

Alessandro Fusacchia (Rieti, 1978), deputato della Repubblica dal 2018 al 2022, è stato membro della Commissione Cultura, Scienza, Istruzione, relatore per la proposta di legge «Doppia Laurea» e coordinatore di due Intergruppi parlamentari, sull'intelligenza artificiale e sull'orientamento degli studenti. Per tre anni, dal 2014 al 2016, è stato capo di gabinetto al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. In precedenza ha lavorato per diverse istituzioni nazionali ed europee, tra cui il Ministero dello Sviluppo economico, il Ministero degli Affari esteri e il Segretariato del Consiglio dei ministri dell'Unione Europea a Bruxelles. Ha un PhD conseguito all'Istituto Universitario Europeo di Fiesole e ha insegnato a Sciences Po a Parigi e alla School of Government della Luiss a Roma. Ha pubblicato articoli scientifici, tre romanzi (l'ultimo è *I solitari*, Cooper 2016) e il racconto *Frutto di mare* (Modo Infoshop 2022).

«Per tre anni sono stato capo di gabinetto al Ministero dell'Istruzione: non ho solo visto, ho esercitato potere.

Ho deciso, orientato, trattato, imposto, sbagliato.

In più di un'occasione, ho provato a hackerare quel meccanismo disfunzionale con cui si erano sempre fatte le riforme e approvate le leggi».

Attraverso la ricostruzione in prima persona della storia di una delle leggi più discusse degli ultimi anni, il disarmante racconto di quanto sia difficile superare la macchinosità degli ingranaggi decisionali della politica.

ALESSANDRO FUSACCHIA

LO STATO A NUDO

Editori
GF
Laterza

ALESSANDRO FUSACCHIA

LO STATO A NUDO

Storia intima della «Buona Scuola»






Come scrivere una legge che voleva essere rivoluzionaria e ritrovarsi il Paese contro? La risposta è nella vera storia della «Buona Scuola», l'iniziativa che ha segnato forse più di ogni altra il governo Renzi. All'epoca dei fatti Alessandro Fusacchia era il capo di gabinetto al Miur e ha dunque avuto un ruolo nevralgico in tutte le tappe che hanno portato all'ideazione, al varo e all'attuazione della legge. Dal tentativo di tornare ad assumere nella scuola solo per concorso alle misure per 'premiare' i docenti, fino all'introduzione dell'alternanza scuola-lavoro obbligatoria o del piano per la digitalizzazione delle scuole, l'autore restituisce con il piglio della cronaca e con sguardo lucidissimo la distanza tra quello che si studia sui commentari di diritto costituzionale e quello che accade nella realtà. Il lettore ha così accesso al dietro le quinte di un ministero e di un governo e può toccare con mano la fatica della burocrazia, i tanti aspetti banali del potere, la complessità di ogni scelta politica. Un libro necessariamente critico e auto-critico, che mostra quanto sia difficile in Italia cambiare.

In copertina: Foto Adobe Stock

Progetto grafico ed elaborazione dell'immagine: Francesco Sanesi



per informazioni sui nostri libri
iscriviti alla newsletter su
www.laterza.it e seguici su   

€ 19,00 (i.i.)

Alessandro Fusacchia

Lo Stato a nudo

Storia intima
della «Buona Scuola»

© 2022, Gius. Laterza & Figli

www.laterza.it

Prima edizione ottobre 2022

Edizione

1 2 3 4 5 6

Anno

2022 2023 2024 2025 2026 2027

Proprietà letteraria riservata
Gius. Laterza & Figli Spa, Bari-Roma

Questo libro è stampato
su carta amica delle foreste

Stampato da
Sedit 4.zero srl - Bari (Italy)
per conto della
Gius. Laterza & Figli Spa
ISBN 978-88-581-4841-9

a Marta

Il presente è la più fragile tra le strutture improbabili.

Ian McEwan, *Macchine come me*

Indice

Prologo	
Il mio primo giorno di scuola	3
Parte prima	
<i>Concepire una legge</i>	
1. Come tutto comincia	13
2. Sepolti sotto le carte del Ministero	24
3. Docenti contro docenti	37
4. La benedizione del Papa e delle elezioni	44
5. La scrittura in segreto della «Buona Scuola»	55
6. Gli incontri carbonari con Renzi a Palazzo Chigi	67
7. Si va in scena	80
Parte seconda	
<i>Scrivere e approvare una legge</i>	
1. La consultazione più partecipata della storia	93
2. Le mille e una bozza	114
3. Il faticoso approdo in Consiglio dei ministri	131
4. La Camera approva	142
5. Renzi <i>contro</i> «La Buona Scuola»	158

Parte terza

Attuare una legge

1. L'orologio svizzero al centro del suq	171
2. La scuola (e il Ministero) del futuro	182
3. L'algoritmo	196
4. Terremoti	206
5. L'ultimo giorno di scuola	215
6. Da allora	219

Epilogo

Il mio primo giorno di università	237
-----------------------------------	-----

Ringraziamenti	249
----------------	-----

Lo Stato a nudo
Storia intima della «Buona Scuola»

Prologo
Il mio primo giorno di scuola

Oggi è il mio primo giorno di scuola. Domenica prossima compirò trentasei anni. Sto andando a piedi al Ministero.

All'ingresso del monumentale palazzo di viale Trastevere trovo un crocchio di commessi e autisti, per loro è solo un altro ministro che arriva, un nuovo staff, chissà chi ci toccherà stavolta, qualcuno lo conosciamo di sicuro, è come noi perché si sa, i ministri vanno e vengono, ma noi restiamo.

Salgo le scale, mi indicano il mio ufficio, mi presento alle segretarie, e poi mi chiudo dentro questa grande sala sguarnita, pulita e soprattutto ripulita di ogni carta, quasi fosse rimasta disabitata per anni e che invece è stata liberata soltanto da poche ore.

È giovedì 20 febbraio 2014 e qualche sera fa, poco dopo mezzanotte, la senatrice Stefania Giannini mi ha scritto per incontrarci con urgenza. Ci eravamo visti un paio di volte nelle ultime settimane, avevamo parlato di burocrazia, di giuristi di Stato, delle elezioni europee che si terranno fra tre mesi. Non ci conosciamo benissimo, ma c'è empatia e una bella affinità culturale.

Così la mattina dopo sono nel suo ufficio in Senato. «Questo pomeriggio potrei diventare ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca», mi dice solenne a bruciapelo. «Se succede, mi piacerebbe che il capo di gabinetto fossi tu».

Quello stesso pomeriggio giura nelle mani del presidente della Repubblica, tre giorni a scambiarsi messaggi, l'altro ieri ci rivediamo, poi ieri passa tutta la giornata a Treviso con il nuovo capo del governo Matteo Renzi – visitano insieme una scuola e il campus di H-Farm, verso ora di pranzo pubblica un tweet per annunciare che ha scelto me, non casualmente lo fa da quel luogo, è lì che due anni fa, con l'allora ministro Corrado Passera, abbiamo presentato il lavoro della task force sulle startup – e ci diamo appuntamento per vederci stamattina direttamente al Ministero.

Avvertenza

Al tempo dei fatti narrati Stefania Giannini era chiamata *il Ministro*, o al più *la (signora) Ministro*. Nei documenti ufficiali, nei comunicati stampa, nelle riunioni. Nel libro ho preferito usare *la Ministra*, ma è utile far sapere al lettore che si tratta di un piccolo falso storico.

Inoltre, ho preferito usare scuola elementare, media e superiore al posto di primaria, secondaria di primo grado e secondaria di secondo grado, così come preside invece di dirigente scolastico, al solo fine di rendere più scorrevole la lettura.

La segreteria mi informa che le due vice del mio predecessore vorrebbero conoscermi. Pochi minuti dopo sono sedute di fronte a me, dall'altra parte della scrivania.

Entrambe campane, sono due dirigenti di ruolo dell'amministrazione. Marcella Gargano. Simona Montesarchio. Ci presentiamo, siamo coetanei, passiamo subito al tu.

Mi bastano poche battute per capire che sanno benissimo quello che vogliono. Ho trenta giorni per decidere se confermarle come vice capo di gabinetto, ma solo trenta minuti per decidere se fidarmi.

Mi rendo conto che tanto vale prendere la situazione di petto.

«Non siamo qui per continuare a fare come sempre», esordisco. «Questo è un governo molto diverso da quelli che ci sono stati finora. È diverso il presidente del Consiglio, è diversa la nostra Ministra, e io ho tutta l'intenzione di aiutarli a restare tali».

Sono stato in altri due Ministeri prima di arrivare al Miur, ho sofferto perché da consigliere del ministro c'era sempre qualcun altro con cui fare i conti, anche quando il ministro era d'accordo e spingeva in una certa direzione. Non mi interessa fare manutenzione, a Bruxelles i capi di gabinetto dei commissari europei sono dei policy makers e vorrei che provassimo ad esserlo anche noi, per quel che si potrà.

Gargano e Montesarchio mi guardano attente, ogni tanto si scambiano un'occhiata veloce, di complicità. È probabile che si stiano dicendo «Eccone un altro, però aspetta, dai, facciamolo almeno finire».

«Mi hanno insegnato che il pesce puzza sempre dalla testa, e noi siamo la testa. Non si può più pensare di governare per emendamenti su emendamenti che hanno ormai reso illeggibile qualsiasi normativa. Non si può continuare a colpi di deroghe, a fare mille proroghe. Ma vi rendete conto? Ci diamo scadenze sapendo già che tanto non le rispetteremo».

Mi è partita l'arringa, riprendo fiato, cerco un cenno.

«È perfetto», dice sbrigativa Gargano.

«Siamo d'accordo», le fa eco Montesarchio.

È troppo facile darmi ragione.

«Avremmo bisogno di far firmare alcune cose alla Ministra», prosegue Montesarchio, e mi indica uno scrittoio nell'angolo della sala. Sopra ci sono una decina di cartelle di tela, altre sono in pelle. Firmieri. Si chiamano firmieri e dentro ci sono le car-

te da mettere in firma alla Ministra. Sono l'unico autorizzato a farlo, se qualcosa va storto si può ricostruire facilmente cos'è successo.

«Non sono tutte urgenti», prosegue. «E poi dovresti parlarle del Consiglio dei ministri che c'è domani, abbiamo anche un nostro provvedimento».

«Domani?».

«Un decreto legge, sì. Sui collaboratori scolastici ex Lsu... bidelli, per capirci».

Qualcosa mi sfugge. Non siamo ancora arrivati e già abbiamo un nostro decreto legge che deve andare in Consiglio dei ministri.

«È una proroga», e cerca di dirlo piano. «Per due mesi, ma va fatta domani perché altrimenti da lunedì sono senza contratto. Costa 40 milioni di euro. Ci serve a comprare tempo per capire come risolvere la cosa in via definitiva. Ti ho preparato una nota dettagliata, ma se vuoi te ne parlo anche adesso».

24 mila bidelli, concentrati in un po' di regioni, rimasti senza lavoro dopo che alcuni lotti di servizi di pulizia delle scuole già esternalizzati sono stati messi a gara Consip. 40 milioni per comprare due mesi di tempo.

«Di fatto è la proroga di una deroga», e lo dice lentamente, perché si capisca che non è solo una provocazione, ma il suo modo di dirmi «Noi ci siamo, ma qui non bastano le buone intenzioni, aspetta, fatti accompagnare qui dentro, impara, noi ti seguiamo ma prima seguici tu».

Sento un irrefrenabile desiderio di urlare, e non so come ma resto zitto, Montesarchio prosegue e io mi vendico interrogandola, voglio capire fin dove sa, fin dove posso arrivare.

Passiamo agli altri firmieri, quasi tutti ordinaria amministrazione. Poi abbraccio i più importanti, attraverso il lungo corridoio ed entro nell'ufficio della Ministra. Mezz'ora dopo sono di nuovo fuori, riattraverso il corridoio, il commesso che staziona davanti al mio ufficio mi apre la grande porta di legno massello, lo ringrazio per la gentilezza, poso i firmieri sulla scrivania.

Un quarto d'ora dopo la Ministra mi fa chiamare di nuovo, torno da lei, mi chiede un paio di verifiche, mi riavvio verso il mio ufficio, stavolta sono a mani vuote. Quando arrivo a tre metri dalla porta il commesso scatta sull'attenti e la apre. Le liturgie del potere. Gli dico «Grazie, ma non si preoccupi. Faccio da solo».

Sto lì, a leggere la nota sugli ex Lsu, a cercare di capire – come mi ha chiesto la Ministra – cosa si possa fare perché non sia *soltanto* la proroga di una deroga, a come trasformarla in una misura non estemporanea ma risolutiva, quando qualcuno bussa.

Gargano entra, si siede, va dritta al punto.

«Scusa, hai detto qualcosa al commesso qui fuori?».

«Ma chi?», rispondo incredulo.

Mi guarda, accenna un finto rimprovero.

«Gli hai detto di non aprirti più la porta». Non è una domanda.

«Be'...» e non faccio in tempo ad aggiungere niente.

«È venuto a lamentarsi. Demansionamento».

Butto la schiena contro la poltrona.

«Va bene», sospiro. «Da dove cominciamo?».

Prima di essere eletto alla Camera dei deputati, ho lavorato per anni in più Ministeri italiani – allo Sviluppo economico, agli Affari esteri, da ultimo al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca. Ci ho lavorato arrivandoci da rimpatriato (da Bruxelles), chiamato dai ministri di turno, e ritrovandomi ogni volta a vedere da vicino come nascevano le leggi e cosa succedeva quando venivano prese in carico dagli uffici del Ministero il giorno dopo la loro approvazione.

Tra il 2014 e il 2016 sono stato capo di gabinetto al Miur: non ho solo visto, ho esercitato potere. Ho deciso, orientato, trattato, imposto, forzato, sbagliato. In più di un'occasione, ho provato a hackerare quel meccanismo disfunzionale con cui si erano sempre fatte le riforme e approvate le leggi. Questa esperienza al Miur – possibile solo grazie alla fermezza e alla generosità di Stefania Giannini – è stata una palestra unica. Sono partito da quello che avevo capito negli anni e nei Ministeri precedenti e ho fatto l'unica cosa che chiunque avesse fatto quel mestiere mi aveva sempre sconsigliato di fare: ho sperimentato, vedendo fino a che punto fosse possibile innovare, misurando ogni giorno la distanza tra quello che si studia sui commentari di diritto costituzionale o sui manuali di scienza della politica e quello che accade nella realtà.

Ho visto come vanno davvero le cose. Ho vissuto il potere che ogni governo esercita, là dietro, quando i riflettori sono spenti.

Al primo Consiglio dei ministri presieduto da Matteo Renzi, un anziano, pluridecorato e riconosciuto capo di gabinetto,

nella sala attigua a quella in cui il governo era riunito mentre noi aspettavamo fuori, mi si avvicinò e disse: «Quindi a questo giro sei tu il più giovane?». Accennai appena un sorriso. «Temo che la vera differenza tra noi sia un'altra», risposi. «Io non ho una laurea in Giurisprudenza». Lo vidi trasalire, era sbigottito. Con un capo del governo che non aveva neppure quarant'anni, sull'età – anche sulla mia – era forse pronto a soprassedere. Ma che potessi fare il capo di gabinetto senza una laurea in legge era un affronto intollerabile. La prova definitiva dell'arrivo dei barbari.

Qualche anno fa è uscito un volume, non casualmente anonimo, si intitola *Io sono il potere* (Feltrinelli, 2019) e racconta il mondo dei capi di gabinetto, le dinamiche tra ministri e vertici dei Ministeri, il rapporto tra governo e Parlamento, il come-funziona-davvero, il chi-comanda-davvero. Un libro volutamente esagerato, cinico in più di un passaggio, ma certamente puntuale, per molti versi *esatto*.

Negli anni al Miur ho provato a non essere *quel* potere, e a vedere che cosa invece succedeva se in quel sistema di potere – con un piccolo gruppo di incursori, e facendo un'alleanza con i migliori dirigenti già dentro – provavamo ad essere *l'interferenza*.

Fino a che punto si poteva sparigliare e far girare la macchina diversamente? A quali condizioni avremmo potuto ottenere risultati apprezzabilmente diversi da quelli sempre ottenuti in passato?

Col cambio di governo, alla fine del 2016, decisi di lasciare il posto di capo di gabinetto. Di lasciare quello status sociale, quello stipendio, quel potere. Avevo intuito facilmente che su dossier rilevanti per la scuola italiana sarei finito, soltanto pochi mesi dopo, a rimangiarmi politiche pubbliche alla cui definizione e approvazione avevo contribuito in maniera significativa, e a fare, in più di un caso, il contrario di quello che avevo fatto nei tre anni precedenti. Avrei bruciato quel poco di credibilità che mi ero costruito. Pelo sullo stomaco, naso turato: e in cambio mi sarei probabilmente assicurato, fino alla pensione, un ancoraggio definitivo ai posti di comando dello Stato italiano. Avevo trentotto anni, una figlia nata da tre settimane. Non me la sono sentita di cedere alla tentazione. Mollai tutto, nell'arco di un lunedì pomeriggio pochi giorni prima di Natale.

Qualche mese dopo, anche sulla spinta di quello che avevo provato, decisi di dedicarmi apertamente alla politica, mi can-

didai alle elezioni politiche del 2018, e fui eletto in Parlamento. Da allora e da quest'altra parte, sto vedendo adesso come le cose continuino a non funzionare e per certi aspetti si siano ancora più logorate e sfilacciate rispetto a pochi anni fa. Come non funzioni la scrittura delle leggi, da quando sono pensate a quando qualcuno deve fare in modo che gli effetti siano reali per le persone a cui sulla carta sono state destinate; come non funzionino gli uffici dei Ministeri; come non funzionino i miei successori; come non funzioniamo noi parlamentari. Tutti ostaggio di un grande stallo.

Oggi mi sono convinto che non ci sia speranza di cambiare questo Paese se *in tanti* non capiamo i meccanismi reali con cui è governato, lo spazio per riformarli, la quantità e singolarità di così tante eccezioni che scavalcano ogni regola, la distanza tra come funziona in teoria e cosa accade nella pratica. Se non aumenta il numero di chi – dentro e fuori le istituzioni – matura non solo la consapevolezza di cosa non vada, ma anche la contezza del *perché* e del *come* non vada.

Non avevo un modo migliore di essere d'aiuto in questo esercizio di comprensione collettiva che provare a raccontare tutto quello che ho imparato io *partendo da un caso concreto*.

Mostrando come nasca l'idea di una legge, come arrivi ad essere approvata, come venga o non venga attuata. Di come ognuna di queste fasi faccia storia a sé, incidendo però profondamente sulle altre. Non offrendo un ragionamento astratto, ma confessando la ricostruzione di una legge effettivamente promulgata dallo Stato italiano, meglio se con implicazioni per un numero significativo di cittadini.

Non ho dovuto pensare troppo a quale legge scegliere. Ce n'è una che conosco meglio di chiunque altro. Ha avuto un impatto su milioni di studenti e sulle loro famiglie. Ha cambiato la vita – ad alcuni in meglio, ad altri in peggio – a centinaia di migliaia di docenti. Ha accompagnato l'ascesa e la caduta di un presidente del Consiglio. Ha caratterizzato un'intera stagione politica e istituzionale del Paese, polarizzando tra chi l'ha amata e chi l'ha odiata.

«La Buona Scuola». Decidemmo di chiamarla così, una mattina di maggio del 2014, accettando la proposta dell'insegnante e scrittore Marco Lodoli, seduti in una dozzina attorno ad un tavolo di legno massiccio nell'anticamera del mio ufficio.

Penso sia giunto il momento di raccontare com'è andata. Cosa sia successo veramente con «La Buona Scuola». Come nacquero alcune misure, perché furono prese certe decisioni, come mai alcuni passaggi non portarono dove ci aspettavamo, cosa rischiò ad un certo punto di far deragliare tutto. È ora di raccontare come fu possibile che nello stesso anno vennero stanziati 3 miliardi in più sul capitolo di bilancio dello Stato destinato all'istruzione, e solo pochi mesi dopo si tenne il più grande sciopero generale della scuola italiana dal secondo dopoguerra ad oggi. È una storia che merita di essere conosciuta. A condizione di essere raccontata tutta, fino in fondo, senza sconti per nessuno, con una riflessione critica e autocritica.

Raccontarla così ha chiaramente un costo, che sono pronto a pagare. Gli errori che furono fatti – a partire dagli errori che feci io – ci sono tutti in questo libro, che va letto come una messa a nudo, un compito di anatomia, un esercizio di scarnificazione.

Ma ci sono anche la disciplina intellettuale e il rigore morale che servono per restituire a chi legge una storia autentica, che gli consenta di arrivare a formulare un giudizio storico e politico, e che sia di una qualche utilità per capire cosa serva davvero e quale dovrebbe essere la priorità assoluta per la politica e le istituzioni. Perché senza aggiustare quello che nella produzione e attuazione delle leggi non va, continueremo solo a incedere spediti verso il burrone.

Ho scritto questo libro pensando ai tanti studenti alle prese con gli ultimi anni di scuola o con l'università. Pensando a giovani donne e uomini pronti, o almeno predisposti, a fare la loro parte: sperando che arrivino all'ultima pagina con un po' più voglia di impegnarsi nel settore pubblico, di entrare al servizio dello Stato, di dedicarsi alla politica, e di farlo senza tracce di cinismo o scoramento, e solo con coraggio, un po' di lucidità in più, e soprattutto fermezza.

L'ho scritto scegliendo un tempo verbale che normalmente non si usa: il presente storico. Ho voluto raccontare quello che è successo come se stesse succedendo adesso, in diretta, mentre il lettore legge. È l'unico modo che conosco per provare non solo a raccontare i fatti, ma anzitutto a trasmettere qualche emozione; a generare quell'immedesimazione che è poi la chiave più profonda per arrivare alla comprensione.

Ogni volta che le cose finiscono e guardiamo indietro, ci riesce normalmente abbastanza facile unire i puntini. Normalmente, quando le cose finiscono, capiamo. Senza accorgerci, però, che nel resoconto che ci facciamo sottovalutiamo il peso del caso come pure delle decisioni che avremmo fatto meglio a non prendere.

Per capire come nacque «La Buona Scuola», come creammo e occupammo uno spazio che non esisteva, come si svilupparono le cose in quegli anni, serve non sapere nulla di come andò a finire. Serve rivivere quello stato di eccitazione. Serve tornare a sentire quel clima di possibilità inedite che visse e sentì chiaramente chi si ritrovò al governo, in quell'inizio del 2014, tra l'arrivo a Palazzo Chigi di Matteo Renzi a febbraio, e la vittoria storica del Pd, sopra il 40%, alle elezioni europee a maggio.

Tirate un bel respiro. Ci immergiamo.

Questa è la biografia non autorizzata di un pezzo di storia recente del Paese.

Parte prima
Concepire una legge