

IL FALLIMENTO DELLA « LEGGE PONTE »

A conclusione dell'articolo sulla riforma della scuola secondaria superiore () avevamo presentato una sintesi delle norme che il ministro Misasi intendeva proporre al Consiglio dei Ministri con una legge che venne denominata « legge-ponte » perchè destinata a rendere possibile il passaggio dalle attuali istituzioni scolastiche a quelle future. In queste note ci proponiamo di studiare l'origine e la fine di questo tentativo che invece di rappresentare una riforma di emergenza, come allora pensavamo, appare ora essere stato nient'altro che una ennesima dimostrazione della impossibilità di risolvere il problema della scuola per via puramente politica, senza cioè provvedere prima alla elaborazione di una ampia serie di studi conoscitivi delle situazioni e ad una adeguata sperimentazione delle strutture eventualmente ipotizzate.*

Dalla consultazione del 4 luglio 1970 al voto del 7 aprile 1971.

1. Il colloquio che ebbe luogo a Frascati presso il « Centro Europeo dell'Educazione » (Villa Falconieri), dal 4 all'8 maggio 1970, per studiare nuove possibili strutture per l'istruzione secondaria, era stato limitato a un gruppo ristretto di esperti. Si pensò pertanto di fare ricorso a una consultazione più vasta per confrontare le ipotesi emerse in un incontro di tecnici con l'opinione degli aderenti ad organismi direttamente interessati al processo educativo. La consultazione, indetta il 4 luglio 1970, fu avviata da una lettera del ministro Misasi, spedita due giorni dopo, a 55 organismi tra sindacati confederali e autonomi della scuola, associazioni di insegnanti ed enti vari a finalità educativa e sociale, nonché, per conoscenza, ai membri della Commissione istruzione della Camera e del Senato (1).

La consultazione non aveva per oggetto la riforma globale degli ordinamenti, ma si proponeva di verificare soprattutto il consenso degli organismi sindacali rappresentativi degli insegnanti su provvedimenti di carattere immediato e urgente, chiedendo

(*) Cfr. M. REGUZZONI, *La riforma della scuola secondaria superiore* (II), in *Aggiornamenti Sociali*, (dicembre) 1970, pp. 757 s., rubr. 315.

(1) Il testo della lettera, l'elenco degli enti ai quali è stata inviata e le risposte pervenute sono stati raccolti in *Processi di innovazione nella scuola*, a cura del Ministero della P.I., Le Monnier, Firenze 1971, pp. 422.

Il ministro Misasi, il 13 maggio 1971, ha inviato un nuovo questionario ad associazioni e sindacati, nell'intento di riproporre secondo precise ipotesi alternative il discorso sulla riforma dell'istruzione secondaria. Il testo del questionario si può trovare sui vari giornali dei sindacati della scuola.

inoltre indicazioni di fondo sui rispettivi atteggiamenti in merito ai temi fatti oggetto di consultazione. In tal modo si sperava di poter poi offrire ai gruppi sociali interessati al problema educativo proposte fondate sul più largo consenso possibile.

Si chiedeva pertanto il parere sui seguenti quindici punti: — 1) abolizione degli esami autunnali; — 2) estensione dei criteri per l'esame di stato adottati in via sperimentale durante i due scorsi anni; — 3) esperimenti di collaborazione tra le varie componenti della vita scolastica (insegnanti, allievi e famiglie); — 4) norme disciplinari che sembrano incompatibili con la caratterizzazione democratica delle istituzioni educative; — 5) opportunità di lasciare agli insegnanti e ai consigli di classe una maggiore libertà organizzativa; — 6) valutazione sull'esperimento suggerito dalla circolare Misasi di considerare il biennio iniziale della scuola secondaria superiore come periodo di formazione unitaria; — 7) estensione al triennio della scuola media del principio del « ciclo unitario » seguito nella scuola elementare; — 8) introduzione di nuovi metodi di valutazione; — 9) suddivisione dell'anno scolastico in due quadrimestri anziché in tre trimestri; — 10) iniziative atte a promuovere idonee forme di orientamento; — 11) ritocchi da apportare alla scuola media; — 12) riordinamento delle « classi propedeutiche » degli istituti quadriennali (magistrale e artistico); — 13) adeguamento degli istituti professionali al criterio del libero accesso all'università; — 14) suggerimenti e proposte in materia di sperimentazione; — 15) problemi relativi all'aggiornamento degli insegnanti e, in particolare, quelli connessi con l'addestramento all'uso delle nuove tecnologie di insegnamento.

Il Ministro, inoltre, chiedeva un parere circa l'istituzione, almeno come esperimento e accanto alle scuole tradizionali, di una scuola secondaria superiore unificata e comprensiva, con l'ultimo anno da considerarsi come scelta dell'orientamento pre-universitario o professionale. In particolare chiedeva suggerimenti sulla collocazione della formazione professionale tenuto conto anche della competenza delle Regioni.

2. Dei 55 organismi interpellati, solo 40 risposero in tempo utile (entro la prima metà di settembre). Il 7 ottobre seguente venivano sottoposti al parere del Consiglio superiore della P.I. i punti attorno ai quali erano stati realizzati i maggiori consensi, rimandando gli altri ad ulteriori approfondimenti o, per quanto riguarda la democratizzazione della vita scolastica e la materia disciplinare, a strumenti legislativi già in corso di elaborazione (disegno di legge sullo stato giuridico degli insegnanti) oppure al regolamento disciplinare.

I punti principali pertanto sui quali si chiedeva il parere al Consiglio superiore della P.I. si riducevano ai seguenti: — 1) abolizione della seconda sessione di esami e sua sostituzione con corsi da tenersi, prima dell'inizio delle lezioni regolari, per gli allievi bisognosi di particolare assistenza didattica; — 2) apertura dell'anno scolastico al 1° settembre con inizio delle lezioni al 16 settembre (essendo i primi quindici giorni dedicati agli eventuali corsi di ricupero) e termine al 31 maggio, con l'anno scolastico diviso in due quadrimestri; — 3) unico ciclo triennale nella scuola media e unico ciclo biennale nei primi due anni degli istituti secondari superiori; — 4) trasformazione del primo anno degli attuali istituti secondari di durata quadriennale nell'anno iniziale di un nuovo isti-

tuto quinquennale; — 5) conferma per il 1970-71 delle disposizioni sperimentali riguardanti l'esame di maturità; — 6) autorizzazione concessa ai consigli di classe e ai consigli dei professori di stabilire piani di lavoro, anche pluriennali, con parziale deroga ai programmi vigenti; — 7) aggiornamento del regolamento disciplinare; — 8) attribuzione al Ministro della facoltà di stabilire con proprie ordinanze le norme concernenti le innovazioni relative all'anno scolastico 1970-71.

La sezione II (istruzione secondaria) e la sezione III (istruzione elementare) del Consiglio superiore della P.I. prima della fine di ottobre diedero il loro **parere positivo su ciascuno dei punti** sui quali erano state interpellate, fatta eccezione per l'introduzione del ciclo nel primo biennio delle scuole secondarie superiori, ritenendo che non ci fossero ancora le condizioni per poterlo realizzare (2).

3. Il disegno di legge, che il 12 novembre era già pronto per essere presentato al **Consiglio dei ministri** (3), raccoglieva in otto articoli i punti sui quali i consensi sembravano sicuri. Si sarebbe potuto pensare che essendo questi punti non solo il risultato di una consultazione sufficientemente vasta, ma anche l'espressione di un parere positivo del Consiglio superiore della P.I., i politici avrebbero dovuto in qualche modo limitarsi ad avallare ciò che dalla base e dai tecnici era stato proposto come formula transitoria da attuare in attesa di una riforma definitiva.

Invece, il disegno di legge, prima di essere approvato dal Consiglio dei ministri il 3 dicembre 1970, fu **sostanzialmente modificato rispetto alla sua struttura iniziale** (4). Si pensò infatti che l'abolizione degli esami autunnali non doveva essere sostituita da corsi di recupero a settembre, ma da attività da tenersi prima della fine dell'anno scolastico.

4. La discussione del disegno di legge, presentato alla **Camera** il 14 dicembre 1970, iniziò il giorno 16 dello stesso mese, presso la VIII Commissione (Istruzione) in sede legislativa, e si concluse il 18 febbraio con la redazione di un testo approvato con 17 voti in

(2) « *L'attuazione del ciclo come unità psico-pedagogica e non come espediente amministrativo esige — tra l'altro — la libertà della programmazione didattica, l'applicazione intensiva di metodi individuali e di gruppo, la valutazione continua e permanente; il riadattamento al giusto momento e con una metodologia appropriata degli alunni in difficoltà, l'estensione dell'orario scolastico, ossia la scuola a pieno tempo; l'istituzione del servizio medico-psico-pedagogico e dell'orientamento. Allo stato attuale della nostra scuola esso, pertanto, potrebbe esser attuato soltanto nella scuola media e limitato a quelle scuole medie che dispongono di un minimo di possibilità per realizzarlo con sufficiente approssimazione* » (Relazione del Consiglio superiore sulle « proposte di provvedimenti modificativi dell'Ordinamento scolastico aventi caratteri di urgenza », Risposta alla II Sezione, in *Processi di innovazione nella scuola*, cit., p. LXI).

(3) Cfr. *Otto articoli per una legge « d'emergenza »*, in *Avvenire*, 12 novembre 1970, p. 4.

(4) Cfr. *ATTI PARLAMENTARI*, V^a legislatura, Camera dei Deputati, disegno di legge « *Norme sull'ordinamento scolastico* », presentato dal ministro della P.I. (MISASI) il 14 dicembre 1970, doc. n. 2908, art. 1.

favore e 13 contrari (5). Il nuovo testo fu trasmesso al Senato in data 22 febbraio e la VI Commissione (Istruzione), in sede legislativa, ne iniziò la discussione il 24 marzo approvandolo il 30 marzo, dopo avervi apportato modifiche sostanziali, con l'astensione del PSI e con un solo voto di maggioranza (6). A causa di tali modifiche, il disegno di legge dovette tornare alla Camera dove la VIII Commissione, dopo due sedute (6 e 7 aprile), lo respinse con un solo voto di maggioranza, cioè con i voti delle sinistre (PCI e PSIUP), delle destre (PLI e MSI) e di tre franchi tiratori della maggioranza, e con l'astensione dei repubblicani (7).

I contenuti e gli obiettivi della legge-ponte.

I punti caratterizzanti il disegno di legge di emergenza proposto dal ministro Misasi erano: — 1) introduzione dei quadrimestri e soppressione della seconda sessione di esami con creazione di corrispondenti corsi integrativi; — 2) affermazione del principio dei cicli didattici in sostituzione della tradizionale bocciatura-promozione di fine anno; — 3) riconoscimento ai consigli di classe del diritto di sperimentazione didattica; — 4) estensione a cinque anni della durata di tutti gli istituti di istruzione secondaria; — 5) prolungamento delle norme introdotte a titolo sperimentale nel 1969 per gli esami di maturità e di abilitazione; — 6) creazione di una commissione per lo studio degli effetti della legge in vista della riforma globale.

Questi punti caratterizzanti sono ulteriormente riducibili a tre obiettivi fondamentali ispiratori della legge di emergenza: — 1) definizione della fascia dell'obbligo scolastico come luogo primario per l'attuazione del diritto allo studio; — 2) affermazione del diritto alla formazione individualizzata e conseguente abolizione dell'esame autunnale; — 3) creazione di una piattaforma unitaria per tutti i corsi di istruzione che seguono la fascia dell'obbligo.

(5) Cfr. ATTI PARLAMENTARI, V^a legislatura, Camera dei deputati, Commissioni in sede legislativa, VIII Commissione (Istruzione e Belle Arti), Seduta del 18 febbraio 1971, p. 700.

(6) Cfr. ATTI PARLAMENTARI, V^a legislatura, Senato della Repubblica, Sedute delle Commissioni, VI Commissione (Istruzione), Seduta del 30 marzo 1971 (resoconto sommario), p. 34.

(7) Cfr. ATTI PARLAMENTARI, V^a legislatura, Camera dei Deputati, disegno di legge « Norme sull'ordinamento scolastico », trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera il 1° aprile 1971, doc. 2908-B, e *ibidem*, Sedute delle Commissioni, VIII Commissione (Istruzione), Seduta del 7 aprile 1971 (resoconto sommario), p. 11. In questa stessa seduta la Commissione approvava in sede legislativa il disegno di legge « Proroga della validità delle disposizioni sugli esami di Stato di maturità, di abilitazione e di licenza della scuola media, di cui al decreto-legge 15 febbraio 1969, n. 9, convertito, con modificazioni, nella legge 5 aprile 1969, n. 119 », d'iniziativa dei deputati ROMANATO (DC) e altri, doc. n. 3291, trasmesso al Senato in data 8 aprile 1971 (doc. n. 1662) e approvato il 14 seguente dalla Commissione Istruzione in sede deliberante con l'astensione dei missini e dei comunisti [cfr. *ibidem*, Sedute delle Commissioni, VI Commissione (Istruzione), Seduta del 14 aprile 1971 (resoconto sommario), p. 53, e L. 15 aprile 1971, n. 146, in G.U., n. 93, 15 aprile 1971, p. 2194, e Supplemento ord. n. 3 al Bollettino Ufficiale della P.I., parte I^a, n. 15-16, 15-22 aprile 1971, p. 32].

1. Per poter dare un giudizio sociologicamente motivato sul significato di questi obiettivi è necessario fare riferimento ad un criterio di giudizio che sia il più possibile definito sulla base della **ragion d'essere di una scuola per tutti**. Questa ragion d'essere va ricercata nel fatto che non è possibile vivere in modo degno dell'uomo in una società ad alto livello di industrializzazione e in rapida trasformazione (8) senza una formazione di base che renda l'uomo capace di adattamento permanente e di innovazione continua, e gli conferisca un atteggiamento critico di fronte alle leggi del conformismo che tendono a regolare i comportamenti umani. Va notato che si tratta non solo di un diritto, ma anche di un dovere poichè senza tale formazione l'uomo sarebbe di peso alla comunità e non sarebbe in grado di dare un adeguato contributo allo sviluppo della società, contributo al quale invece è tenuto a causa della sua natura sociale.

Il criterio pertanto per giudicare ogni tentativo di riforma della scuola è riposto nel fatto che un dato provvedimento risulti più o meno idoneo a realizzare quella **formazione di base che rende l'uomo capace di vivere in modo libero e responsabile nella presente società**. Ovviamente il diritto allo studio si estende oltre la formazione « necessaria ». Lo stesso dicasi del dovere allo studio, in quanto ciascun uomo è tenuto a sviluppare il più possibile se stesso per potere essere sempre meglio disponibile per la realizzazione del bene comune. Tuttavia, tale sviluppo potrebbe avvenire in modi diversi da quelli che costituiscono la formazione scolastica, in quanto anche la professione eventualmente esercitata e l'associazionismo giovanile possono essere modi idonei di promozione della persona.

Si tratta cioè di definire le **caratteristiche del luogo della formazione obbligatoria**, dove si possa realizzare il diritto-dovere allo studio che antecede qualsiasi formazione professionale: luogo che è diverso dalle possibili sedi della educazione permanente, nella sua duplice dimensione di istruzione ricorrente (possibilità di ritornare, più volte durante la vita, nelle istituzioni scolastiche per un opportuno aggiornamento) e di formazione continua (che

(8) « Una caratteristica particolarmente rilevante del mutamento deliberato nelle società industriali è quella attinente all'organizzazione dell'istruzione [...]. La struttura formale della moderna scuola laica (o almeno il curriculum laico di una scuola moderna) ha le seguenti caratteristiche rilevanti:

1. Non solo il curriculum e il piano di studio, come tali, richiedono un aumento progressivo dell'impegno e delle prestazioni, ma anche nell'arco di un trimestre, di una settimana o di un solo giorno si richiede ai ragazzi di adattarsi al mutamento sia della materia sia del livello di difficoltà.

2. La scuola sollecita la competitività delle prestazioni offrendo presumibilmente ricompense proporzionali.

3. L'introduzione nel curriculum di un approccio di tipo problematico (di norma dopo i primi due o tre anni di scuola elementare) tende a facilitare l'adeguamento a forme di instabilità e una certa padronanza creativa di tale instabilità » (W. E. MOORE, *Il mutamento sociale*, Il Mulino, Bologna 1971, p. 166).

comprende, fra l'altro, la corretta utilizzazione dei mezzi di comunicazione di massa); tanto più che l'educazione permanente, pur essendo necessaria a tutti, è caratterizzata dal fatto di ammettere una pluralità di contenuti e di scelte.

La legge-ponte individuava il luogo primario del diritto allo studio nell'istruzione dell'obbligo e lo caratterizzava con l'**introduzione dei cicli didattici** per le classi prima e seconda elementare; terza, quarta e quinta elementare; prima, seconda e terza media. Il Consiglio superiore della P.I. aveva per il momento respinto il ciclo per i primi due anni delle scuole secondarie superiori e il ministro Misasi aveva fatto propria questa decisione. A nostro parere, ciò rappresenta un errore poichè, come abbiamo sottolineato esponendo le ragioni a sostegno della circolare del 3 giugno 1970 (9), tale ciclo è tanto più necessario in quanto le scuole superiori differiscono radicalmente per metodi e obiettivi dalla scuola media.

Per quanto riguarda la scuola dell'obbligo, inoltre, la Camera proponeva « **particolari forme di assistenza didattica** » nelle ore pomeridiane a favore degli alunni che ne dimostrassero bisogno. Queste forme di assistenza erano precisate in « appositi corsi sussidiari nell'ambito del doposcuola » e in « corsi integrativi durante il secondo periodo delle lezioni ». Non è chi non veda come tale disposizione era pericolosa poichè avrebbe potuto dare adito alla creazione di vere e proprie classi separate per gli alunni meno favoriti dall'ambiente sociale in cui vivono. La formula usata infatti avrebbe consentito di intendere i « corsi integrativi » non come lezioni additive alla formazione normale, ma come **corsi sostitutivi** dei corsi ufficialmente tenuti per gli alunni più facili da educare.

Questo punto è particolarmente delicato poichè, a causa della difficoltà inerente al fatto dell'educazione dei meno favoriti, sorge facilmente il rischio di trascurare questo tipo di alunni a vantaggio di coloro ai quali l'insegnamento risulta più facile, sotto pretesto che il potenziamento dei migliori, ai quali è possibile comunicare la « vera » cultura, tornerà a vantaggio dei più deboli: discorso questo ovviamente non accettabile in una scuola per tutti, dove l'essenziale è di rendere ciascuno capace di vivere in modo libero e responsabile; per cui, a parità di risorse (insegnanti e mezzi), **la precedenza deve essere data a ciò che è necessario a tutti**, lasciando alla sovrabbondanza di ulteriori risorse l'eventuale miglioramento di alcuni particolarmente privilegiati.

In questo senso, a nostro parere, il Senato, su questo punto, migliorava il testo della legge in quanto si limitava ad affidare al Ministro l'emanazione di « norme di orientamento » « per l'assistenza didattica individuale o per gruppi, che possa essere svolta durante l'anno scolastico ».

(9) Cfr. M. REGUZZONI, *La riforma della scuola secondaria superiore* (I), in *Aggiornamenti Sociali*, (settembre-ottobre) 1970, pp. 633 s. rubr. 315.

2. Il diritto alla formazione individuale era affermato dalla legge-ponte mediante la creazione dei corsi integrativi, per le scuole secondarie superiori, e affidando al consiglio di classe il compito di elaborare piani di lavoro con una certa autonomia per rapporto al programma.

I corsi integrativi, per insufficienti che fossero, introducevano nel sistema scolastico il **principio della formazione a tempo pieno**, e non più facoltativa come nel caso del doposcuola, principio che è il presupposto essenziale per l'attuazione dell'insegnamento individualizzato. La Camera li estese a tutto il secondo quadrimestre, ma il Senato, che si trovava ad approvare tale norma in una epoca dell'anno scolastico in cui la sua applicazione non era ormai più possibile, li ridusse a un periodo di almeno tre settimane prima degli scrutini finali. In tal modo si rendeva praticamente vano un principio che, anche se per il presente anno fosse stato applicabile solo parzialmente, avrebbe reso inutili gli esami di riparazione poichè permetteva di « rafforzare » gli alunni con un supplemento di formazione distribuita durante l'anno e non affidata allo sforzo individuale senza assistenza da parte dei docenti nel periodo di vacanza o alle lezioni private per i più abbienti (10).

La legge affidava poi al consiglio di classe il compito di elaborare piani di lavoro sperimentali dei quali sarebbero stati resi edotti i rappresentanti delle famiglie e gli alunni in forma adeguata all'età. I piani di lavoro non sarebbero quindi stati una semplice decisione degli insegnanti, ma avrebbero interessato anche la **responsabilità dei genitori e degli alunni** così da renderli consapevoli del processo educativo in cui sono coinvolti.

Corsi integrativi, organizzati dai consigli di classe (nel testo della Camera), e piani di lavoro, anch'essi elaborati dai consigli di classe, rappresentavano indubbiamente l'inizio di un nuovo metodo didattico necessario soprattutto in una scuola per tutti: l'avvio cioè a un insegnamento interdisciplinare che può essere individualizzato perchè frutto di una **programmazione di istituto e di classe**, che tiene quindi presenti le esigenze dei singoli nel quadro dei bisogni e delle possibilità di tutti, e dove, evidentemente, i voti e gli esami di riparazione perdono il senso e il significato che pure legittimamente avevano in una scuola di pochi, fatta per selezionare alcuni migliori (cioè i privilegiati dalla natura e dall'ambiente) e non per « pro-muovere » tutti.

(10) « *L'assistenza scolastica esiste, per tutto l'arco dell'anno e per tutti; le lezioni integrative sono solo per coloro che ne necessitano. E perchè, nell'ambito di questa logica, abbiamo posto le lezioni in questione alla fine dell'anno scolastico? perchè se le avessimo poste in settembre saremmo ricaduti in tutti quei problemi di efficienza e di funzionalità che con l'abolizione della sessione autunnale di esami volevamo eliminare* » (Intervento del Ministro MISASI nella *Seduta del 16 dicembre 1970*, della VIII Commissione della Camera, in *ATTI PARLAMENTARI, cit. supra* (nota 5), p. 537. A noi sembra che, fatte a settembre, come appunto proponeva il sen. CODIGNOLA, le lezioni avrebbero avuto lo stesso carattere che hanno attualmente le lezioni private, le quali, se ben fatte, aiutano i più deboli a riprendere l'anno scolastico con meno distacco dagli altri alunni.

3. Il terzo provvedimento caratterizzante la legge-ponte era la creazione di una **piattaforma unitaria per tutti i corsi di istruzione che seguono la fascia dell'obbligo**. Questo obiettivo doveva essere conseguito anzitutto estendendo a cinque anni la durata delle scuole magistrali, degli istituti magistrali e dei licei artistici, poi aumentando il numero degli istituti professionali sperimentali e, infine, equiparando la maturità all'abilitazione professionale in modo tale che un eventuale diritto di ammissione agli ordini professionali non andasse perduto.

L'estensione a cinque anni degli istituti magistrali era voluta da alcuni settori della DC poichè ciò avrebbe permesso una **rivalutazione di fatto della formazione dei maestri**, i quali avrebbero potuto accedere a tutte le facoltà con un piano di studi secondari più unitario di quanto non avvenga con il corso integrativo istituito nel 1969 (11). L'art. 4, in cui era contenuta questa disposizione, era voluto nel suo complesso anche dai socialisti (12).

Contrari erano invece i comunisti i quali consapevoli che « *senza o contro di [loro] nessun discorso di riforma riesce ad andare avanti* », chiedevano di « *evitare che, dall'anno prossimo, nuovi studenti si iscrivano al tradizionale istituto magistrale* » perchè ciò « *significherebbe avere a disposizione quattro anni di tempo per varare la riforma, e si darebbe prova concreta di voler tagliare i ponti con tutto un ciclo storico, con tutte le valutazioni conseguenti da tale ciclo* » (13).

I comunisti pertanto chiesero la soppressione dell'art. 4 (come anche dell'art. 6 che contemplava la creazione di una commissione di studio che per tre anni avrebbe studiato le conseguenze derivanti dalla applicazione della legge: ciò infatti avrebbe dilazionato di almeno tre anni la riforma globale). Con l'astensione dei democristiani l'articolo in questione fu soppresso poichè altrimenti i comunisti avrebbero chiesto la remissione in aula del disegno di legge. (Anche l'articolo 6 venne poi soppresso con il voto favorevole dei democristiani).

Secondo l'on. BUZZI (DC) sono prevalse due fondamentali ragioni: « *La prima di natura politica, legittima nell'opposizione, ma che permetteva un'analisi critica che invece non vi è stata. Mi riferisco al timore che*

(11) Cfr. M. REGUZZONI, *La riforma della scuola secondaria superiore*, (I), cit., pp. 629 s.

(12) Evidentemente i socialisti non erano spinti dalle stesse motivazioni dei democristiani. Riteniamo che essi fossero disposti a concedere il quinto anno degli istituti magistrali perchè i democristiani accettavano di portare a cinque anni le scuole magistrali che sono nella quasi totalità gestite da istituti religiosi, per i quali un simile provvedimento sarebbe particolarmente oneroso e porterebbe alla chiusura di parecchie scuole. Noi ci auguriamo vivamente che la ragione dell'interesse da parte dei socialisti per le scuole magistrali sia piuttosto il desiderio di un miglioramento alla formazione delle educatrici di scuola materna, e non una riduzione delle istituzioni confessionali, anche se una tale riduzione possa essere, per altro verso, auspicabile magari sotto forma di « assorbimento » negli istituti magistrali, come propone il sen. CODIGNOLA (cfr. *Scuola Secondaria: punto e a capo*, in *Avanti!*, 10 aprile 1971, p. 2).

(13) Intervento dell'on. GIANNANTONI (PCI) nella *Seduta del 29 gennaio 1971*, della VIII Commissione della Camera, in *ATTI PARLAMENTARI*, cit. supra (nota 5), pp. 590 s.

la maggioranza, attraverso l'articolo 4, potesse attuare manovre finalizzate ad eludere la riforma e ritardarne i tempi di attuazione. La seconda: un giudizio preconcepito riferito ad una scuola a proposito della quale vi è invece convergenza di opinioni, sia nel mondo politico scolastico italiano che nell'opinione pubblica, circa l'assoluta necessità di una sua radicale riforma nel contesto della riforma della scuola secondaria e nella prospettiva di una diversa formazione del personale docente; e vede inoltre la necessità di assicurare una preparazione universitaria al personale docente di ogni livello per il riconoscimento che si deve alla professione dell'insegnante che esige autonomia e preparazione critica e che non può aversi quando ci si limiti a una preparazione di tipo secondario » (14).

La creazione della piattaforma unitaria veniva invece proposta dai comunisti per quanto riguarda **gli istituti professionali**. Il PCI chiedeva che si togliesse ogni limitazione di numero agli istituti autorizzati a istituire i corsi di quarto e quinto anno. La loro proposta venne respinta con 14 voti contrari e 9 in favore. Venne invece approvato un emendamento dei democristiani che estendeva da **350 a 600** il numero di tali istituti (15).

Altro punto controverso della piattaforma erano le modalità per il conseguimento della **maturità avente valore di abilitazione professionale**. Il testo primitivo proponeva che qualora per l'esercizio della professione fosse prescritta l'iscrizione in un albo professionale, nelle commissioni di maturità per gli istituti tecnici sarebbe stato nominato, in aggiunta e a pieno titolo, un altro membro, su designazione dei competenti consigli dei collegi provinciali della categoria (art. 5). Questa norma veniva suggerita dal rifiuto che l'ordine dei geometri aveva opposto all'iscrizione all'albo dei nuovi diplomati. Il provvedimento venne soppresso su proposta dei comunisti. Al senato, il sen. Codignola ottenne, attenuando così il processo di unificazione degli istituti secondari auspicato dai comunisti, che negli orari delle maturità degli istituti tecnici venissero introdotte anche **prove di applicazioni pratiche** relative alla professioni in cui l'esame abilita.

Le ragioni del fallimento della legge-ponte.

Queste osservazioni su alcuni punti essenziali della legge-ponte ci sembrano sufficienti per mostrare gli elementi validi che essa poteva comunque contenere. La legge non era un pretesto per rendere la scuola più facile, bensì un tentativo per avviarla verso un **sistema fondato sulla scelta e la partecipazione personale** sia degli insegnanti sia degli alunni al processo di apprendimento.

Per quanto già pregiudicato all'inizio e per quanto emendato alla Camera, il disegno di legge sarebbe stato ancora passabile se i senatori non si fossero accaniti su parecchi punti estranei al significato che la legge aveva. Essi portarono i corsi integrativi alle ultime tre settimane dell'anno scolastico; legiferarono sulle condizioni di eccezione per gli esami

(14) *Seduta del 18 febbraio 1971*, della VIII Commissione della Camera, in *ATTI PARLAMENTARI*, cit. supra (nota 5), pp. 692 s.

(15) Cfr. M. REGUZZONI, *La riforma della scuola secondaria superiore* (I), cit., pp. 630-633.

a settembre (art. 2); precisarono le condizioni di passaggio da una classe all'altra del ciclo dell'obbligo, soprattutto con particolare riguardo alle scuole medie annesse ai conservatori di musica (art. 4, comma 7); dissero in parole diverse all'art. 5 quello che i deputati avevano detto all'art. 4, sopprimendo la possibilità di effettuare corsi accelerati nelle scuole serali; si preoccuparono di dettagliare le norme per gli esami di maturità precisando con cura che « *qualsiasi cittadino che abbia compiuto il diciannovesimo anno di età e dimostri di essere stato prosciolto dall'obbligo scolastico o di avervi adempiuto, può chiedere di essere ammesso a sostenere, rispettivamente, gli esami di licenza della scuola media e gli altri esami non considerati dai precedenti commi del presente articolo* » (art. 8). Quest'ultima disposizione, come del resto la maggior parte delle altre « innovazioni » del Senato sono dovute ad emendamenti proposti dal sen. Codignola, il quale, evidentemente, non si è ricordato che è prosciolto dall'obbligo colui che, « *al compimento del quindicesimo anno di età, dimostri di aver osservato per almeno otto anni le norme dell'obbligo scolastico* » (L. 31 dicembre 1963, n. 1859, art. 8). Costui, per presentarsi alla licenza media dovrebbe, secondo i senatori, attendere il compimento del diciannovesimo anno di età!

In ogni caso, quali che siano stati gli errori dei senatori e le motivazioni « politiche » che i tre franchi tiratori della Camera potevano avere per far cadere il provvedimento restando in incognito (16), le ragioni sociologiche del fallimento della legge-ponte, a nostro avviso, vanno ricercate in due direzioni: la prima è riposta nell'atteggiamento diffuso tra gli insegnanti di attendere che lo adeguamento delle strutture della scuola alle nuove esigenze degli alunni avvenga mediante **provvedimenti che discendono dall'alto**; la seconda è costituita dalla tendenza dei nostri politici ad avviare riforme, anche strutturali, **senza farle precedere, accompagnare e seguire da adeguate indagini conoscitive**.

1. Il testo iniziale della legge-ponte era già espressione di un errore fondamentale: conteneva norme che, pur essendo transitorie, costituivano tuttavia provvedimenti innovativi, quali la soppressione della sessione autunnale e la conseguente introduzione dei corsi integrativi, che **non potevano essere condivisi dalla totalità degli insegnanti**. Da un lato, infatti, davano adito all'accusa di voler creare una scuola facile, quando invece si trattava di una scuola del maggiore impegno e del tempo pieno dei docenti, e dall'altro accrescevano la quantità di lavoro degli insegnanti senza prevedere le necessarie forme per una adeguata retribuzione.

La categoria docente, inoltre, essendo costituita da **persone senza una appropriata formazione didattica di livello universitario**, manca di quel dinamismo che caratterizza un professionista

(16) « *Ritengo che la cosiddetta "bocciatura" della legge sia stata provvidenziale, per il ministero e per la scuola; perchè almeno essa consentirà di chiudere l'anno senza le avventurose complicazioni che certamente sarebbero nate da una legge come quella distillata dai padri coscritti; legge che avrebbe avuto bisogno, per essere agibile, di almeno una ventina tra circolari, ordinanze, istruzioni, lettere telegrafiche, a cui avrebbe dovuto sottoporsi l'ormai quasi fatiscante ministero di viale Trastevere* » (G. Gozzer, *Un test esemplare*, in *Sette giorni*, n. 203, 2 maggio 1971, p. 25).

adeguatamente formato, e finisce col trovare la sua sicurezza non nelle leggi interne della propria competenza professionale, ma nelle norme esterne del centralismo burocratico che, definendo, una volta per tutte, i comportamenti da adottare, dà agli esecutori l'illusione di una competenza che invece non posseggono. Questa sicurezza di tipo burocratico impedisce all'insegnante di « leggere » il mondo culturale dell'alunno e quindi di parlarne in linguaggi che gli permetterebbero di entrare in contatto con lui.

Per uscire da questo immobilismo sarebbe stato necessario semplicemente prorogare le norme sperimentali per l'esame di maturità, suddividere l'anno in due quadrimestri (per dare più ampio respiro all'adattamento dell'alunno prima di formulare un qualche giudizio su di lui) e, infine, autorizzare una vasta sperimentazione di nuovi metodi e piani di lavoro. Messi di fronte alla necessità di **doversi muovere fuori della pista ben definita dalle norme tradizionali e « sicure »** (sicure, non perchè certamente buone per l'alunno, ma perchè lasciano la responsabilità degli eventuali errori all'autorità che le ha formulate), gli insegnanti sarebbero stati presto coinvolti nel processo evolutivo della società e costretti a inventare quei mezzi e processi dai quali sarebbero poi emerse le linee comuni delle strutture nuove di fatto possibili.

Evidentemente tale ipotesi comportava grossi rischi e soprattutto **supponeva una grande fiducia nel corpo docente** e nelle sue qualità professionali. Mancando, a torto o a ragione, tale fiducia, si è preferito procedere con il sistema più sicuro della norma definita per tutti dal potere centrale. Ma questo metodo, che poteva andare bene per una società statica, non è più idoneo per una società sottoposta a rapide trasformazioni dove le strutture della scuola possono essere definite in modi diversi secondo le molteplici ideologie continuamente insorgenti che appunto caratterizzano le moderne società democratiche in perenne mutamento.

2. Una volta però che viene ammessa, a causa della insufficiente preparazione professionale dei docenti, la necessità di far dipendere dalle decisioni politiche non solo le « norme generali dell'istruzione », ma anche le norme didattiche da adottare nello insegnamento, emerge la necessità inderogabile di far in modo che queste decisioni siano non il frutto di un compromesso tra opposte ideologie politiche, bensì la **risultante di ricerche e sperimentazioni scientificamente condotte**.

Evidentemente non si tratta di sperimentazioni asettiche senza nessun significato sociale, cioè di « tentativi », più o meno socialmente giustificabili, per vedere le conseguenze di una determinata congettura. Si tratta invece di ipotesi di **soluzioni a problemi insorgenti** che in ogni caso esigono una soluzione che non può essere in nessun modo differita e che di sua natura deve essere tale da poter essere generalizzata ed estesa a tutte le situazioni simili a quella che ha fatto sorgere quei problemi.

Ogni decisione, per essere razionale, deve essere preceduta da una adeguata conoscenza di ciò intorno a cui occorre decidere. Inoltre, ogni conoscenza umana è un processo che si sviluppa secondo tre momenti: esperienza, comprensione dei dati sperimentati, e giudizio che riconosce come una data particolare comprensione sia relativa a una data particolare esperienza. Conseguentemente la decisione politica deve essere anzitutto preceduta da una adeguata indagine conoscitiva. Non si può infatti comprendere un problema se non se ne conoscono i termini. Tuttavia, la comprensione non basta. Occorrerà formulare un giudizio su di essa per affermare l'identità tra l'idea che ci si è fatta di quella situazione e la situazione stessa. Tale identità si potrà affermare quando non sorgono ulteriori quesiti pertinenti alla situazione in questione. Ma ciò potrebbe verificarsi semplicemente perchè determinati interessi impediscono il nascere di ulteriori questioni. In tal modo **la soluzione politica adottata sarebbe avventata.**

Sarà quindi anzitutto necessario offrire alle questioni ulteriori l'occasione di presentarsi attuando una politica scolastica che stimoli la ricerca sociologica in modo tale da mettere in luce **i presupposti socio-culturali delle aspettative degli alunni**, mostrandone le implicazioni e individuando le applicazioni a cui la soluzione eventualmente adottata potrebbe dar luogo per essere convalidata con la prova del successo o del fallimento.

Sarà inoltre necessario considerare che prima ancora della soluzione corretta, esiste la questione del problema corretto. Il problema nasce dal fatto che la situazione di apprendimento in cui si trova l'alunno differisce dalle sue aspettative. Occorrerà quindi **dare modo di esprimersi alle aspettative degli alunni.** Emergeranno allora presupposti e implicazioni che generano conflitti e provocano ulteriori quesiti sino a fare emergere le eventuali incoerenze di fronte alle quali il problema apparirà infine come correttamente formulato.

Conseguentemente, ci sembra di poter dire che la riforma della scuola secondaria superiore non ha ancora trovato una sua accettabile formulazione perchè appunto tutte le formulazioni che ne sono state fatte sono **pure ipotesi politiche derivanti da opposte ideologie e non il risultato di una corretta e adeguata sperimentazione**, che tenga conto dei criteri che sommariamente abbiamo delineato.

Anche i nuovi ordinamenti proposti dai comunisti a Bologna, o dai democristiani a Roma, sono puri schemi mentali e **scelte ideologiche** che nessuno può convalidare con dati di esperienza (17).

(17) Il PCI ha formulato la sua proposta di riforma della scuola secondaria superiore in una conferenza nazionale del partito sulla scuola, che ha avuto luogo a Bologna dal 26 al 28 febbraio 1971 (cfr. F. ZAPPA, *Una grande lotta popolare*, in *Riforma della scuola*, n. 2, 1971, p. 3, e, alle pp. 6-8, la bozza di disegno di legge per il nuovo ordinamento della scuola secondaria superiore).

La proposta comunista prevede attività scolastiche articolate su tre

Per questo ci sembra che la linea da seguire non sia affatto quella della « **Commissione Blasini** » istituita per elaborare una legge quadro da proporre al Parlamento entro il prossimo autunno. I suoi 57 membri esprimono un compromesso politico in cui nessuna concezione pedagogica finirà per ritrovarsi.

A noi sembrano più valide le indicazioni contenute nelle « **Proposte per il nuovo piano della scuola** » (18) dove vengono definite le modalità per la sperimentazione dell'istruzione secondaria.

L'azione da svolgere in questo settore dovrebbe riferirsi a tre piani ben distinti:

1) *aggiustamenti e integrazioni* delle strutture esistenti, che potrebbero essere realizzati anche attraverso le normali vie amministrative, purché gli organi propulsori siano gli stessi che per gli altri livelli e sia assicurato l'apporto di organismi regionali e provinciali dotati di autonomia e di iniziativa;

2) *ristrutturazioni parziali*, che semplifichino e rendano più efficaci le strutture che potrebbero essere studiate e confrontate tra loro, ponendo in parallelo itinerari formativi ben delineati (tecnico e professionale, tecnico e scientifico, scientifico e classico, professionale e linguistico,

piani: a) *piano fondamentale e comune a tutti gli studenti*; b) *piano opzionale*; c) *piano delle attività libere di ricerca, di studio, di lavoro, gestite in maniera autonoma dagli studenti* » (art. 3). L'ordinamento degli studi distingue un biennio comune, seguito da un triennio suddiviso in tre settori (tecnologico-scientifico, scienze sociali, filologico-linguistico).

Anche la proposta di riforma avanzata dalla Democrazia Cristiana è stata formulata in una conferenza nazionale del partito sulla scuola, che ha avuto luogo a Roma nei giorni 14 e 15 maggio 1971. Si veda il testo della « *Relazione* » dell'on. BUZZI in *Il Popolo*, 15 maggio 1971, pp. 3 s. e l'intervento del Ministro MISASI, *ibidem*, 16 maggio 1971, p. 7.

La proposta democristiana affaccia due ipotesi: la prima consiste in una scuola secondaria di tipo comprensivo quale fu delineata a Frascati, la seconda prospetta una scuola secondaria a struttura multipla che sarebbe costituita da due licei: uno umanistico-scientifico e l'altro tecnico.

« *Il primo, distinto in due cicli, uno biennale ed uno triennale, accanto ad alcune discipline fondamentali comuni dovrebbe caratterizzarsi meno rigidamente nel primo ciclo e più accentuatamente nel secondo, per gruppi di opzioni: a) linguistico-letterario; b) filosofico-sociologico-giuridico-pedagogico; c) matematico-fisico-chimico-biologico.*

Il secondo (liceo tecnico) dovrebbe strutturarsi su un secondo ciclo biennale, e un quinto anno più specificatamente destinato alla formazione professionale. Nell'ambito del liceo tecnico, nei primi due cicli dovrebbero esistere ugualmente, accanto a discipline comuni, gruppi di opzioni progressivamente differenziate, ma sempre a livello formativo e di preparazione di base. La vera e propria definizione della preparazione professionale dovrebbe svilupparsi nel quinto anno [...] eventualmente attraverso iniziative proposte dalle Regioni ».

(18) Cfr. M. REGUZZONI, *Un nuovo piano della scuola*, in *Aggiornamenti Sociali*, (aprile) 1971, pp. 243-254, rubr. 310. Circa i criteri per la sperimentazione nell'istruzione secondaria, cfr. *Proposte per il nuovo piano della scuola*, a cura del Ministero della P.I., Comitato tecnico per la programmazione, Libreria dello Stato, Roma 1971, pp. 107-110. Suggestivi simili sono proposti anche dal *Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971/1975* (cfr. *Progetto 80*, a cura di G. RUFFOLO e L. BARCA, Sansoni, Milano 1970, pp. 104 s.).

I risultati di una prima sperimentazione parziale di una « nuova » scuola si possono trovare in *Il biennio di Milano per una scuola formativa, orientativa, unitaria*, a cura di C. SCURATI, Amministrazione Provinciale, Milano, giugno 1971, pp. 313.

sociale e tecnico, ecc., oppure varie combinazioni ternarie o più complesse);

3) *sperimentazioni sistematiche*, e debitamente estese nel tempo e nello spazio, delle ipotesi più avanzate, le quali non potranno dare risultati apprezzabili se non entro un periodo di 10-15 anni e dovranno essere attuate in sedi opportunamente collocate, costruite e attrezzate conformemente al criterio del « distretto scolastico » autosufficiente.

In ogni caso si esige una **larga partecipazione della « società civile » all'azione innovativa**, poichè ciò che è richiesto è non solo la creazione di centri di ricerca e l'avvio di indagini conoscitive sistematiche, ma anche uno « spirito » più scientifico che coinvolga il costume dell'intera nazione.

Conclusione: una politica della gioventù?

Formazione del corpo docente e atteggiamento scientifico nel modo di affrontare le scelte politiche sono dunque due esigenze fondamentali da garantire se si vuole procedere alla creazione di strutture scolastiche meno inadeguate. Tuttavia una ulteriore osservazione ci sembra opportuna.

Forse è uno sbaglio continuare a considerare la scuola come unico luogo di formazione del giovane. L'organizzazione di comunità giovanili autonome potrebbero anche risolvere in modo diverso il prolungamento dell'obbligo scolastico e della formazione differenziata: invece di obbligare tutti a continuare gli studi si potrebbero offrire possibilità di formazione alternative a quelle scolastiche mediante la incentivazione di iniziative di **gruppi di lavoro e di ricerca giovanili**. Essi troverebbero certamente i modi più consoni per esprimersi sia in forme corali (quali sono, ad esempio, le attività di drammatizzazione) sia utilizzando le tecniche audiovisive (TV a circuito chiuso, TV a circuiti miniaturizzati, ideofilm, ecc.), dando vita a centri di produzione culturale indubbiamente diversi da quelli istituzionalizzati (19).

Anche qui però sarà ancora questione di educatori e di sperimentazione. Ma sarà qualcosa di radicalmente nuovo che merita di essere tentato.

Mario Reguzzoni

(19) Un potenziamento dell'« extra-scuola » verrebbe incontro da un lato all'esigenza di « descolarizzazione » variamente sottolineata dalle tesi del *Manifesto* (cfr. M. REGUZZONI, *La riforma della scuola secondaria superiore* (I), cit., pp. 622 s., nota 3) e da I. ILLICH in *Deschooling Society* (cfr. G. GOZZER, *Una società senza scuole*, in *Sette giorni*, n. 210, 20 giugno 1971, p. 28), e potrebbe, dall'altro, meglio rispondere alla nuova figura dell'insegnante che « non parla più dalla cattedra ai suoi allievi; lavora in un laboratorio di psicologia, elabora un programma, svolge attività di consulenza, orienta e guida i discenti, i "mateti", su numerose scelte a binari multipli; spesso non è sul proscenio, ma sta dietro le quinte o magari in una lontana centrale di controllo, lavorando presso editori, produttori di media, laboratori di ricerca: la sua funzione "rimane" anche se ne variano i modi e i simboli esterni » (G. GOZZER, *ibidem*).