

PROBLEMI E PROSPETTIVE DELLA SCUOLA ITALIANA:
UNA PRESENTAZIONE

*Gabriele Ballarino**

Questa sezione monografica di *economia e società regionale* nasce da una proposta della redazione della rivista, in particolare di Nicoletta Masiero e Giorgio Gosetti, che chi scrive ha accettato prontamente, contento non solo di rinnovare un rapporto di lunga data di amicizia e collaborazione con Ires Veneto¹. L'idea dietro alla proposta, e alla sezione monografica, è che in Italia sia ora di riprendere a discutere seriamente di scuola, dopo anni in cui o se ne è parlato troppo, in occasione di riforme tentate e spesso poco riuscite, o se ne è parlato troppo poco, in assenza di input politici. Anche quando se ne è parlato molto, la discussione spesso non è stata sulla realtà della scuola, sui suoi problemi e le sue prospettive, ma sui progetti di riforma presentati dal governo, solitamente molto ambiziosi e con forte contenuto simbolico.

Come sappiamo, tra la seconda metà degli anni Novanta e la metà del secondo decennio del nuovo secolo la scuola italiana è stata oggetto di una serie di tentativi di riforma di grande portata, che seguivano decenni di inerzia istituzionale. A parte l'introduzione, nel 1962, della scuola media unica, la struttura del sistema scolastico italiano era ancora quella della riforma Gentile del 1923, mentre quella del sistema universitario non era molto diversa da quella di oltre un secolo prima, degli anni dell'unificazione nazionale (Ballarino, 2011a; Ballarino, Panichella, 2021).

** Professore ordinario in Sociologia economica, Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche, Università La Statale di Milano.

¹ Tra le molte ricerche e collaborazioni mi permetto di ricordare, anche perché ospitate da questa stessa rivista, la ricerca condotta con Ivano Bison sulla stratificazione sociale in Veneto – Ballarino, Bison (2009) – e quella, più recente, su sindacalismo e politica in Veneto e Lombardia – Ballarino, Casanova (2014).

DOI: 10.3280/ES2020-001001

ECONOMIA E SOCIETÀ REGIONALE - ISSN 1827-2479 - XXXVIII(1) 2020 – PROBLEMI E PROSPETTIVE DELLA SCUOLA

Copyright © FrancoAngeli

N.B: Copia ad uso personale. È vietata la riproduzione (totale o parziale) dell'opera con qualsiasi mezzo effettuata e la sua messa a disposizione di terzi, sia in forma gratuita sia a pagamento.

La prima riforma fu progettata dall'allora Ministro dell'Istruzione per il Governo di centro-sinistra dell'Ulivo: tra il 1996 e il 2000 la riforma Berlinguer ridisegnava dalle fondamenta l'intero sistema scolastico e universitario italiano, ampliando l'autonomia delle scuole e degli atenei, rivedendo radicalmente la struttura dei cicli scolastici, destratificando la scuola superiore, ridefinendo la struttura degli studi universitari e l'intero sistema della transizione scuola-lavoro. L'ambizione del Ministro, nutrita dalla pedagogia progressista degli anni Settanta e da circostanze politiche per molti versi propizie, non fu supportata da adeguate capacità di costruzione del consenso, anche all'interno di una maggioranza che era molto meno solida di quanto oggi non si ricordi: così, della grande riforma venne effettivamente realizzato solo qualche elemento, soprattutto nell'università, con la frettolosa introduzione del sistema "3 + 2" nel quadro del "Processo di Bologna".

Parlando del rapporto tra realtà della scuola e scelte di politica scolastica, vale la pena di notare che in realtà la riforma dei *curricula* universitari progettata dalla commissione incaricata a questo fine da Berlinguer, la "Commissione Martinotti" (forse l'unica volta nella Repubblica in cui un sociologo ebbe responsabilità importanti di consulenza ai decisori politici) in origine era completamente diversa: ispirata al modello francese *licence – maitrise – DEA*, essa prevedeva tre cicli cumulativi, uno di due, uno di tre e uno di quattro o cinque anni, seguiti dal dottorato. Questo modello venne però rapidamente abbandonato a vantaggio del "3 + 2" quando si presentò l'occasione, politicamente molto attraente, di far partire con un ruolo promotore del Ministero italiano un importante processo europeo in tema di politiche universitarie, quello che divenne appunto il "Processo di Bologna" (Vaira, 2003; Ballarino, Perotti, 2012). Sappiamo anche che a scandire i tempi di introduzione della riforma furono le opportunità politica contingenti, non le esigenze delle università: i tempi della riforma furono estremamente rapidi perché essa andava "messa in sicurezza" prima della prevista sconfitta elettorale dell'Ulivo del 2001. Nello stesso periodo, in Germania alle università furono dati dieci anni per implementare una riforma molto simile, contro i due anni circa che furono disponibili per le università italiane (Ballarino, 2011b).

Il caso della riforma universitaria della fine degli anni Novanta è un esempio di quella che a chi scrive pare una costante delle politiche dell'istruzione italiane degli ultimi decenni: la subordinazione della progettazione scolastica alle esigenze di consenso a breve degli attori politici, individui e partiti. Servirebbe più ricerca, soprattutto comparata, su questa subordinazione: l'ipotesi di chi scrive è che essa sia funzione da un lato dell'alto grado di polarizzazione simbolico-ideologica della politica italia-

na seguita al crollo del sistema dei partiti all'inizio degli anni Novanta dall'alto della debolezza della cultura scientifica delle *élite* politiche e culturali italiane. In Italia manca una visione condivisa della scuola e dei suoi obiettivi, per prima cosa all'interno della scuola stessa. E manca una cultura scientifica che in merito di scuola sappia separare i dati di fatto dai giudizi di valore: le politiche della scuola italiane sono molto più spesso decise da pedagogisti che da scienziati sociali, e i primi spesso ragionano più sulle basi di dottrine prescrittive, quando non delle proprie propensioni personali, che sulla base di adeguate valutazioni basate sull'evidenza empirica. Servirebbe invece una pratica sistematica di valutazione rigorosa, a posteriori, delle politiche effettivamente implementate e dei loro esiti in termini di efficienza, efficacia ed effetti sull'eguaglianza di opportunità, e la valutazione dovrebbe da subito essere integrata nella progettazione delle politiche.

Torniamo alle riforme della scuola. Il successivo tentativo di riforma della Ministra Moratti, del fronte berlusconiano di centro-destra, fu ambizioso quanto quello di Berlinguer, anche se mosso da obiettivi molto diversi. Se nel caso di Berlinguer la riforma era mossa dai valori della pedagogia progressista e da obiettivi di inclusione sociale, nel caso di Moratti i valori erano quelli imprenditoriali, dell'efficienza e della professionalità. Anche in questo caso la riforma avrebbe voluto investire l'intero sistema, ma anche qui la sua reale implementazione fu costretta a limitarsi a un livello specifico, in questo caso la scuola media superiore. L'obiettivo era eliminare la sovrapposizione di tre sistemi di formazione professionale (gli istituti tecnici e gli istituti professionali statali, più la formazione professionale regionale), articolato in centinaia di indirizzi, distinguendo chiaramente i percorsi liceali, orientati all'università, da quelli tecnico-professionali, orientati al mercato del lavoro e decentrando in blocco questi ultimi alle Regioni.

Anche in questo caso la riforma, nonostante avesse ragioni importanti, fallì, di nuovo a causa dell'incapacità del governo di creare un consenso politico adeguato alle ambizioni della riforma, dentro e fuori la scuola. Anche in questo caso, come nel caso della riforma Berlinguer, le risorse disponibili erano ampiamente inadeguate all'ambizione della riforma, il che ovviamente rendeva difficile l'operazione di costruzione del consenso. Ma il problema è più generale, come riconosciuto dalla scienza politica: in un sistema politico molto polarizzato, dove la conoscenza della scuola reale e dei suoi problemi è scarsa, il valore simbolico delle grandi riforme finisce per ritorcersi contro chi le promuove, perché le risorse simboliche mobilitate (eguaglianza, meritocrazia...) dividono tanto quanto aggregano, e l'opportunismo dell'opposizione e la debole coesione del Governo fini-

scono inevitabilmente per far prevalere la divisività sull'aggregazione (Ventura, 1998).

A questo si può aggiungere che in retrospettiva, dopo vent'anni, la contrapposizione politica tra gli obiettivi delle due riforme, Berlinguer e Moratti, che allora tanto ci appassionava, sembra distorta e difettosa: un sistema scolastico non può attingere obiettivi di eguaglianza delle opportunità e di inclusione sociale senza considerare i vincoli di efficienza posti al suo funzionamento dalla scarsità di risorse, né un sistema scolastico può essere efficiente nell'allocazione occupazionale senza considerare i vincoli che a questa sono posti dall'eterogeneità sociale della popolazione studentesca, delle scuole e dei territori.

Alle due grandi riforme, e al loro parziale fallimento, è seguita una fase in cui i Ministri dell'istruzione, quale che fosse il colore politico del governo, hanno lavorato seguendo la logica definita del "cacciavite" dal Ministro di centrosinistra Fioroni (2006-2008) e di fatto adottata anche dalla sua erede di centrodestra, Gelmini (2008-2011): evitare grandi riforme che rischiavano di cadere a causa della propria stessa ambizione e lavorare all'aggiustamento dell'esistente. Da considerazioni di questo tipo è partito il più recente tentativo riformista, la "Buona Scuola" del Governo Renzi. In linea con la composizione del Governo, che univa il centro-sinistra e il centro-destra, la riforma cercava di superare le contrapposizioni del decennio precedente, unendo provvedimenti inclusivi per la stabilizzazione degli insegnanti precari, una maggiore autonomia alle scuole e forti investimenti nel rapporto con le imprese ai fini di migliorare la transizione scuola-lavoro (Ballarino, 2016). Ma anche in questo caso le modalità di implementazione della riforma e l'incapacità del Governo di costruire il consenso, in particolare all'interno del mondo della scuola, hanno portato a risultati decisamente inferiori rispetto alle aspettative e gran parte della riforma è stata smantellata piuttosto rapidamente dai governi successivi, a cominciare dal Governo Gentiloni.

Dopo la "Buona Scuola", non è successo molto: la debolezza dei governi successivi, quale ne fosse il colore, ha sconsigliato di mettere mano a un ambito di politiche pubbliche che, non senza qualche ragione, viene visto più come apportatore di possibili problemi che di possibili successi ai decisori politici che cerchino di intervenire. Questa è la situazione in cui ci troviamo oggi, nell'anno del Covid-19. In queste settimane difficili molti propongono di usare la pandemia come una cartina di tornasole per capire meglio le caratteristiche salienti della politica e della cultura italiane del nostro presente. Per quanto riguarda la scuola, il verdetto del malefico virus è tanto chiaro quanto sconcertante: in Italia, della scuola non importa niente a nessuno. Con l'arrivo della pandemia, una Sottosegretaria non

particolarmente brillante o apprezzata, divenuta tale perché appartenente alla cordata giusta del partito di maggioranza relativa e promossa a Ministra dopo le dimissioni del titolare, non ha saputo fare altro che chiudere tutto, senza né un'analisi né un progetto. E non lo ha nemmeno fatto di propria iniziativa, ma sulla spinta delle autorità delle Regioni più colpite, a loro volte sospinte dalla decisione presa, in autonomia, dalle università lombarde, due settimane prima del *lockdown* nazionale.

Di fronte alla pandemia, o meglio, di fronte alla paura suscitata dalla pandemia, la scuola italiana si è liquefatta: la catena di comando, dal Ministero in giù, è sparita e la prosecuzione a distanza delle attività delle scuole è rimasta affidata, come di consueto, alla buona volontà degli insegnanti. Molti si sono dati da fare, ma molti si sono defilati di fronte alla necessità di imparare cose nuove, di fatto coperti (spiace scriverlo in questa sede) da strutture sindacali miopi, incapaci di guardare oltre l'interesse immediato dei propri iscritti. In un momento in cui tanti medici e infermieri rischiavano la vita, e molti la perdevano, non pochi insegnanti italiani si sono trincerati dietro il mansionario per evitare di impegnarsi nella didattica online, che non è di certo quello che la scuola deve essere, ma che per gli alunni e per le loro famiglie è comunque meglio che nessuna scuola. E nel momento in cui nel Paese tutte le attività riprendono, le attività della scuola rimangono ferme. Le autorità scolastiche, a tutti i livelli, si sono dimostrate incapaci di assicurare i lavoratori e il risultato è che oggi si sa con precisione quando riprenderà il campionato di calcio, a giugno, mentre la scuola rimane chiusa e non si sa bene se e quanto riprenderà a settembre. Un caso unico in tutta Europa, nonostante siano ben note le conseguenze in termini di disuguaglianza di apprendimenti della sostituzione della scuola in presenza con la didattica in remoto: mentre la scuola può, in una certa misura, riequilibrare il differenziale di attenzione e di risorse che bambini e bambine trovano in famiglia, l'assenza della scuola, o il suo indebolimento in remoto, favorisce l'azione disegualizzante di questo differenziale (Ballarino, Cantalini 2020).

Che fare di fronte alla criticità di questa situazione, con una classe politica che sulla scuola esibisce un mix di indifferenza e incompetenza, certa che comunque l'opinione pubblica non la sanzionerà per questo? Le risposte a domande di questo tipo non possono venire dalla ricerca, ma dall'attivismo e dallo scontento di tante famiglie (e di tanti insegnanti) che giustamente chiedono alle istituzioni scolastiche di fare il proprio mestiere e di non sprecare le risorse materiali e immateriali loro affidate, in primo luogo la motivazione degli alunni, il carburante di un motore che non spinge solo il sistema scolastico ma l'intero futuro del nostro Paese. Diversamente da quanto credevano i riformatori degli anni Novanta e Duemila, la

ricerca non è in grado di fornire obiettivi all'azione politica, ma può fornire informazioni e consapevolezza sulle implicazioni e la raggiungibilità degli obiettivi, indispensabili entrambi per la definizione di obiettivi realmente praticabili e non offuscati dal velo dell'ideologia e dei simbolismi culturali.

È questo l'obiettivo, modesto solo in apparenza, della sezione monografica che il lettore ha di fronte. Originata, come si diceva in apertura, da una proposta del giornale, essa ha preso vita con una *call for papers* diffusa la scorsa estate e con un seminario di discussione dei contributi pervenuti tenutosi a Mestre in un bel pomeriggio dell'autunno successivo. Gli articoli selezionati forniscono un quadro non esaustivo, né rappresentativo, ma senza dubbio interessante e approfondito della ricerca e della discussione intorno al sistema scolastico italiano. Il quadro si apre con il contributo di BRUNO ANASTASIA, che sulla base dei dati di *survey* e (soprattutto) amministrativi disponibili descrive la consistenza quantitativa di scuola e università in Italia e in Veneto, in particolare dal punto di vista del lavoro. Informato e preciso come sempre, Anastasia illustra e utilizza una serie di fonti sulla scuola poco note: il suo lavoro è estremamente stimolante per chiunque abbia voglia di mettersi al lavoro sui numeri della scuola, la cui disponibilità gradualmente aumenta e la cui qualità migliora, anche se siamo ancora lontani dalla situazione di altri Paesi.

Dal punto di vista sostantivo, il quadro tracciato da Anastasia in parte conferma e precisa l'opinione corrente in merito alla scuola italiana, in particolare sul finanziamento, relativamente basso rispetto ad altri Paesi europei (ma non alla Germania), e sull'età media del corpo docente, tra le più elevate in prospettiva comparata, mentre su altri punti suggerisce interessanti cambiamenti di prospettiva: per esempio, la crescita dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato che si è avuta negli ultimi tempi riguarda solo gli insegnanti di sostegno e gli A.T.A., non gli insegnanti *tout court*. Per questi ultimi, le immissioni in ruolo, pur aumentate con interventi come la "Buona Scuola", non riescono a compensare le uscite per pensionamento. Rimane quindi il dato di un corpo insegnante anziano. Il ricambio generazionale, cui Anastasia giustamente allude come alla grande opportunità dei prossimi anni, potrebbe veramente rappresentare una svolta: sarà così?

Al saggio di Anastasia seguono due saggi sulle disuguaglianze scolastiche, uno dei temi principali della ricerca sociologica ed economica sulla scuola (si veda Ballarino, Checchi, 2006). MARCO TOSI, CAMILLA BORGNA e MILENA BELLONI mettono a confronto i ritorni al titolo di studio di italiani e stranieri immigrati in Italia e trovano che i redditi di questi ultimi sono sistematicamente inferiori a quelli dei primi, anche all'interno della medesima occupazione, in particolare tra i laureati. Le ragioni di que-

sto svantaggio migratorio, cui gli autori fanno cenno nelle conclusioni e che sembra più forte che altrove nel nostro Paese, dovrebbero essere oggetto di studio più approfondito, al di fuori della facile retorica della discriminazione. Più in generale, il contributo ci ricorda l'importanza della scuola come sistema di produzione di credenziali occupazionali e ci suggerisce di mettere meglio a fuoco il processo di transizione scuola-lavoro nel nostro Paese. In effetti, i diversi tentativi riformisti passati in rassegna sopra sono stati in grado di cambiare ben poco rispetto alle difficoltà di questa transizione e la disoccupazione giovanile italiana raggiunge livelli comparativamente altissimi, come confermato dall'articolo di Anastasia.

Il contributo di ANGELA MARTINI risale a monte e prende in analisi il *gap* di apprendimento legato alle origini familiari, ovvero il vantaggio di studentesse e studenti che provengono da un *background* familiare più fortunato rispetto ai loro compagni di estrazione sociale più bassa. Si tratta dei cosiddetti "effetti primari" di Raymond Boudon, uno dei temi più importanti e più studiati della sociologia dell'istruzione, e il lavoro di Martini ne conferma diverse acquisizioni per il caso veneto: in primo luogo, la struttura cumulativa della disuguaglianza scolastica, per cui vantaggi e svantaggi sono già presenti nei primi anni di scuola, e in secondo luogo il ruolo del contesto nel produrla, dimostrato dal fatto che l'apprendimento individuale risulta influenzato più dal *background* medio della classe frequentata che da quello individuale. Sono del tutto condivisibili le conclusioni dell'autore, che citando Boudon ricorda che le riforme scolastiche difficilmente possono produrre gli esiti egualitari che da loro ci si attende; piuttosto, riforme egualitarie nella società al di fuori della scuola possono produrre esiti egualitari in quest'ultima.

Con il lavoro di SANDRA D'AGOSTINO e SILVIA VACCARO si passa dalle disuguaglianze scolastiche, il grande tema scolastico della sinistra, alla formazione professionale, il grande tema scolastico della destra: da Berlinguer a Moratti, si potrebbe scherzare. Il loro lavoro si inserisce nel filone di ricerca ricordato qualche riga sopra, interessato a studiare esiti e meccanismi della transizione scuola-lavoro in generale, e in particolare del suo persistente malfunzionamento in Italia. Le autrici si interrogano sulla possibilità di introdurre in Italia qualcosa di simile al sistema duale di apprendistato tedesco, un tema su cui si è esercitato a lungo anche chi scrive (cfr. Ballarino, 2013). Le coordinate di fondo del problema sono note: nonostante svariate ondate di riforma, il sistema di formazione professionale del Paese rimane debole, la transizione scuola-lavoro è poco strutturata e i tassi di disoccupazione giovanili rimangono altissimi in confronto a quelli di Paesi come la Germania (uno *spread* che deve preoccupare tanto quanto quello dei rendimenti dei titoli di stato). Le conclusioni delle autrici sono

cautamente ottimiste, in particolare alla luce della lenta espansione dei programmi di apprendistato formativo e alla crescita della formazione professionale regionale.

La sezione è completata da due contributi più attenti alla dimensione istituzionale e alle politiche scolastiche. Il saggio di FULVIO CORTESE si occupa delle politiche dell'istruzione regionali, un tema di grande importanza a partire dalla riforma del 1999, che come sappiamo ha assegnato alle Regioni "potestà concorrente" in materia di istruzione e formazione professionale. Con precisione analitica, il saggio distingue la forma e la sostanza dell'intervento regionale in tema di istruzione, fornendo un quadro completo ed estremamente interessante della situazione attuale, della sua eterogeneità e degli sviluppi possibili. Vale la pena di aggiungere, anche se necessariamente solo di sfuggita, che questo tema è strettamente collegato a quello della transizione scuola-lavoro e della disoccupazione giovanile: l'eterogeneità del tessuto produttivo e della popolazione italiani consigliano di decentrare questo tipo di politiche, proprio perché l'intervento su contesti così diversi sembra difficilmente riconducibile a un unico modello proposto e gestito dal centro. Che il livello di decentramento più efficace sia quello regionale, d'altra parte, è tutt'altro che sicuro: a giudizio di chi scrive sarà uno dei temi di discussione e di ricerca per i prossimi anni, anche alla luce delle difficoltà con cui le Regioni sono intervenute, a livello sanitario, in occasione della pandemia in corso.

Infine, come è giusto in una rivista strettamente legata al movimento dei lavoratori, la sezione ospita un contributo sindacale, in forma di intervista a MARTA VIOTTO e MARCO PILLA, dirigenti della Flic-Cgil veneta. L'intervista, curata da Nicoletta Masiero e Alberto Mattei, è ampia e approfondita, e tocca molti temi, dalla scuola alla formazione professionale. Nel corso della discussione emergono spunti interessanti e aperture per il futuro, e sono ribaditi una serie di punti fermi delle politiche sindacali recenti sulla scuola, in particolare la critica alla "Buona Scuola", al decentramento regionale e alla valutazione tramite test standardizzati. A prima vista, la citazione da Martin Heidegger verso la fine dell'intervista ha sorpreso un po' chi scrive, ma a pensarci bene così sorprendente non è: essa rimanda alle trame di un tessuto culturale che dagli anni Sessanta in avanti ha giocato un ruolo molto importante nel mondo della scuola italiano.

Questo è quanto. Al lettore di giudicare se gli articoli contenuti nelle pagine che seguono meritino interesse, studio e diffusione. Per il curatore, quello che conta è che il processo che ha portato a queste pagine è stato istruttivo e stimolante: non rimane che ringraziare tutte e tutti coloro che hanno contribuito al processo, e augurare buona lettura.

Riferimenti bibliografici

- Ballarino G. (2011a). Le politiche per l'università. In: Ascoli U., a cura di (2011). *Il welfare in Italia*. Bologna: il Mulino.
- Ballarino G. (2011b). Germany: Change through Continuity. In: Regini M., Ed. (2011). *European Universities and the Challenge of the Market*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Ballarino G. (2013). *Istruzione, formazione professionale e transizione scuola-lavoro. Il caso italiano in prospettiva comparata*. Firenze: Ipet.
- Ballarino G. (2016). La legge sulla “Buona Scuola”. Un commento. *Politiche sociali – Social policies*, 1: 165-168. Doi: 10.7389/83126.
- Ballarino G., Bison I. (2009). Stratificazione e mobilità sociale in Veneto. Peculiarità storiche e tendenze presenti. *economia e società regionale*, 107(3): 144-171.
- Ballarino G., Cantalini S. (2020). Covid-19, scuola a distanza e disuguaglianze, *Rivista delle Politiche Sociali*, 1: 205-216.
- Ballarino G., Casanova N. (2014). I sindacalisti e la politica. Primi risultati da un'inchiesta sul campo. *economia e società regionale*, XXXII(1): 58-72. Doi: 10.3280/ES2014-001006.
- Ballarino G., Checchi D., a cura di (2006). *Sistema scolastico e disuguaglianza sociale. Scelte individuali e vincoli strutturali*. Bologna: il Mulino.
- Ballarino G., Panichella N. (2021). *Sociologia dell'istruzione*. Bologna: il Mulino.
- Ballarino G., Perotti L. (2012). The Bologna Process in Italy. *European Journal of Education*, 47(3): 348-363. Doi: 10.1111/j.1465-3435.2012.01530.x.
- Vaira M. (2003). La riforma universitaria: strategie e leadership. *Quaderni di ricerca del Dipartimento di Scienze sociali dell'Università di Torino*, 2.
- Ventura S. (1998). *La politica scolastica*. Bologna: il Mulino.