro contesto: non un vettore compatto e orientato in un'unica direzione, ma una coesistenza di tempi e pratiche diverse e indipendenti, ciascuna separata, impermeabile e orientata sui propri riferimenti, per la verità sempre meno certi ed efficaci. Convivono nello stesso sistema la scuola primaria, caratterizzata da una lunga vicenda di sperimentazione, innovazione, ricerca; la scuola secondaria di primo grado, l'elemento forse più critico del sistema,<sup>28</sup> che appare incapace di garantire agli alunni significative esperienze di apprendimento, e di fornire loro gli strumenti culturali indispensabili per continuare a imparare; infine la scuola secondaria superiore, nelle sue articolazioni anche molto distanti e differenti, che procede in virtù della forza d'inerzia accumulata nei decenni passati, quando si diceva che preparava al lavoro e alla vita adulta. Se la scuola primaria tiene, malgrado le razionalizzazioni, se la secondaria di primo grado mostra la corda, la scuola del secondo ciclo pare una macchina che gira a vuoto: lo dimostrano i risultati deludenti in tema di apprendimenti, con poche eccezioni, come anche l'incapacità della maggior parte degli istituti di cogliere le opportunità offerte dall'autonomia scolastica, che nel tempo si è trasformata in una logora pratica di gestione della routine quotidiana, in assenza della volontà o della capacità, da parte di chi ci lavora, di programmare, progettare, collaborare a un'impresa comune. Anche in questo, forse, la scuola è una fedele rappresentazione della nostra società.

<sup>28</sup> Si veda il *Rapporto sulla scuola in Italia 2011*, Roma-Bari, Laterza, 2011, a cura della Fondazione Giovanni Agnelli.

*Abstract:* Most countries in the industrialized world have recently undergone or are currently undergoing processes of reform of their school systems: the state-centered model which ruled education in the 20th century seems to have been replaced by a different pattern, one that conceives of schools as autonomous, self-administered centers of learning. In Italy, however, the shift to a system focussed on effectiveness, research and accountability appears to be more difficult than elsewhere, due to the peculiar features of the Italian cultural and political tradition. This paper sketches a brief history of school reforms in Italy, from the Fascist regime to the present day: by thus doing, it aims at providing some background information for the current debate on school reform, while attempting to shed some light on the critical issues of the day.

*Keywords:* scuola, riforma della scuola, insegnamento, istruzione, formazione; school, school systems, school reforms in Italy, education.

*Biodata:* Massimo Cellerino è laureato in *Filosofia* presso l'università di Torino, PhD in *Filosofia politica* presso la New School for Social Research di New York, U.S.A., dal 1992 al 2012 ha insegnato *Filosofia e Storia* nei licei; attualmente dirige l'Istituto comprensivo "D.M. Turoldo" di Torino; è autore di saggi e articoli sulla filosofia ermeneutica e sulla filosofia politica contemporanea (mcelleri@tin.it).

