

# STORIA DELLA SCUOLA ITALIANA (Fabrizio Dal Passo)

## Capitolo Primo

### *Il sistema scolastico dalla fase preunitaria all'Italia unita (1848-1948)*

#### 1. Nascita del sistema scolastico italiano

Nella penisola italiana del XVIII secolo, l'insegnamento elementare e medio appare una diretta conseguenza della precettistica privata, più che una reale istituzione pubblica. Dalla seconda metà del '700 si manifesta, al contrario, un'attenzione maggiore all'organizzazione della scuola pubblica, anche a livello popolare, specie con i progetti di riforma illuministici. Oltre ai tentativi di riforma dell'istruzione superiore, viene impostata una politica scolastica aperta al popolo, nella quale si distingue per prima la Lombardia di Maria Teresa, seguita dagli altri Stati italiani. I principi diventano i portatori di un nuovo concetto di Stato laico ed autonomo, sganciato dal controllo ecclesiastico (sotto questo aspetto l'abolizione della Compagnia di Gesù nel 1773 diede un contributo decisivo). Tuttavia, i problemi a cui si doveva far fronte erano enormi: le condizioni miserevoli del popolo, la mancanza dei maestri, gli scarsi investimenti statali e l'assenza quasi totale della didattica, unite ad una coscienza ancora poco chiara della funzione civica dell'istruzione, resero vani i numerosi tentativi dei sovrani illuminati.

A partire dalla Rivoluzione francese, con il nuovo assetto dell'Europa dopo il periodo napoleonico, con l'estendersi della rivoluzione industriale, con l'accentuarsi del ruolo statale nel settore della pubblica istruzione anche ai fini del governo della società, con l'acquisizione della coscienza degli effetti della scolarizzazione sulla dinamica sociale, il quadro generale degli orientamenti dell'istruzione pubblica cambia notevolmente. La scansione delle possibili presenze scolastiche si estende dalle scuole infantili all'università; in questo periodo nasce la diversificazione delle funzioni della scuola elementare da quelle della scuola media, al cui interno si accentua la separazione tra gli indirizzi professionali e quelli umanistici-letterari (licei) e si fanno più diffusi i tentativi di operare correttivi didattici per rendere più vivibili e interessanti gli studi e la scuola. L'Italia giacobina elimina, almeno temporaneamente, la concezione dell'educazione come precettistica privata per sostituirla con il concetto di formazione sociale, di cui deve interessarsi lo Stato fin dalla scuola popolare. D'altronde, è proprio nel triennio giacobino che si diffonde l'idea del *citoyen* come parte attiva per la costruzione ed il mantenimento dello Stato.

In Italia è esemplare l'opera di Vincenzo Cuoco (1770-1823) *Rapporto al Re G. Murat per l'organizzazione della Pubblica istruzione* (1809) non tanto per gli esiti, purtroppo non efficaci, ma per le motivazioni e l'impianto didattico<sup>(1)</sup>. L'intersezione tra soggetti e gruppi sociali, tra divisione scolastica e differenziazione culturale diventa sempre più stretta. Cuoco insiste sul fatto che «*l'istruzione, perché sia utile deve essere: 1. universale; 2. deve esser pubblica, 3. deve esser uniforme*»; ma propone «*la divisione dell'istruzione pubblica in sublime, media, elementare: o volendo usare il linguaggio comune, alta, secondaria, primaria*»<sup>(2)</sup>. Non si tratta solo di moderatismo, di pregiudizi: il modo di impostare i problemi, di comprendere le relazioni tra stratificazione sociale e gerarchie scolastiche, di concepire l'educazione e l'istruzione come strumenti emancipatori, non deve travalicare la questione del ruolo stesso dell'istruzione: il popolo, non avendo alcuna funzione nell'esercizio del potere esecutivo, dev'essere istruito solo per ubbidire “ai sapienti” e da loro “trarre profitto”.

Con il 1848 cominciò a diffondersi un dibattito acceso sulle condizioni delle classi meno abbienti e sul diritto all'istruzione pubblica: si comprese il rapporto tra capitalismo, borghesia ed organizzazione scolastica<sup>(3)</sup>.

---

<sup>1</sup> Nel *Rapporto* si afferma: «È necessario che vi sia un'istruzione per tutti, una per molti, una per pochi. La prima non deve formar del popolo tanti sapienti; ma deve solo istruirlo tanto, quanto basta perché possa trarre profitto dai sapienti. Quella de' pochi è destinata a conservare e promuovere le scienze, le quali, siccome abbiamo detto, non si perfezionano se non da persone addette solamente ad esse. L'istruzione di molti ha per oggetto di facilitare la comunicazione tra i pochi ed i moltissimi. I grandi scienziati, sempre pochi, non possono essere a contatto immediato con tutto il popolo; molte loro utili scoperte non possono essere dal popolo comprese, molti precetti non sono mai eseguiti, se alla ragione non si unisce l'esempio di persona dal popolo conosciuta e rispettata. Ad ottenere tutto questo sono utilissimi i proprietari, i quali con istruzione e mezzi maggiori e con maggiore autorità di esempio, dal seno della loro famiglia, sono più facilmente in contatto con gli scienziati e coi libri, e sono più efficaci a persuadere il popolo». V. Cuoco, *L'ordinamento delle scuole nel Regno di Napoli*, in *Il pensiero educativo e politico*, La Nuova Italia, Firenze, 1948, pp. 222-225.

<sup>2</sup> V. Cuoco, op. cit., p. 225.

<sup>3</sup> Friedrich Engels (1820-1895) in *La situazione della classe operaia in Inghilterra* (1844) denuncia le condizioni drammatiche degli operai sotto l'aspetto morale, culturale, economico, occupazionale. Non meno negativa appare la situazione dell'infanzia, in parte abbandonata, in parte occupata nell'industria, senza l'apporto di famiglie in grado di fornire loro educazione e sostegno scolastico. Marx e Engels si facevano promotori di un'istruzione pubblica, gratuita in grado di conciliare l'educazione con la produzione materiale, specie a partire dai nove anni. La suddivisione dei

L'istruzione inizia a confrontarsi con l'economia, i processi produttivi, il ruolo dei lavoratori, gli strati e le classi sociali. Al modello scolastico liberale, contrassegnato dalla differenziazione e dalla subalternità, è ora contrapposta una scuola funzionale al proletariato ed ai ceti meno abbienti. Un modello scolastico che si affida alla sperimentazione, ma anche alle forze, ai partiti, alle organizzazioni politiche. Se prima si trattava di gestire una società stratificata, ormai il confronto avviene all'interno dei gruppi e delle classi sociali, di impostazioni filosofiche ed ideologiche molto differenziate, tanto che gli obiettivi dei ceti e della classe liberale o, almeno, del ceto egemonico sarà duplice: controllare la mobilità sociale anche tramite il controllo della mobilità scolastica; contenere e controbattere le impostazioni ideologiche e culturali alternative rispetto al sistema. La conseguenza immediata è stata la burocratizzazione del sistema scolastico: una fitta rete di leggi, circolari e norme si infila negli spazi di libertà e di autodecisione.

Per quanto riguarda la situazione italiana risultano esemplari le relazioni sul progetto per la riforma della pubblica istruzione nel Regno di Napoli (*Rapporto sul progetto di legge per il riordinamento dell'istruzione primaria e Rapporto sul progetto di legge sulla riforma dell'insegnamento secondario*) stese dalla Commissione per la Riforma della Pubblica istruzione (segretario Francesco De Sanctis), nominata in seguito alla Costituzione concessa da Ferdinando II (29 gennaio 1848), e le iniziative dell'I.R. Istituto Lombardo di Scienze, Lettere ed Arti per «*promuovere lo studio di alcune proposte riguardanti lo stato dell'istruzione in Lombardia, la frequenza, la distribuzione, l'educazione*».

Nel *Rapporto sul Riordinamento dell'istruzione primaria* steso da De Sanctis viene sottolineata la differenza tra istruzione ed educazione (più legata alla religione) e si afferma che solo dall'educazione «*ci sarà dato ottenere quell'amoroso consorzio degl'intelletti, che fa di tutto un popolo una famiglia di fratelli e di amici*»<sup>(4)</sup>. Al secondo punto si propone che «*questa sorta d'istruzione, o primaria, o popolare, o elementare che vogliamo chiamarla, (debba) essere obbligatoria e gratuita*». Riguardo all'istruzione secondaria, si afferma che «*esser deve preparazione non ad alcune, ma a tutte le professioni*» evitando il sistema di potere che favorisce alcune professioni (medici ed avvocati) rispetto ad altre importanti, quali quelle esercitate nel settore delle arti, delle industrie, dell'agricoltura, del commercio<sup>(5)</sup>. Nella preparazione della relazione *Sull'ulteriore sviluppo del pubblico insegnamento in Lombardia*, Carlo Cattaneo (1801-1869) si servì di numerosi schemi, proposte, suggerimenti oltre che del materiale e delle statistiche raccolte ed elaborate nell'ambito dell'Amministrazione teresiana, ma l'insurrezione di Milano (marzo 1848) mise in discussione il lavoro della Commissione e la necessità di apportare integrazioni e cambiamenti di indirizzo. Il progetto tiene conto dei mezzi finanziari occorrenti e delle fonti a cui attingere; inoltre, il gruppo di lavoro, ed in particolare Cattaneo, muove da un'impostazione più razionale dei diversi ordini scolastici, propone una maggiore elasticità ed autonomia ai singoli gradi ed istituti, rivaluta l'impostazione scientifica nei contenuti e nei metodi e, soprattutto, tiene in considerazione le condizioni economiche e sociali della Lombardia: la scuola è concepita come uno strumento per rinnovare la società ed accrescere i mezzi di produzione<sup>(6)</sup>. Per quanto riguarda l'istruzione media e superiore il progetto propone il ridimensionamento della scuola umanistica a favore di un'istruzione amministrativa, economica, professionale: si cerca di modificare la visione "aristocratica" del ginnasio rispetto alle scuole tecniche, per cui i più ricchi, «*anche se tardigradi e zoppicanti frequentavano il ginnasio ed i meno abbienti le scuole tecniche*»<sup>(7)</sup>. Cattaneo rese più organica questa relazione nel *Progetto per una riforma dell'insegnamento superiore nel Cantone del Ticino*, presentato nel 1852 alla Direzione della Pubblica Istruzione della Repubblica e Cantone del Ticino<sup>(8)</sup>.

---

fanciulli e degli adolescenti in tre classi (9-12 anni; 13-15; 16-17) prevedeva un'occupazione lavorativa con un orario adeguato alle diverse età ed un'istruzione politecnica: «*Per istruzione noi intendiamo tre cose. Prima: formazione spirituale. Seconda: educazione fisica, quale viene impartita nelle scuole di ginnastica e attraverso gli esercizi militari. Terza: istruzione politecnica, che trasmette i fondamenti scientifici generali di tutti i processi di produzione, e che contemporaneamente introduce il fanciullo e l'adolescente nell'uso pratico e nelle capacità di maneggiare gli strumenti elementari di tutti i mestieri*». Di contro alla tendenza a sviluppare nell'operaio «*una sola delle sue attitudini a spese di tutte le altre*», e, quindi, a preferire un soggetto unilaterale, veniva contrapposta l'esigenza di formare l'«*uomo onnilaterale*»: «*L'istruzione potrà far seguire ai giovani rapidamente l'intero sistema della produzione, secondo i motivi offerti dai bisogni della società o dalle loro proprie inclinazioni. Toglierà ai giovani il carattere unilaterale impresso ad ogni individuo dall'attuale divisione del lavoro*». Cfr. M. A. Manacorda, *Il marxismo e l'educazione. Testi e documenti*, Armando, Roma, 1971.

<sup>4</sup> Si legge, per quanto attiene, appunto, alla natura e al grado dell'istruzione primaria: «*Dare a tutti gli ordini sociali la medesima istruzione non è solo vanità, ma danno; che un'istruzione superiore al bisogno ed al proprio stato alimenta disordinati desideri, desta passioni che non si possono soddisfare, renderci inquieti e scostanti, e nutre di ambizione, di vanità, di superbia i nostri animi. Ma vi è una istruzione necessaria a tutte le classi, ordinata a darci una chiara coscienza della nostra dignità e de' nostri doveri, ed a formare la ragione pubblica, che temperi e regga i moti inconsulti e immoderati dell'animo, e dia all'opinione un indirizzo costante e sereno*». F. De Sanctis, *Scritti pedagogici* (a cura di N. Sammartano), Armando, Roma, 1959, pagg. 96-110.

<sup>5</sup> F. De Sanctis, op. cit., p. 110.

<sup>6</sup> R. Fornaca, C. Cattaneo, *Filosofia, politica, educazione*. Armando, Roma, 1963, p. 216.

<sup>7</sup> R. Fornaca, op. cit., p. 228.

<sup>8</sup> R. Fornaca, op. cit., p. 229 e segg.

Le leggi Boncompagni (1848) e Casati (1859), approvate nel Regno di Sardegna, nacquero in periodi «eccezionali» e non costituirono l'esito di un dibattito parlamentare. Il sistema di gestione che scaturisce dalla legge Boncompagni (4 ottobre 1848) non presenta particolari differenze dal sistema amministrativo, giudiziario, militare dello Stato ed i suoi punti cardine sono: stratificazione delle funzioni, gerarchia, controllo, uniformità. Se, da un lato, il sistema accentua i compiti delle autorità costituite, dall'altro giustifica ogni grado d'istruzione come preparazione a quello successivo. Si afferma che il Ministro segretario di Stato ha il compito di promuovere il progresso del sapere, la diffusione dell'istruzione e la conservazione delle sane dottrine. Le scuole sono poste sotto la direzione e tutela del Consiglio universitario, della Commissione permanente per le scuole secondarie e del Consiglio generale per le scuole elementari<sup>(9)</sup>. Si tratta di un sistema strettamente gerarchizzato, in cui non è lasciato spazio all'autogoverno: persino i professori universitari non hanno facoltà di eleggere il Rettore, anche se l'Università (o alcuni elementi scelti dall'esecutivo) è utilizzata come strumento di gestione e di controllo dei vari tipi di scuola. All'opposto, l'istruzione pre-scolastica è lasciata completamente all'iniziativa privata e religiosa.

Con la legge Boncompagni non viene impostato un nuovo rapporto tra società, scuola, Stato, Chiesa, ma piuttosto varata una legge-quadro con cui lo Stato tende a controllare istituzioni e strutture che da lungo tempo hanno gestito in proprio la scuola e l'istruzione. Con successive disposizioni, tra il 1849 ed il 1857, furono apportate alcune varianti alla legge Boncompagni, anche in relazione alle nuove linee di annessione e di unificazione italiana, fino all'emanazione, il 13 novembre 1859, della legge 3725 che prende il nome dal ministro Gabrio Casati (1798-1873)<sup>(10)</sup>. Essa rappresenta il punto culminante dello sforzo organizzativo del Regno piemontese nel settore scolastico ed il punto di riferimento per la futura classe dirigente dell'Italia unita, pur con le ambiguità e le contraddizioni della classe liberale: il popolo resta comunque una classe subalterna, a cui si deve fornire un'istruzione rudimentale, sufficiente appena a formare dei sudditi fedeli al Re e alla patria. Il tipo di gestione proposto ed imposto, lo stato giuridico degli insegnanti e degli allievi daranno filo da torcere per molto tempo alle organizzazioni degli insegnanti, ai partiti politici di centro e di sinistra, agli uomini di cultura da Labriola a Salvemini e, a partire specie dagli anni Ottanta, si produrranno movimenti e dibattiti tesi a modificare dall'interno o a fare saltare il sistema scolastico uniforme ed accentrato di questa legge. Riguardo all'Istruzione superiore, l'art. 47 della legge Casati specifica che essa ha il fine di indirizzare i giovani «nelle carriere sì pubbliche che private in cui si richiede la preparazione di accurati studi speciali, e di mantenere ed accrescere nelle diverse parti dello Stato la cultura scientifica e letteraria». Riguardo alle scuole medie inferiori e superiori, la legge sancisce la divisione tra istruzione secondaria classica e istruzione tecnica, cui si attribuiscono finalità specifiche<sup>(11)</sup>. Le ricorrenti crisi agricole, le mancate riforme fondiari, le scarse innovazioni tecniche della produzione agricola, il contraddittorio sistema finanziario, le alterne vicende delle banche e del sistema imprenditoriale nell'artigianato e nell'industria, unite allo scarso riconoscimento giuridico della qualificazione scolastica, non contribuirono certo a dare un'incentivazione qualitativa e quantitativa agli istituti tecnici e professionali, a parte la loro posizione subordinata. Mal pagati, privi di uno stato giuridico, molte volte (specie nei comuni minori) alla dipendenza di amministratori poco sensibili, costretti ad una serie di attività e di servizi extrascolastici, quasi privi di una solida preparazione professionale e culturale, con classi numerosissime, i maestri e le maestre sono gli autentici missionari di una società e di una classe politica che li nutre di retorica, di nazionalismo, di etica del dovere<sup>(12)</sup>. La loro battaglia, sia nelle associazioni laiche, sia in quelle cattoliche, è stata complessa

<sup>9</sup> Nella legge Boncompagni è affermato contestualmente che le scuole elementari «servono come preparazione a tutti gli altri gradi d'istruzione»; le scuole secondarie di indirizzo classico «come preparazione agli studi universitari»; le scuole speciali continuano l'istruzione elementare e «preparano all'esercizio delle professioni per le quali non è destinato alcuno speciale insegnamento nelle Università»; le Scuole Universitarie «compiendo l'istruzione letteraria e scientifica, abilitano coloro che la frequentano ai supremi gradi accademici di una delle facoltà e ad esercitare le professioni che da esse dipendono». Cfr.: V. Sinistrero, *La legge Boncompagni del 4 ottobre 1848 e la libertà della scuola*, in "Salesianum", n.3, 1948.

<sup>10</sup> La legge Casati è un vero «corpus», comprendente 380 articoli divisi in cinque titoli in cui si delinea, anche nei minimi particolari, tutto l'apparato scolastico, riprendendo ed integrando la legislazione precedente. L'intelaiatura generale della legge è molto rigida, ed è articolata in cinque titoli (*Dell'Amministrazione della Pubblica Istruzione; Dell'istruzione superiore; Dell'Istruzione secondaria classica; Dell'istruzione tecnica; Dell'Istruzione elementare*). L'amministrazione centrale si basa sulle seguenti «autorità»: Ministro della pubblica istruzione, Consiglio superiore di pubblica istruzione, Ispettorato generale degli studi superiori, Ispettorato generale degli istituti secondari classici, Ispettorato generale degli istituti primari e delle scuole normali (art. 2). La legge contiene, inoltre, tutta una serie di norme relative allo stato giuridico degli insegnanti, del personale della scuola, degli studenti, agli esami ed al controllo disciplinare.

<sup>11</sup> L'art. 188 della legge Casati prescrive: «L'Istruzione secondaria ha per fine di ammaestrare i giovani in quegli studi, mediante i quali s'acquista una cultura letteraria e filosofica che apre l'adito agli studi speciali che menano al conseguimento dei gradi accademici nelle Università dello Stato». L'art. 272 specifica: «L'istruzione tecnica ha per fine di dare ai giovani che intendono dedicarsi a determinate carriere del pubblico servizio, alle industrie, ai commerci ed alla condotta delle cose agrarie, la conveniente cultura generale e speciale».

<sup>12</sup> La legge Casati prevede anche le materie d'insegnamento per la formazione degli insegnanti delle scuole elementari e, in aggiunta per le maestre, «l'insegnamento dei lavori propri al sesso femminile» mentre per i maestri «un corso elementare d'agricoltura e di nozioni generali sui diritti e doveri dei cittadini in relazione allo Statuto, alla legge elettorale ed all'amministrazione pubblica» (art. 358).

e difficile: stato giuridico, garanzie d'impiego, rapporti con le amministrazioni locali e statali, retribuzione, libertà di insegnamento, diritto all'associazionismo, rappresentatività negli organi collegiali. Le maestre si trovano sicuramente in una posizione peggiore: reclutate per sopperire alla mancanza di personale maschile, molte volte inserite solo nelle classi inferiori, retribuite malissimo (metà e talvolta solo un terzo del già scarso stipendio dei maestri), esse sono ricercate dai comuni perché permettono risparmi maggiori nei bilanci.

Riguardo all'istruzione elementare, la legge Boncompagni è più precisa sulla gestione ed il controllo che non sull'organizzazione. La legge Casati è molto più dettagliata sia sulla suddivisione (inferiore e superiore) sia sulle materie di studio<sup>(13)</sup>: la divisione in scuole elementari inferiori e superiori, urbane e rurali a loro volta suddivise in tre categorie, la prevista utilizzazione dei sottomaestri e di scuole convenzionate e a breve periodo, crea una rete inestricabile di stati giuridici. Il giudizio di Cattaneo sulla legge, estesa a tutto il Paese dal 1861, è esplicativo: «*La legge Casati è indegna del tempo e dell'Italia. Non conviene porvi mano per rappezzarne la decima parte*»<sup>(14)</sup>. L'unificazione italiana e la conseguente estensione dei provvedimenti normativi del Regno Sabauda al resto della penisola non migliorarono il quadro generale dell'istruzione, almeno nei primi anni dell'Unità. Lo Stato liberale, esente da ogni tipo di responsabilità economica riguardo all'edilizia scolastica e alla retribuzione degli insegnanti, pone entrambi gli oneri a carico dei Comuni senza accertarsi della loro disponibilità economica e politica, lasciando al caso l'istruzione elementare: gli abbandoni, le bocciature, la mancata frequenza sono altissimi, con l'aggiunta dell'analfabetismo (78% nel censimento del 1861 e del 73% in quello del 1871 con punte che vanno nel 1871 dal 50% in Piemonte al 53% in Lombardia, al 75% in Emilia, all'89% in Calabria, all'87% in Sicilia, all'88% in Sardegna<sup>(15)</sup>). E' certo, comunque, che alcune affermazioni della legge Casati, come la gratuità e l'obbligatorietà della scuola primaria, il superamento della distinzione educativa tra maschi e femmine e l'esigenza di una più adeguata preparazione professionale dei docenti restarono alla base delle future riforme dell'istruzione pubblica.

Si è dovuto attendere la *legge Coppino* (1877)<sup>(16)</sup> per la definizione dei criteri dell'obbligatorietà a tre anni, portata a sei anni nel 1904 con la legge Orlando ed a otto (almeno sulla carta) con la legge Gentile (1923), mentre in Europa le leggi relative risalgono in Inghilterra al 1876, in Francia al 1882 ed in Olanda al 1900. La legge Coppino ed i programmi del 1888 dovuti ad Aristide Gabelli (1830-1891) costituiscono un passo avanti nel travagliato settore dell'istruzione di base. La legge, oltre a cercare di rendere operativo il principio dell'obbligatorietà della scuola elementare, limitatamente al grado inferiore, fissa le sanzioni per gli inadempienti, instaurando il controllo statale sulle nomine dei maestri. L'incontro tra la sinistra storica ed il positivismo diede, senza dubbio, dei buoni risultati; tuttavia, a parte la graduale involuzione politica ed il trasformismo fino alle posizioni autoritarie della fine del secolo, i conti presentano molte lacune. Coppino punta sul raccordo fra scuola e lavoro, tra esercito e popolo, tra scuole elementari, serali, festive, professionali; in una circolare richiede l'utilizzo dei maestri, ma anche di savie e modeste donne<sup>(17)</sup>: il punto critico della legge consiste nella differenziazione dei corsi e degli indirizzi delle scuole elementari superiori, in rapporto o all'attività lavorativa futura o al proseguimento degli studi<sup>(18)</sup>. Lo Stato e la classe politica tengono conto delle difficoltà dei comuni nell'istituire nuove scuole e della popolazione di raggiungere la sede scolastica, ma tra difficoltà e smagliature amministrative, nonostante la previsione di forti interventi statali, prosperano l'analfabetismo e l'ignoranza<sup>(19)</sup>. Il regolamento di attuazione della legge, emanato qualche mese dopo (Regio Decreto 19 ottobre 1877, n. 4101) esenta, all'articolo 21, dalle pene della legge

<sup>13</sup> L'art. 317 della legge Casati afferma che «*l'istruzione elementare è data gratuitamente in tutti i comuni*», però aggiunge, e la specificazione è importante, «*questi vi provvedono in proporzione delle loro facoltà e secondo i bisogni dei loro abitanti*». Gli articoli che riguardano l'obbligatorietà sono il 326 ed il 327, in particolare il 326 recita: «*I padri e coloro che ne fanno le veci, hanno obbligo di procurare, nel modo che riterranno più conveniente ai loro figli dei due sessi in età di frequentare le scuole pubbliche elementari del grado inferiore, l'istruzione che viene data nelle medesime*». Cfr.: F. Boiardi, *La riforma della scuola di Gabrio Casati*, in Il "parlamento italiano", Milano, Nuova CEI Informatica, 1988, vol. I

<sup>14</sup> R. Fornaca, op. cit., pp. 222, 242.

<sup>15</sup> Sul problema e sui dati relativi all'analfabetismo si vedano le opere indicate nella Bibliografia. Lo stesso per la legge Boncompagni e Casati.

<sup>16</sup> La legge 3961 del 15 luglio 1877 fissa l'obbligatorietà al corso elementare inferiore, con possibilità di anticiparla e di posticiparla a seconda dei risultati conseguiti. L'articolo 4 prescrive l'ammenda di cinquanta centesimi, elevabile fino a dieci lire, a seconda della reticenza. Gli articoli 8 e 9 riguardano le modalità, i tempi, le condizioni di attuazione della legge sull'obbligo scolastico.

<sup>17</sup> Ministero della Pubblica Istruzione, *Sull'obbligo della istruzione elementare nel Regno d'Italia. Attuazione della legge 15 luglio 1877*. Con prefazione del Ministro Coppino, Roma, 1878.

<sup>18</sup> «*...Di qui il bisogno di raccogliere più che si può, e forse di trascinare con saggio avvedimento il meglio, nello istruire e nello educare l'operaio, mentre sotto ogni aspetto potranno essere più abbondanti e più larghi i programmi d'insegnamento nelle scuole dei giovani che aspirano a più alti studi*». Ministero della Pubblica Istruzione, op. cit., p. 52.

<sup>19</sup> La relazione presentata da Coppino il 19 gennaio 1878 sullo stato dell'istruzione elementare in Italia merita di essere sottolineata per l'analiticità dei dati relativi alle regioni ed alle province, alla popolazione residente, agli alunni, agli insegnanti, ai comuni in cui «*si proclama l'obbligo*» e a quelli «*in cui non si proclama*», alle spese, alle scuole pubbliche e private, allo stato economico delle popolazioni, alle condizioni delle città e delle campagne. Cfr. Ministero della Pubblica Istruzione, op. cit., pp. 47-48.

(tra l'altro ingiuste, perché ricadono sempre sui nullatenenti) coloro che non assolvono all'obbligo per "impedimenti gravi", quali "le malattie, la distanza dalla scuola, la difficoltà delle strade, la povertà assoluta". A ciò si aggiunga l'ambigua posizione assunta dalla legge nei confronti dell'insegnamento religioso: esso, sebbene non esplicitamente abolito, non compare più tra le materie; al suo posto è inserito (art. 2) l'insegnamento delle "prime nozioni dei doveri dell'uomo e del cittadino", il che metterà in allarme larghe frange dell'opinione pubblica cattolica<sup>(20)</sup>.

I discorsi e gli interventi di Francesco De Sanctis (1817-1883) sono fondamentali per capire gli intenti della sinistra storica, le difficoltà incontrate, ma anche le contraddizioni entro le quali si mosse<sup>(21)</sup>. La sinistra storica si trovò ad affrontare una situazione difficilissima con strumenti legislativi solo in apparenza solidi ed incisivi, con interventi estemporanei e soprattutto con programmi scolastici sbilanciati; basti dire che i programmi che portano la firma di Boselli e dovuti a Gabelli (uno dei maggiori rappresentanti del positivismo italiano) furono impostati nel 1888 (da notare il ritardo rispetto all'avvento della sinistra storica) e nel 1894 erano già soggetti a revisione anche in seguito al cambiamento del clima sociale e politico<sup>(22)</sup>.

Sono gli anni, tra l'altro, in cui inizia la penetrazione nelle scuole italiane di Pinocchio (1883) e del *Libro Cuore* (1886): la preoccupazione maggiore nei programmi riguarda la formazione etica e civile. I programmi di storia puntano su Casa Savoia, su Cavour e Garibaldi, mentre si precisa che l'insegnamento della storia deve ispirare il sentimento del dovere, la devozione al pubblico bene e l'amore della patria. Anche i programmi Baccelli (1894), attenti ai registri, ai voti, alle assenze, insistono sui temi dell'educazione civica: si guarda più al passato che al futuro, ad una visione contadina ed agricola, con la convinzione che la trasformazione industriale possa mettere in crisi valori, idee, costumi, tradizioni. Insomma, se i positivisti aspirano più di altri liberali a trasformazioni sostanziali delle condizioni di vita delle classi sociali, non desiderano mettere in discussione l'assetto complessivo dell'ordine sociale.

Superati gli anni "reazionari" della fine del XIX secolo, con l'inizio dell'era giolittiana si passa ad una nuova fase della situazione scolastica, grazie anche ad una migliore condizione economica e politica del Paese. Il dibattito sull'istruzione è animato dalle due forze politiche più importanti dell'anteguerra, cioè i socialisti ed i cattolici con le loro associazioni, come l'Unione magistrale nazionale (1901), la Niccolò Tommaseo (1906) e la Federazione nazionale insegnanti scuola media, FNISM (1902).

Dal confronto e dalla spinta delle varie organizzazioni politiche nascono i seguenti provvedimenti legislativi:

- *Legge Orlando* dell'8 luglio 1904, n. 407, che prolunga l'obbligo scolastico fino al dodicesimo anno di età (4 anni di scuola elementare propriamente detta ed il passaggio alla scuola media, dopo un esame di maturità, per i più fortunati, oppure la frequenza dei due anni del corso popolare per chi è destinato alle attività lavorative manuali), istituisce le scuole serali e festive per gli analfabeti, la refezione e l'assistenza scolastica a carico dei Comuni per i più poveri e la creazione della Direzione generale dell'istruzione elementare;

- *Legge n. 383 del 15 luglio 1906*, che istituisce la Commissione centrale per il Mezzogiorno e la lotta contro l'analfabetismo nelle isole e nelle province del Sud e l'incremento delle scuole serali e festive così come nelle direzioni didattiche;

- inizio di un'inchiesta ufficiale, condotta sotto la direzione dell'ispettore Camillo Corradini (1909), per fare un chiaro punto sulle condizioni dell'istruzione primaria nel Regno;

- emanazione della *legge Daneo-Credaro* del 4 giugno 1911, n. 487, che rappresenta il massimo impulso all'espansione sistematica dell'istruzione elementare nel Paese. Essa avoca allo Stato le scuole primarie, eccetto quelle dei comuni di capoluogo e circondario, ristruttura l'amministrazione in senso liberale, istituendo nuovi circoli di direzione didattica, il Patronato scolastico obbligatorio in tutti i Comuni, le scuole reggimentali e le scuole carcerarie; stanziando fondi per le biblioteche popolari, scolastiche e magistrali, per le scuole degli handicappati e per gli asili. A questi ultimi il nome di Credaro resterà legato per la legge n. 27

---

<sup>20</sup> È da condividere, pertanto, la sintesi di Vigo quando scrive: «Le ambizioni della legge Casati di bruciare le tappe mandando a scuola tutti i fanciulli dai sei ai dodici anni e quelle, più modeste ma più realistiche, della legge Coppino che limitava la frequenza dai sei ai dieci anni, si infransero contro l'arretratezza dell'economia, la povertà di famiglie e di comuni, l'indifferenza dei genitori, l'avversione di una parte del clero nei confronti della scuola pubblica, l'ostilità di una frazione non secondaria della classe dirigente, il calcolo sottile di una classe politica che continuava a considerare l'istruzione con diffidenza». G. Vigo, *Gli italiani alla conquista dell'alfabeto*, in AA.VV. (a cura di S. Soldani e G. Turi), *Fare gli italiani. Scuola e cultura nell'Italia contemporanea*. Vol. I. *La nascita dello stato nazionale*. Il Mulino, Bologna, 1993, p. 57.

<sup>21</sup> Significativa è la dichiarazione desanctisiana sul modo di intendere la scuola (1872): «Perciò la scuola è un laboratorio, dove tutti sieno compagni nel lavoro, maestro e discepolo, e che il maestro non esponga solo e dimostri, ma cerchi e osservi insieme con loro, sì che attori siano tutti, e tutti siano come un solo essere organico, animato dallo stesso spirito. Una scuola così fatta non vale solo a educare l'intelligenza, ma, ciò che è più, ti forma la volontà. Vi si apprende la serietà dello scopo, la tenacità dei mezzi, la risolutezza accompagnata con la disciplina e con la pazienza; vi si apprende, innanzi tutto, ad essere un uomo». F. De Sanctis, *Scritti e discorsi sull'educazione*, Firenze, La Nuova Italia, 1967, p. 118.

<sup>22</sup> I programmi del 1888 riprendono i concetti sviluppati dal positivismo e da Gabelli: educazione intellettuale, morale e fisica, lotta al dogmatismo, all'istruzione nozionistica, richiamo ai dati, all'esperienza, al metodo deduttivo, all'impostazione scientifica, al linguaggio chiaro e comprensibile.

del 4 gennaio 1914, con cui si emanano i primi programmi sull'educazione pre-scolastica, redatti da Pietro Pasquali.

I programmi per le elementari del 1905 (Orlando-Orestano) traducono il nuovo ordinamento istituito con la legge 8 luglio 1904, che predispone la divisione dei destini scolastici al termine della quarta tra chi deve proseguire gli studi e chi deve inserirsi nel mondo del lavoro: la professionalizzazione della scuola elementare (che rimane ancora una volta la spia principale di tutta una politica scolastica) è stata la risposta distorta, all'inizio del secolo, al fenomeno dell'industrializzazione. I risultati di questa politica emergeranno chiaramente dall'inchiesta Corradini del 1910<sup>(23)</sup>.

Sempre riguardo alla gestione della scuola, sono indicative la *legge Daneo-Credaro* (4 giugno 1911, n. 487) e la politica perseguita nel 1920-1921 dal tandem Giolitti-Croce, con forte influenza del Partito popolare italiano e di Don Luigi Sturzo. Per la prima volta si riconosce, con la legge Daneo-Credaro, l'avocazione della scuola elementare allo Stato. L'amministrazione scolastica provinciale è demandata al Consiglio scolastico, alla Deputazione scolastica ed alla Delegazione governativa per l'istruzione elementare e popolare costituita dal Prefetto, da un rappresentante del Ministro del tesoro, dal ragioniere capo della prefettura. I vantaggi economici e giuridici per alcune categorie di insegnanti elementari risultano problematici: nella sostanza questa legge passa ancora sopra le loro teste senza il loro concorso e con scarsissime presenze nella gestione della scuola. Si appesantisce la presenza prefettizia, che filtra e coordina le scelte e, dal momento che l'avocazione delle scuole elementari allo Stato si riferisce soprattutto ai comuni non capoluogo di provincia, si continua a controllare le amministrazioni comunali a livello di organizzazione scolastica, di gestione, di distribuzione dei mutui, di preventivi di spesa, di impostazione nelle costruzioni scolastiche. La legge del 1911 riprende l'impostazione relativa al patronato scolastico, aumenta anche i fondi per le biblioteche popolari, scolastiche e magistrali, per gli asili e i giardini d'infanzia e per le scuole speciali per gli handicappati.

La prima guerra mondiale cancellò gran parte di questi interventi e di questi fondi. Il dramma dei contadini, la presenza delle organizzazioni operaie e religiose, la battaglia condotta dall'inizio del secolo dalla Federazione degli insegnanti della scuola media, dalle associazioni magistrali laiche e cattoliche contribuì marginalmente al sistema dell'istruzione. Gli esiti elettorali del 1919, la crisi del partito e del movimento liberale, la presenza del partito socialista e del partito popolare e delle forze nazionalistiche non apportarono effetti positivi sulla politica scolastica; è indicativo, ancora una volta, che nel progetto di riforma di Benedetto Croce (1920-1921) si parlasse di differenziazione dei destini scolastici a partire già dalla scuola elementare, di un ritorno alla legge Casati, accanto all'introduzione del numero chiuso specie nei ginnasi e nei licei (secondo il principio di "poche scuole statali ma buone"), dell'aumento delle tasse scolastiche, della messa a punto dell'esame di Stato. Il cammino dell'istruzione pubblica in Italia, appena avviato, era già ad un bivio decisivo.

## 2. l'istruzione pre-scolastica

Nel periodo giolittiano, sotto le spinte dei movimenti socialisti e cattolici, la struttura centralistica dello Stato cominciò a perdere colpi, anche se il controllo delle realtà sociali della nazione passava sempre attraverso l'amministrazione statale, spesso inefficiente per eccesso di burocratizzazione. La classe liberale deroga alcune questioni, ritenute marginali, ai Comuni o all'iniziativa privata: è questo il caso dell'istruzione pre-scolastica ed elementare. La legge Casati sancisce il diritto del cittadino di provvedere direttamente o tramite scuole private all'istruzione dei figli e concede a chiunque abbia compiuto i 25 anni di età la facoltà di aprire scuole, purché detentore di certi requisiti e previa accettazione del controllo statale: questa presa di posizione mostra chiaramente la debolezza organizzativa ed economica del nuovo Stato unitario. La linea accentratrice dello Stato deve fermarsi bruscamente di fronte al problema dell'istruzione: l'introduzione dell'obbligo dell'insegnamento religioso (artt. 315 e 325 della legge Casati) e la deroga dell'insegnamento elementare, della gestione degli asili infantili, delle scuole materne ed, in generale, delle istituzioni e comunità infantili ai Comuni (nella stragrande maggioranza impossibilitati ad assolvere tale compito) e la delega concessa alle istituzioni ed alle iniziative private e religiose, mostrano chiaramente quanto gravosa fosse la situazione dell'istruzione nell'Italia postunitaria; d'altronde la legge sulla scuola materna statale è stata approvata solo nel 1968.

---

<sup>23</sup> «La realtà costituisce la negazione più manifesta e più assoluta del principio teorico cui il servizio scolastico... dovrebbe corrispondere ... La spesa per l'istruzione ... viene a trovarsi in ragione diretta della potenzialità economica dei bilanci comunali e in ragione inversa della gravità dei bisogni». Ministero della Pubblica Istruzione, *L'istruzione primaria e popolare in Italia con speciale riguardo all'anno 1907-1908*. Relazione presentata da S. E. il Ministro della P. I. dal Direttore Generale Camillo Corradini, Roma, 1910-1912, voll. 4.

In Italia i primi asili infantili furono fondati nel 1828 a S. Martino dell'Argine su iniziativa del sacerdote Ferrante Aporti (1791-1858); questi istituti si preoccupavano di salvare l'infanzia dalla miseria, dall'analfabetismo, dall'ignoranza, dai pregiudizi, di offrire un'esistenza decorosa, un'educazione ispirata ai principi cristiani, un'istruzione semplice, ma dignitosa, in un ambiente possibilmente accogliente e con metodologie ispirate al rispetto, all'affetto per l'infanzia. Presenti, pur tra molte difficoltà, incomprensioni ed opposizioni, in città ed in campagna, gestiti ora da religiosi, ora da laici, gli asili aportiani costituirono il primo nucleo di quell'educazione popolare rivolta alle famiglie, ai bambini dell'età prescolastica in armonia con la convinzione che l'educazione della prima infanzia fosse un atto dovuto ed una necessità per vincere antichi pregiudizi, per inserire nuove modalità di vite oneste e controllare lo sviluppo morale delle nuove generazioni <sup>(24)</sup>.

Importantissime a livello europeo, per il loro contenuto innovatore, sono state le proposte pedagogiche ed educative di Friedrich Wilhelm August Froebel (1782-1852) fondatore, nel 1840, di alcuni Giardini d'infanzia (*Kindergarten*) ed autore dell'opera *L'Educazione dell'uomo* (1826). Il suo modo di concepire il ruolo delle scuole infantili ed in particolare dei giardini d'infanzia ha avuto un'importanza enorme anche per successivi esperimenti nel nostro Paese <sup>(25)</sup>. Dal confronto tra le metodologie froebeliane ed aportiane con le impostazioni della scuola materna delle sorelle Rosa (1866-1951) e Carolina Agazzi (1870-1945) nacquero in Italia esperienze particolari, basate sulla compresenza di impostazioni non solo pedagogiche e didattiche, ma anche ideologiche. La Chiesa, superato il periodo dell'atteggiamento critico, almeno da parte dei conservatori, non solo si adeguò, ma cercò di confermarsi come istituzione egemonica dell'educazione infantile: una presenza ed un'organizzazione che crebbe con i contributi della psicologia, della pedagogia e della didattica moderna. Già le sorelle Agazzi si dimostrarono attente all'educazione materna e familiare, alla vita reale del bambino, al ruolo che assumevano le attività espressive, il gioco, gli oggetti cari al bambino, le attività nella scuola materna come il canto ed il sentimento religioso, il tutto in un'atmosfera di accoglienza, di serenità, di disponibilità, di fiducia nelle possibilità dell'infanzia.

Con Maria Montessori (1870-1952) e con la creazione delle *Case dei bambini* (1907) si ebbe una vera svolta nell'educazione infantile anche perché la pedagogia scientifica impose una maggiore professionalità delle educatrici ed un'impostazione più attenta dei metodi e delle prospettive dell'infanzia e delle istituzioni infantili. Le scuole materne assumono una propria dignità e connotazione nell'ambito del lungo ciclo della formazione; anzi vengono a costituire, insieme agli asili nido, non solo il primo ciclo, ma l'anello forse più importante ai fini della strutturazione dell'impianto formativo. Da istituzioni assistenziali ed eminentemente popolari, asili nido e scuole materne si trasformano nel tempo, anche in seguito alla richiesta ed all'attenzione delle classi medie, assumendo proprie caratteristiche come impianto architettonico, attività, materiale didattico, competenze. Per quanto riguarda la scuola materna, la messa a punto delle *Istruzioni* del 1914, l'attenzione prestata dalla *riforma Gentile* (1923) e dalla *riforma Bottai* (1939-1940), dai programmi del 1945, dagli *Orientamenti* del 1958, alla legge istitutiva della scuola materna statale (1968), agli *Orientamenti dell'attività educativa nelle scuole materne statali* (1969) e ancora agli *Orientamenti dell'attività educativa nelle scuole materne statali* (1991) ed alla costituzione degli *istituti comprensivi* (1994) <sup>(26)</sup>, si è potuto registrare un cambiamento notevole nel modo di accogliere e di concepire la vita

---

<sup>24</sup> Significative sono, a questo proposito, le riflessioni e le testimonianze di Aporti e di Cavour. Scriveva Aporti nell'agosto del 1834: «Si richiamino ad esame tutte le pratiche esistenti in società, e si scoglierà quante di esse siano viziose e come per esse s'insinuino errori, peccati, superstizioni, e si esaltino anziché s'infrenino gli affetti che troppo ardenti declinano in vizio. Io non vorrò enumerarle tutte queste pratiche, v'indicherò soltanto quelle che ben dirette potrebbero ingenerare una grandissima utilità morale». E aggiungeva: «Quei possidenti ravvisarono nella mendicizia de' figli degli agricoltori la scuola inavvertita e gratuita delle oziosità, poi del piccolo ladroneccio campestre, dal quale passano al grande ladroneccio: in somma il primo fomite della disonestà ed immoralità che lamentiamo nella classe agricola. E non si fermarono que' ragionevoli uomini solamente a querelarsi, come suoi fare l'egoista, del male; pensarono al rimedio, e lor parve trovarlo opportunissimo nella istituzione di una scuola infantile di carità». E Cavour intervenendo ad una seduta del Senato sabauda il 17 febbraio 1851: «Il seme che si spande nell'animo di questi giovanotti in quel primo stadio della vita ha conseguenze per tutto il rimanente della loro carriera, è indirizzo della vita che debbono seguire, è lo sviluppo dei loro sentimenti ... Costa assai meno, a dir vero, un buon indirizzo a cento ragazzi che riparare gli infortuni di un solo uomo, che non avendo ricevuto il beneficio dell'educazione e dell'istruzione, segue la via del vizio». F. Aporti, op. cit., p. 244. Cfr. A. Gambaro, *La pedagogia italiana nell'età del Risorgimento*, in AA.VV., *Nuove questioni di storia della pedagogia*, vol. II, La Scuola, Brescia, 1957, pp. 553-792.

<sup>25</sup> Froebel considerava fondamentale l'educazione familiare, rispetto a quella scolastica, perché è in grado di sensibilizzare le coscienze sull'unità eternamente vivente che è in tutte le cose; la famiglia può diventare scuola solo se non privilegia l'egoismo, la pluralità, la molteplicità e aiuta il bambino a cogliere i rapporti, le connessioni spirituali tra le cose, la natura, le persone. Un atteggiamento estetico, etico, spirituale, culturale che dovrebbe informare le esperienze, la cultura, la didattica, l'apprendimento, l'istruzione. L'importanza attribuita da Froebel all'attività ludica, al senso della "scoperta", vengono riprese anche per il successivo stadio della lettura e della scrittura: sotto questo aspetto, lo scrivere ed il leggere diventano il primo grande strumento per la crescita spirituale del bambino. Questa concezione pedagogica, didattica, filosofica mette in luce l'importanza attribuita da Froebel alla presa di coscienza nei confronti di atteggiamenti e di metodi scolastici che stavano diventando sempre più meccanici, ripetitivi, privi di motivazioni.

<sup>26</sup> Per la costituzione degli istituti comprensivi vedi l'art. 21 della L. 31 gennaio 1994, n. 97: «Nei comuni montani con meno di 5.000 abitanti possono essere costituiti istituti comprensivi di scuola materna, elementare e secondaria di primo grado, cui è assegnato personale direttivo della

dell'infanzia, delle famiglie, delle attività nelle scuole infantili. I collegamenti con la scuola elementare, l'autonomia formativa e, nello stesso tempo, l'attenzione ai processi di maturazione ed all'acquisizione di capacità e di attitudini sociali, alle modalità organizzative ed alla qualità professionale delle persone presenti e attive nel lavoro formativo, rendono sempre più le scuole materne credibili e funzionali rispetto alle nuove dinamiche sociali e culturali. Tutto questo nel momento in cui l'infanzia e le famiglie registrano e sono sottoposte a forti e radicali cambiamenti da tutti i punti di vista: culturale, sociale, economico, pedagogico, giuridico, al punto da modificare il modo di vivere e di recepire i bambini e l'infanzia<sup>(27)</sup>.

### 3. Il Fascismo: Riforme o controriforme?

Nella storia dell'istruzione si è parlato spesso di “riforme” con un'accezione molto forte, come se l'intero sistema fosse stato modificato radicalmente; in realtà si è trattato, nella maggioranza dei casi, di semplici aggiustamenti, di un adeguamento ai cambiamenti ed all'insorgere di nuove problematiche, di risposte a pressioni provenienti dalla società civile, da nuovi gruppi sociali, dagli stessi insegnanti, di nuove impostazioni nel governo della scuola, di messa a punto di programmi, ecc. La scuola italiana non poteva contare su una Costituzione nella quale fossero definiti i suoi compiti e la sua identità: restavano come unici punti di riferimento lo Statuto e l'impianto della legge Casati, tanto che nei dibattiti erano frequenti le richieste di un ritorno alle loro prescrizioni. La stessa legge Gentile deve essere collocata all'interno di un'operazione culturale, istituzionale, politica che ha radicalizzato lo spirito e gli intenti della legge Casati fino ad accentuare i criteri del centralismo, del nazionalismo, dell'uniformità, della gestione burocratica e fiscale, della divisione tra la scuola popolare e la scuola per le élites. Ancora durante e dopo l'Assemblea Costituente e l'entrata in vigore della Costituzione Repubblicana, le resistenze al cambiamento e ad autentiche riforme furono forti. Tornando alle problematiche dell'assetto della scuola italiana quale si era venuta organizzando in seguito alla legge Casati ed agli interventi della destra e della sinistra liberale è da registrare, specie a partire dall'inizio degli anni Novanta, l'inserimento di interlocutori nuovi che vanno dalle posizioni socialiste e democratiche a quelle cattoliche e a presenze ed interferenze di tipo nazionalistico. I socialisti si trovarono a dipanare notevoli difficoltà, tardarono a intendere il vero significato ed anche la struttura della scuola borghese; dilazionarono la proposta di una riforma della scuola media in attesa di un'alternativa politica, si invischiarono, come Salvemini, nella discussione sulla selettività, sulla serietà degli studi, sulla funzione elitaria della scuola superiore e universitaria; più puntuale e più articolato fu, invece, l'intervento sugli asili, le scuole materne, elementari, popolari, professionali ed in generale sull'assistenza scolastica, medica, integrativa, sui regolamenti scolastici, sulla gestione della scuola, sulla cultura laica. Negli anni immediatamente successivi alla prima guerra mondiale il partito socialista dovette affrontare problemi interni a cui fecero seguito crisi e scissioni (come quella di Livorno del 1921). Ciò non impedì che da posizioni diverse, uomini come Matteotti, Agostinone e soprattutto Gramsci individuassero i rapporti esistenti tra strutture scolastiche e strutture sociali, economiche e politiche e procedessero alla «lettura» delle caratteristiche e delle connotazioni della politica scolastica che la classe politica liberale aveva gestito ed impostato dal 1848.

La Chiesa, già ai tempi di Pio IX, ha puntato l'attenzione sul binomio educazione popolare ed educazione religiosa, attaccando il liberalismo, il socialismo e le opinioni dell'educazione staccata dal magistero della Chiesa; principi ribaditi da Leone XIII, Pio X, Benedetto XV, Pio XI. I punti cardine furono successivamente ripresi ed argomentati nella *Divini illius Magistri* del 1929: supremazia ed egemonia della Chiesa in fatto di educazione rispetto allo Stato, alla società civile, alla famiglia, riconoscimenti giuridici per la scuola libera, libertà d'insegnamento, insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, esame di Stato, educazione popolare, gestione degli asili e delle istituzioni educative. I cattolici prima, i popolari poi (1919) si batterono su questi problemi giungendo ad accordi con i liberali (Patto Gentiloni, 1913), in particolare dopo le elezioni del 1919, superando in parte l'opposizione alla legge Daneo-Credaro e la pregiudiziale del decentramento amministrativo. Di fatto, vi fu una lunga marcia di avvicinamento da parte dei cattolici attraverso una puntuale presenza nelle amministrazioni locali<sup>(28)</sup>.

I risultati dell'inchiesta della Commissione reale per l'ordinamento degli studi in Italia, insediata con il Regio

---

*scuola elementare e della scuola media secondo criteri e modalità stabiliti con ordinanza del ministro della Pubblica Istruzione*” e l'art.1, comma 70, della legge 23 dicembre 1996, n. 662: “Ove necessario, potranno essere costituiti, su tutto il territorio nazionale, istituti comprensivi di scuola materna, elementare e secondaria di primo grado, cui sarà assegnato personale direttivo della scuola elementare o della scuola media”; cfr. anche il D.I. 15 marzo 1997, n. 176.

<sup>27</sup> Sull'educazione infantile tra Ottocento e Novecento e sui programmi delle scuole materne vedere la Bibliografia. Cfr.: R. Agazzi, *Opere* (a cura di A. Agazzi e AA.), La Scuola, Brescia, 1959.

<sup>28</sup> R. Fornaca, *La pedagogia italiana del Novecento*, Armando, Roma, 1973; *La pedagogia italiana contemporanea*, Sansoni, Firenze, 1986.



decreto 19 novembre 1905 (ed al lavoro dal 9 dicembre 1905 all'11 maggio 1909), sono molto importanti sia per la qualità dei proponenti, sia perché hanno concluso una serie di dibattiti recepiti all'inizio e durante i lavori. L'inchiesta ha ripreso delle iniziative analoghe già condotte in Inghilterra (1895), Francia (1898-99 e riforma del 31 maggio 1902), Germania (1902), Norvegia, Svezia, Russia, Stati Uniti. La Commissione aveva il compito di studiare l'ordinamento degli studi secondari, la situazione scolastica, didattica, culturale e di formulare i criteri di un nuovo ordinamento<sup>(29)</sup>. Fu compilato un questionario molto analitico inviato ad enti, associazioni, istituzioni, uomini di cultura. Vitelli, Galletti, Salvemini proprio per il modo diverso di intendere il problema della scuola media unica, dell'insegnamento del latino e dell'organizzazione generale della scuola lasciarono la Commissione ed in particolare Galletti e Salvemini espressero la loro posizione nell'opera *La riforma della scuola media*<sup>(30)</sup>. In apparenza il problema centrale riguarda l'istituzione della scuola media unica e l'insegnamento del latino. Ma con un'analisi più attenta, si scopre che anche i fautori della scuola media unica - a cominciare da Gallo e da Nasi che nel 1901 e nel 1903 avevano fatto proposte in tal senso - si riferiscono sempre agli allievi che intendono proseguire gli studi nella scuola media superiore, mentre è unanime l'impostazione (come previsto dalla legge Orlando) di differenziare le sorti all'interno della scuola elementare; anzi la Commissione prende atto dei «felici risultati» della legge Orlando<sup>(31)</sup>.

Sullo stato della scuola italiana vi fu, come ovvio, una convergenza di opinioni: carenza di scuole, stato desolante di molti edifici scolastici, scarso impegno finanziario degli enti locali e dello Stato, mancanza di ispezioni, insufficiente materiale didattico, impreparazione degli insegnanti e loro scarsa retribuzione, alto numero di allievi per classe, programmi scombinati e ripetitivi. Il problema fondamentale, però, verte sulla differenziazione delle istituzioni scolastiche, ai fini professionali od universitari, e sulla predisposizione degli esami per la qualificazione degli studenti. La mentalità della classe dirigente, compresa la Commissione reale, si basa sulla convinzione che l'Italia sarebbe rimasta un Paese prevalentemente agricolo, privo di risorse primarie, al massimo con la presenza di un'industria di trasformazione di materie prime provenienti dall'estero. Da qui la tesi di creare scuole professionali e tecniche solo dove si presentano condizioni favorevoli per lo sviluppo e l'assorbimento dei diplomati<sup>(32)</sup>.

Salvemini rimprovera alla legge Casati di non avere compiuto «l'opera di classificazione sociale» e considera essenziale la funzione selettiva e classificatrice dei regimi democratici<sup>(33)</sup>: per questo propone l'organizzazione di scuole di media e di lunga durata corrispondenti alle possibilità delle diverse categorie sociali ed economiche. Del resto Croce, Gentile, Monti, Lombardo-Radice, Codignola perseguono, ciascuno a modo proprio e con motivazioni culturali, ideologiche, pedagogiche, filosofiche diverse, lo stesso fine ed anche Gobetti nell'immediato primo dopoguerra negli scritti *La questione della scuola e il problema della scuola media* sosterrà la necessità di ridurre in modo radicale, con una selezione sistematica e netta, gli studenti liceali<sup>(34)</sup>.

Occorre osservare che mentre la borghesia e le classi medie sono disposte ad impegnare reddito e sostanze per fare studiare i figli, gli operai ed i contadini, a parte le difficoltà oggettive, non sempre intendono investire denaro nello studio, a meno che esso non garantisca una riuscita sicura. Agli schemi selettivi imposti dal sistema politico si aggiunge, come fenomeno indotto dalla situazione economica e sociale e dalla distribuzione della proprietà agricola, l'autoselezione. Tutto il dibattito condotto sulla selezione e sulla formazione della classe dirigente (Gaetano Mosca e Vilfredo Pareto con le loro teorie sulla costituzione delle élites fecero testo)<sup>(35)</sup> accentuò le distorsioni già presenti nella società e nel sistema scolastico. Di fatto, nella

<sup>29</sup> Ministero della Pubblica Istruzione, *Commissione Reale per l'ordinamento degli studi secondari in Italia. I. Relazione. II. Risposte al questionario diffuso con circolare 17 marzo 1906*, Roma, 1909, Voll. 2, II, p. 6; cfr. C. Corradini, *L'istruzione primaria e popolare in Italia*, Paravia, Torino, 1911.

<sup>30</sup> G. Salvemini - A. Galletti, *La riforma della scuola media. Notizie, osservazioni, proposte*, in G. Salvemini, *Scritti sulla scuola*, op. cit., pp. 269-633. Per i problemi relativi alla politica scolastica italiana vedere: L. Borghi, *Educazione e autorità nell'Italia moderna*. La nuova Italia, Firenze, 1975.

<sup>31</sup> Ministero della Pubblica Istruzione, op. cit. I, pp. 443, 163-168.

<sup>32</sup> Ministero della Pubblica Istruzione, *Commissione reale*, op. cit., pp. 462-463. ID., *Commissione per il riordinamento degli studi superiori. Relazioni e proposte. P.I. Relazioni generali. P.II. Relazioni e proposte*. Voll. 2, Roma, 1914.

<sup>33</sup> Salvemini e Galletti avevano preso netta posizione contro la scuola media unica, definendola un «porto di mare aperto a tutte le razze e a tutti i venti, a tutte le attitudini e a tutte le velleità», poiché «la funzione della scuola media deve essere nelle società democratiche appunto questa di distinguere dalla folla, educare ed avviare ai primi uffici l'aristocrazia dell'ingegno»; ogni gruppo sociale doveva trovare la scuola meglio adatta ai suoi bisogni e non essere costretta a «rimiscolarsi con altri in scuole uniche, le quali per servire tutti non servirebbero a nessuno». G. Salvemini - A. Galletti, op. cit., p. 545.

<sup>34</sup> In *La scuola popolare* Gobetti afferma: «Diminuite il numero e migliorate le scuole classiche, gradualmente aboliti gli istituti tecnici e le scuole tecniche, in modo però da lasciare all'iniziativa privata il tempo ed il modo di provvedere, si raggiungono evidentemente considerevoli economie nel bilancio dello Stato che si trova a fondare, in tutte le parti, le sei classi elementari» P. Gobetti, *Scritti politici*, op. cit., p. 135. Ved. inoltre di E. Codignola, *Per la dignità e la libertà della scuola*. Roma, 1919; G. Lombardo Radice, *Clericali e massoni di fronte al problema della scuola*. Roma, 1920; A. Monti, *I miei conti con la scuola*, Torino 1965, ora in: *Il mestiere di insegnare*. Araba Fenice, Cuneo, 1994.

<sup>35</sup> Vedi anche l'opera di L. Pazzaglia, "La scuola fra stato e società negli anni dell'età giolittiana", in *Cultura e società in Italia nel primo Novecento*,

giurisprudenza scolastica liberale non si depositò (fatta eccezione per alcuni programmi, come quelli del 1888) nemmeno la polvere del dibattito che sulla pedagogia, sulla scuola, sull'educazione, sulla sperimentazione, sulla libertà, sulla cultura fu condotto da uomini come Cattaneo, dai cattolici liberali, dai liberali come De Sanctis, dai positivisti, dagli anarchici, dai socialisti, dalle esperienze condotte in Italia (vedi la Montessori) ed all'estero, dai suggerimenti degli idealisti o dei moderati di fede nazionalista come Vidari e Credaro, senza dimenticare la presenza attiva della massoneria. La struttura scolastica italiana ed il sistema di gestione sembrano scoraggiare iniziative, proposte, sperimentazioni. Le leggi Boncompagni e Casati risultarono strumenti atti più a contenere, sorvegliare, controllare che a stimolare la ricerca di strade nuove. Si aggiunga il graduale prevalere dell'ideologia legata all'idea di nazione, di patria, di monarchia, di colonialismo. Mancando od impedendo lo stimolo dal basso, assente un piano coerente dall'alto, si determinò, nonostante i frequenti cambiamenti di programmi e la dettagliata azione legislativa e normativa, una situazione di stallo con conseguenze avvertibili nei confronti della lotta contro l'analfabetismo, dell'azione a favore dell'educazione popolare e di una motivata qualificazione culturale e professionale della scuola media. In sostanza la classe politica liberale, preoccupata di gestire politicamente la scuola, rimase ingabbiata nella legge Casati; cercò, senza risultati apprezzabili, di integrare gli aspetti meno funzionali, ma non riuscì a cogliere la dinamica delle trasformazioni sociali che premevano sulla scuola. Il tentativo operato da Croce (1920-1921) di ritornare allo spirito della legge Casati mediante l'introduzione dell'esame di Stato, il controllo della mobilità scolastica, il numero chiuso, specie nei ginnasi, non apportò risultati per l'opposizione parlamentare, ma anche perché popolari e liberali (Giolitti e don Sturzo) non erano riusciti a trovare una linea politica comune. Gestione sociale della scuola, scuola unica politecnica, raccordo tra sistema scolastico e sistema produttivo furono, invece, i punti qualificanti del modello scolastico elaborato e proposto da Antonio Gramsci (1891-1937); egli fu uno dei pochi uomini politici e di cultura a sostenere la tesi della necessità di istituire una scuola obbligatoria unica, sottolineando come le classi popolari tendessero a sottovalutare i sacrifici che l'acquisizione culturale richiedeva come disciplina fisica e mentale<sup>(36)</sup>.

Giovanni Gentile (1875-1944) in tutto l'arco della sua produzione culturale, dell'attività di docente e di ministro, sostenne sempre i principi su cui impostò la sua riforma<sup>(37)</sup>. Un programma variamente documentato ed argomentato, che ruota attorno alla differenziazione della scuola popolare, dei lavoratori e dei tecnici, da quella delle élites sensibili alle problematiche culturali e filosofiche: proprio nel momento in cui la richiesta scolastica comincia a farsi sentire Gentile (e non solo lui) punta sul contenimento.

Le elezioni a suffragio universale (nel 1912, con l'esclusione delle donne) e con il sistema proporzionale (1919), la presenza del Partito popolare, la nascita del movimento e del partito fascista, la forte spinta nazionalista, la scissione del partito socialista e la nascita del Partito comunista radicalizzarono la vita politica. La conquista del potere da parte del fascismo (28 ottobre 1922) mise in condizione le forze e gli uomini di cultura che più si erano battuti per una restaurazione del sistema scolastico, di operare concretamente e predisporre una legge-quadro (ancora una volta senza l'apporto ed il controllo del Parlamento) che ha condizionato la vita scolastica fino ai nostri giorni. Si è parlato di *riforma Gentile*, ma, di fatto, si trattò di una controriforma: infatti, a livello giuridico, si fece ricorso alle leggi, ai decreti legge (R.D. 6 maggio 1923, n. 1054), alle circolari per rendere governabile e gestibile la scuola, i contenuti, i metodi, i sistemi di valutazione, le impostazioni ideologiche. I provvedimenti di Gentile rispettano istanze non sempre dichiarate che sono alla base del compromesso filosofico-politico fra l'idealismo attualistico ed il fascismo. Esse dettero voce a latenti fenomeni culturali e politici che risalgono non al dopoguerra, ma al primo Novecento: la filosofia dell'educazione che sovrintende alla Riforma del '23, la sua idea di scuola e la relativa architettura istituzionale non sono delle novità assolute nel panorama ideologico dell'epoca: la riforma Gentile era già presente *in nuce* al sistema liberale ed il fascismo non ha fatto altro che creare le opportunità politiche affinché essa si realizzasse.

La scuola del '23 non è una scuola fascista, ma una scuola autoritaria e reazionaria; cercato ed ottenuto l'appoggio formale della Chiesa, con il ritorno dell'obbligatorietà dell'istruzione religiosa nella scuola

---

Milano, Vita e Pensiero, 1984.

<sup>36</sup> A. Gramsci, *Gli intellettuali e l'organizzazione della cultura*, Einaudi, Torino, 1949

<sup>37</sup> Nella lettera aperta al Ministro della Pubblica Istruzione On. Berenini, pubblicata sul «Resto del Carlino» il 4 maggio 1918, Giovanni Gentile fu molto esplicito: «L'idea mia, dunque, è che le scuole tenute dallo Stato devono essere poche, ma buone; e potrei dire: poche, ma scuole! L'istruzione media è incontestabilmente funzione essenziale dello Stato. Ma ciò non importa che l'estensione, in cui tale funzione deve esplicarsi, abbia ad essere tale che tutti i cittadini possano egualmente usufruirne... la scuola media deve essere sgombrata da tutta questa folla, che vi fa rezza, e abbassa ogni giorno più il livello degli studi, deprimendo la cultura nazionale... E così pure vorrei dirle, Eccellenza: troppe università, troppi professori universitari! Anche qui, sfrondare, recidere, se si vuoi salvare ciò che è vitale, e che deve vivere. Prenda Ella in mano la scure; e avrà con sé quanti italiani amano sinceramente la proprietà intellettuale e la grandezza della Patria». G. Gentile, *Esiste una scuola in Italia?* in «Resto del Carlino», 4 maggio 1918, ora in G. Gentile, *La nuova scuola media*, a cura di H. A. Cavallera, Casa Ed. Le Lettere, Firenze, 1988, pp. 273-280.

elementare<sup>(38)</sup>, e la sua successiva estensione a tutti gli ordini scolastici (in seguito al Concordato del 1929), essa punta alla conservazione illiberale di un vecchio primato culturale, classico e nazionalistico. Quest'ultimo è ritenuto alla base della formazione spirituale delle nuove generazioni, il solo strumento capace di garantire la giusta preparazione ai ruoli specifici di governo e di orientamento delle classi medie e dirigenti. Il riflesso istituzionale di tale concezione culturale e formativa si attua nella conformazione liceocentrica che assume la scuola gentiliana. E', infatti, ancora e più di prima il liceo l'elemento caratterizzante di tutto il nuovo impianto istituzionale: il ginnasio opera la selezione, ergendosi a barriera per coloro che sono destinati ad alti ruoli sociali (e quindi all'accesso all'Università) e per coloro che sono destinati nell'immediato futuro ai lavori manuali o all'attività professionale. In realtà, il ritorno alla legge Casati e le misure per la protezione della scuola "di vecchio stampo" con altre istituzioni satellitari, furono solo il tentativo di convalidare la legittimità delle disfunzioni del sistema. Infatti, scambiando la causa con l'effetto, la riforma Gentile mira a colpire le conseguenze della disfunzione scolastica, ovvero la popolarizzazione della scuola ginnasiale e liceale, preparando il terreno ad una politicizzazione dell'insegnamento. Nel concreto, l'estensione dell'istruzione obbligatoria fino al quattordicesimo anno di età risultò fittizia, mentre la quinquennalizzazione dell'istruzione elementare comprese nel sistema le scuole sussidiate, presenti soprattutto in campagna. Si diede origine alla scuola complementare, trasformata in seguito in scuola di avviamento professionale, con indirizzi corrispondenti alle attività lavorative dei più disparati settori produttivi; furono soppresse le scuole tecniche, che avevano un ruolo importante nell'ambito della formazione scientifica e professionale; si accentuò la scissione tra i licei classici e gli istituti magistrali, con la creazione del liceo scientifico e del liceo femminile, con la funzione di «*impartire un complemento di cultura generale alle giovinette che non aspirano né agli studi superiori né al conseguimento di un diploma professionale*». L'esame di maturità e di abilitazione (come del resto quello di ammissione al ginnasio, al liceo, agli istituti tecnici e magistrali) diventò molto selettivo a salvaguardia della serietà degli studi e dell'accesso all'Università, tra l'altro riservata quasi esclusivamente agli studenti provenienti dal liceo classico. Successivamente (Legge 7 gennaio 1929, n. 5) le scuole elementari adottarono il testo unico di Stato e passarono, dal 1933, sotto il diretto controllo statale.

Questo impianto così selettivo e chiuso, volto al contenimento della scolarità popolare e poco flessibile alle esigenze sociali, nel volgere di poco tempo non risultò affatto funzionale alle esigenze del regime. Infatti, non rispose ai bisogni populistici di Mussolini, non favorì la fascistizzazione l'inquadramento della gioventù e, cosa ancora più grave, separò il mondo della scuola da quello del lavoro e della scienza. L'osmosi tra il fascismo e la società, che viveva un intenso processo di modernizzazione e di diversificazione economica, saltò quasi del tutto. La riforma Gentile accentuò il carattere centralista, fiscale, burocratico della scuola ponendola alle dirette dipendenze del potere esecutivo: tra i pochi tentativi di riforma, sicuramente il più interessante è stato il programma della scuola elementare di Giuseppe Lombardo-Radice, anche se dopo le sue dimissioni (in seguito al delitto Matteotti nel 1924) egli fu progressivamente e definitivamente emarginato. La scuola elementare subì una forte pressione ideologica per la presenza di organizzazioni politiche e paramilitari come l'Opera Nazionale Balilla e la Gioventù italiana del Littorio: si puntò sulla politicizzazione totale dell'istruzione e su un fondamentalismo politico che era agli antipodi dell'impostazione liberale e democratica. Le famiglie e la società civile, per non subire questa situazione, fecero ricorso a tutti gli espedienti (a cominciare dagli esami integrativi) per aprirsi qualche strada in un sistema scolastico chiuso.

Sotto questo aspetto la *Carta della scuola* di Bottai (1939-1940) rappresenta un ulteriore tentativo di razionalizzare il sistema scolastico in funzione del sistema politico, ideologico, sociale, economico. Il progetto bottaiano riorganizza le scuole in base alla funzione sociale<sup>(39)</sup>: le scuole professionali, dall'undicesimo al quattordicesimo anno, provvedono alle esigenze di lavoro dei grandi centri, con l'integrazione di una scuola tecnica biennale per la preparazione agli impieghi minori ed al lavoro specializzato delle grandi aziende industriali, commerciali, agrarie. Il liceo classico, quinquennale, prevede

<sup>38</sup> La religione cattolica venne considerata «*fondamento e coronamento dell'istruzione elementare in ogni suo grado*» (R.D. 1 ottobre 1923, n. 2185).

<sup>39</sup> «...*la scuola materna disciplina ed educa le prime manifestazioni dell'intelligenza e del carattere dal quarto al sesto anno*»; «*La scuola elementare, dal sesto al nono anno, si distingue nei programmi, negli ordinamenti, nei metodi in urbana e rurale e da una prima concreta formazione del carattere*»; «*La scuola del lavoro, dal nono all'undicesimo anno, suscita, con esercitazioni pratiche organiche inserite nei programmi di studio, il gusto, l'interesse e la coscienza del lavoro manuale*»; «*La scuola artigiana educa, dall'undicesimo al quattordicesimo anno, alle tradizioni di lavoro della famiglia italiana, di cui costituisce un ampio cerchio. Distinta in tipi, secondo le caratteristiche dell'economia locale, continua i corsi elementari...*»; «*La scuola media (triennale) comune a quanti intendano proseguire gli studi dell'ordine superiore, pone nei giovanetti dall'undicesimo al quattordicesimo anno i primi fondamenti della cultura umanistica, secondo un rigoroso principio di selezione*». Cfr.: G. Bottai, *La Carta della scuola*, Milano, Mondadori 1939.

l'integrazione dello studio delle lingue e delle letterature antiche con quello delle lingue e delle letterature moderne, per promuovere nei giovani «*attitudini alla meditazione, rigore critico, preparazione metodologica, coscienza delle tradizioni e della modernità, conoscenza diretta e pratica del lavoro*» con l'integrazione di insegnamenti scientifici. La divisione di compiti si estende anche ai licei scientifici, agli istituti tecnici, agli istituti professionali <sup>(40)</sup>, all'istruzione artistica, alle scuole femminili, ai corsi per la formazione ed il perfezionamento dei lavoratori, ai centri per la formazione degli insegnanti <sup>(41)</sup>.

E' importante analizzare la *Carta della scuola* e la *riforma Bottai* soprattutto perché, dopo la Resistenza e la Liberazione, il confronto politico e pedagogico avvenne con una scuola ideologicamente strutturata in questo modo; un'intelaiatura che, secondo Bottai, doveva riordinare l'ordinamento scolastico italiano stabilendo compiti, funzioni, competenze, ruoli culturali e professionali delle singole scuole e dei diversi cicli scolastici. Una legge-quadro che ha fatto coincidere la scuola con lo Stato corporativo e con la conservazione delle divisioni e delle stratificazioni di classe esistenti, basata sulla tesi della selezione della classe dirigente secondo i canoni della capacità, delle possibilità e dell'impegno <sup>(42)</sup>. In poche parole, il fascismo ha continuato ad usare, adattandolo alle circostanze, il vecchio armamentario ideologico liberale, aggiungendo la valenza (apparentemente radicale) dell'opposizione al vecchio Stato ed alla vecchia classe borghese <sup>(43)</sup>.

La contraddizione maggiore, sottolineata anche dai pedagogisti sostenitori della Carta della scuola, consiste, da un lato, nella volontà di promuovere un processo culturale e dall'altro di temere l'aumento eccessivo degli studenti. È questo un tema con cui dovettero confrontarsi le forze politiche, ma anche la cultura pedagogica del secondo dopoguerra quando, come vedremo, ad un primo periodo nel quale il tema della selezione sarà ancora primario, seguiranno altri nei quali si punterà sull'orientamento, sull'inserimento degli handicappati, sul recupero degli emarginati, su nuovi sistemi e tecniche di valutazione, sulla convinzione che la nuova società industriale e tecnologica aveva bisogno di diplomati e di laureati.

Il grande progetto educativo del regime elaborato da Bottai e dalla migliore *intelligentsia* pedagogica del tempo non ebbe modo di realizzarsi. Ciò, negli anni post-fascisti, favorì una continuità scolastica resa evidente dalla persistenza del ruolo della scuola all'interno del nuovo panorama sociale e politico. Sfrondata da tutti gli intenti politicamente totalitaristici e liberata dalle zavorre populistiche, l'impianto della scuola di regime fu ripreso nel secondo dopoguerra, dopo il fallimento delle iniziative del governo militare alleato di costruire una scuola animata da una cultura attivista ed empirista, conforme ad una società post-totalitaria. Fu proprio il terreno politico del secondo dopoguerra, del 18 aprile 1948, della guerra fredda, a connotare la funzione della scuola: bottino di guerra del più generale conflitto democratico, la scuola della Repubblica andrà incontro ad un periodo caratterizzato da tante mancate riforme.

---

<sup>40</sup> Sulle funzioni ed i compiti dell'istituto magistrale nella XVI dichiarazione si diceva: «*L'istituto magistrale, della durata di cinque anni, prepara all'educazione del fanciullo. Il suo carattere è umanistico e professionale, insieme, sì da fornire al maestro non una visione tecnica e naturalistica del fanciullo, ma la consapevolezza della sua viva sostanza spirituale, che lo ispiri e guidi alle iniziative didattiche. Un anno di pratica nelle scuole, dopo quattro anni di corso, contribuirebbe con le prime esperienze didattiche e con il lavoro a definire il carattere del maestro, e a fornirgli gli elementi per la costruzione di un metodo d'insegnamento*». Altre dichiarazioni riguardavano l'Università, che: «*ha per fine di promuovere in un ordine di alta responsabilità politica e morale il processo della scienza e di fornire la cultura scientifica necessaria per l'esercizio degli uffici e delle professioni*». Cfr.: G. Bottai, *La Carta della scuola*, Milano, Mondadori 1939.

<sup>41</sup> Riguardo ai libri di testo si diceva che: «*lo Stato provvede di propri testi tutte le scuole dell'ordine elementare. I libri di testo dell'ordine medio e superiore, che costituiscono l'espressione diretta e concreta dei programmi di studio, non possono essere stampati senza le preventive approvazioni sul manoscritto e sulle bozze del Ministero dell'educazione nazionale*». Ministero dell'Educazione Nazionale. G. Bottai, *La carta della scuola*, Milano, Mondadori, 1941; R. Gentili, *G. Bottai e la riforma della scuola*. La Nuova Italia, Firenze, 1979.

<sup>42</sup> Tutto era detto in modo esplicito e senza tante circonlocuzioni: «*Una scuola per artigiani e artigiane deve soprattutto prefiggersi di radicare nei fanciulli e nelle fanciulle l'attaccamento alle tradizioni di onestà e di lavoro della famiglia italiana. Non, quindi, una scuola che offra, sia pur involontario, incentivo alla gioventù di spostare la propria condizione sociale, ma che sia invece quasi un più ampio cerchio familiare*» Ministero dell'Educazione Nazionale, op. cit., p. 28.

<sup>43</sup> «*...Di qui, l'importanza che assumono due fattori: quello di mettere le intelligenze, dovunque esse si trovino, nella condizione di poter fruttificare; e quello di selezionarle, rigorosamente, secondo le attitudini e le capacità*»; «*Una scuola che, invece, si rivolgesse al "chiunque" sarebbe demagogica, non selezionatrice; rimarrebbe una scuola di censo, e, quindi, vietata al popolo; sarebbe, infine, fomentatrice di ambizioni, creatrice di masse disoccupate e scontente, elemento continuo di disordine e di perturbazioni, nella vita produttiva non meno che morale del Paese. Il sistema proposto dalla riforma mette effettivamente il popolo in condizioni di essere rappresentato con i suoi migliori nella classe dirigente del Paese; e giacché, come vedremo, mette in condizione gli altri ceti di escludere dalla classe dirigente i suoi non migliori, mira a selezionare, per chiamarle al governo della cosa pubblica*». Ministero della Pubblica Istruzione, op. cit., p. 34.

## *Capitolo Secondo*

### *Scuola e Repubblica: dal 1948 ai nostri giorni*

#### **1. Costituzione e nuove istanze**

Gli anni immediatamente successivi al secondo conflitto mondiale possono essere considerati come un vero e proprio spartiacque epocale; eppure, nonostante gli avvenimenti seguiti alla caduta del fascismo ed alla creazione di un nuovo ordine mondiale abbiano apportato numerosi cambiamenti politici ed istituzionali nel nostro Paese, il sistema dell'istruzione ha sofferto in quel periodo una fase di stallo. Si ha come la sensazione di aver perso un treno che correva troppo, ma che avrebbe dato una scossa radicale alla ieraticità della scuola di stampo ottocentesco, presente ancora negli anni della dittatura. La caduta del fascismo (25 luglio 1943), l'8 settembre 1943, la lotta di Liberazione, la fine della seconda guerra mondiale (25 aprile 1945), l'avvento della Repubblica (2 giugno 1946), l'Assemblea Costituente e l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana (1° gennaio 1948), sono stati avvenimenti quanto mai importanti, sui quali influirono presenze e situazioni internazionali e schieramenti, forze, movimenti, partiti italiani.

Il periodo che va dalla caduta del fascismo (25 luglio 1943) all'8 settembre 1943 non registrò per la scuola e la cultura pedagogica innovazioni di rilievo se non la presa di coscienza di una nuova politica resistenziale, il coagularsi intorno ai programmi dei partiti politici (più tollerati che incoraggiati); un periodo a dir poco drammatico – continuazione della guerra, sbarco degli Alleati in Sicilia (10 luglio 1943) – che poteva significare molto e che, purtroppo, il governo Badoglio chiuse entro gli antichi schemi.

Le ricerche storiche condotte sulla politica scolastica perseguita dagli Alleati dallo sbarco in Sicilia fino alla liberazione dell'Italia settentrionale e nei mesi successivi non si possono dire, a distanza di parecchio tempo, esaustive, però hanno chiarito la portata e le conseguenze di alcune scelte. Le linee di intervento degli Alleati furono queste: accompagnare l'azione militare in Italia con una conoscenza sufficientemente dettagliata del sistema scolastico dal punto di vista politico ed amministrativo; defascistizzare la scuola; controllare i testi; mettere a punto i diversi programmi dei singoli cicli ed indirizzi scolastici; riprendere le attività scolastiche anche se in condizioni disastrose; scegliere il personale direttivo; rispettare le leggi-quadro ed i regolamenti risalenti addirittura al 1859, alla riforma Gentile, alla riforma Bottai. Gli scarsi tentativi di promozione liberale trovarono un'immediata opposizione nell'apparato burocratico statale. Salvo prese di posizione di carattere non sostanziale, la collaborazione dei ministri della Pubblica Istruzione con il Governo Alleato fu organica o, al massimo, tesa a dare funzionalità alle strutture preesistenti, più che predisposta a cambiamenti non ritenuti conformi al nostro modello<sup>(44)</sup>.

Gli Americani e gli Inglesi compresero con difficoltà le caratteristiche rigide del nostro sistema scolastico, anche se, in progressione, fu proprio questa rigidità a permettere loro il controllo politico, amministrativo, burocratico ed il contenimento delle proposte innovative provenienti dai movimenti politici legati alla Resistenza. I ministri A. Omodeo, G. De Ruggiero, V. Arangio Ruiz stabilirono accordi tesi a salvaguardare le strutture scolastiche esistenti contro la «mania riformatrice», a mantenere il tipo di gestione ed a stabilire una certa severità negli studi, date le condizioni disastrose prodotte dalla dittatura, dalla guerra, dalla miseria. La stagione degli insuccessi riformistici si apre con il lungo Ministero Gonella appena dopo la Liberazione, quando non si trovarono né le idee tecniche, né l'agibilità politica per tradurre in progetto istituzionale la mole di dati e di elaborazioni operate attraverso una poderosa ricognizione statistica e informativa sulla scuola italiana.

La latitanza delle leggi di riforma scolastica durerà poi per tutti gli anni Cinquanta, quelli del cosiddetto “piccolo medioevo contemporaneo”, in cui, a fronte dei grandi cambiamenti economici e sociali, imperversa e domina quella cultura media e popolare poco aperta e progressiva, di stampo conservatore e di ispirazione ai valori rurali e contadini, alla cui alimentazione e persistenza sembra dare un grande contributo la formazione scolastica. Di ciò sono espressione eclatante alcuni eventi-chiave. In ordine di tempo, va ricordato il fallimento del rinnovamento culturale dei programmi scolastici di Carleton Wolsey Washburne (1889-1968), allievo di Dewey e Presidente del Dicastero dell'educazione presso il Quartier Generale Alleato dopo lo sbarco in Sicilia. Il tentativo americano di svecchiare la scuola e riformarla in una prospettiva attivista e democratica andò a vuoto per le pressioni conservatrici e per le costrizioni diplomatiche della

---

<sup>44</sup> Oltre alle opere indicate nella Bibliografia vedere: R. Fornaca, *I problemi della scuola italiana dal 1943 alla Costituente*, op. cit.; ID., *La pedagogia italiana contemporanea*, op. cit.

guerra e si concluse, su ordine dell'arcivescovo di Palermo, con il rogo dei programmi attivisti preparati dal pedagogista siciliano Gino Ferretti.

Durante il periodo della Resistenza il rapporto tra città e campagna, specie nell'Italia centrale e settentrionale, subì profondi mutamenti anche sotto l'aspetto culturale e conoscitivo. Le stesse esperienze di autogoverno (Alto Monferrato, Zone libere del Friuli, Valli Valdesi, Repubblica di Montefiorino) recuperano un'antica tradizione autonomistica e democratica. Fu, è vero, una breve stagione, però durante e dopo la Resistenza il rapporto tra il mondo contadino e la cultura è mutato, e non come semplice aspirazione al benessere, alla promozione sociale, ma proprio per la convinzione che senza cultura e senza scuola, le scelte sono sempre fatte con la mediazione e l'imposizione di chi possiede l'istruzione.

Quanto mai interessanti e utili risultano lo spoglio e l'analisi degli articoli e degli interventi apparsi sui giornali e sulle riviste ad orientamento politico e culturale, liberale e democratico del periodo 1945-1946 e, per quanto riguarda l'Italia liberata, a partire dal 1943. Il confronto è impostato sulla valutazione critica della scuola fascista: mancanza di serietà, strumentalizzazione ideologica e politica, antidemocraticità, chiusure culturali e gestione autoritaria. Altrettanto diffusa è la consapevolezza della necessità di rendere la scuola più seria ed in grado di fornire una formazione culturale, morale, civile all'altezza dei tempi e soprattutto in grado di rinnovare il Paese. Le differenze emergono quando l'analisi si sposta sui contenuti, sui metodi, sui programmi; a coloro che (come Omodeo, Arangio Ruiz, De Ruggiero, Croce) propongono un ritorno alle strutture scolastiche anteriori, o almeno affini alla riforma Gentile, si contrappone chi, come Banfi, Marchesi e Vittorini, si batte per l'istituzione di una scuola media o unitaria.

Sulla gestione della scuola le proposte dei cattolici sono state, ovviamente, molto diverse da quelle dei comunisti, dei socialisti, dei laici; cattolici e democristiani, pur sottolineando la funzione della scuola statale, si preoccupano di ritagliare uno spazio giuridico, spirituale, religioso, culturale, istituzionale tale da garantire la libertà e l'autonomia d'azione educativa e formativa della scuola cattolica. Le forze laiche, socialiste, comuniste si preoccupano, invece, della crisi della scuola pubblica statale e della sua incidenza nel tessuto della società civile. Un altro punto di discussione riguarda la disoccupazione intellettuale; tutti erano dell'avviso che occorresse porvi riparo con la serietà degli studi, con gli esami, con la selezione. Non mancano coloro che (Lucio Lombardo Radice, Bianchi Bandinelli, Tristano Codignola) rilevano la scarsa utilizzazione dei diplomati e dei laureati nei processi produttivi, nel governo e nella gestione amministrativa della società. Il diritto allo studio viene riconosciuto ai capaci e ai meritevoli, ma diventa più complicata la scelta dei metodi e degli strumenti per renderlo effettivo: si presta molta attenzione alla politica scolastica degli Alleati, alle modalità di intervento, alle normative recuperate o poste in essere. Le discussioni vertono, ancora una volta, sulle caratteristiche della scuola media inferiore, sul problema del latino e sull'opportunità di una formazione professionale dei ragazzi dagli undici ai quattordici anni. Una discussione che taglia trasversalmente i partiti politici, ed il cui confronto si prolunga fino agli inizi degli anni Sessanta, fino al momento cioè, in cui i mutamenti sociali ed economici resero evidente l'inattualità di un sistema scolastico funzionale più alla divisione di classe che alla formazione dei giovani ed alle esigenze di una società moderna industrializzata.

Negli stessi anni l'apporto della pedagogia è stato minimo e le proposte di riforma sorrette da argomentazioni politiche più che da una cultura pedagogica, psicologica, sociologica. Un documento molto importante (a parte le disposizioni e le circolari del Governo Alleato) è il volume offerto al Ministero della Pubblica Istruzione dalla Sottocommissione dell'educazione della Commissione Alleata, *La politica e la legislazione scolastica in Italia dal 1922 al 1943* con cenni introduttivi sui periodi precedenti e una parte conclusiva sul periodo post-fascista (1946). Il documento comprende notizie storiche, dalla legge Casati alla riforma Gentile, dalla scuola durante il periodo fascista alle iniziative del Governo Militare Alleato (1943-1946) con una massa di dati, di grafici, di tavole, di riferimenti legislativi e burocratici; un vero e proprio tentativo di ricostruire e di chiarire la storia della scuola italiana, dei fenomeni e dei problemi di più immediata rilevanza. Un volume molto interessante e utile anche se a prevalente impostazione cronachistica. Si parla dell'avanzata degli Alleati, degli interventi del Governo militare alleato, delle difficoltà dell'organizzazione dell'istruzione sotto l'A.M.G., della rimozione del personale fascista, dello stato d'animo del popolo italiano dopo la caduta del fascismo, della situazione degli insegnanti e della scuola, del cambiamento dei programmi, della revisione dei libri di testo, della preparazione degli insegnanti, della ricostruzione, dell'Università, dell'amministrazione centrale e periferica<sup>(45)</sup>. Sono elencate anche le

---

<sup>45</sup> Alcune affermazioni sono quanto mai significative: «L'ordinamento scolastico che trovammo in Italia rassomigliava veramente alle rovine di Roma. Frammenti di periodi precedenti rimanevano in piedi accanto a frammenti incompleti dei periodi successivi; se è pur vero che queste accozzaglie di rovine possono essere curiose o belle o storicamente interessanti, è vero che raramente sono utilizzabili. Eppure il voler tentare di

difficoltà: scuole chiuse, ricostruzione dei locali, assistenza, mentalità italiana, resistenza alle trasformazioni, presenza della guerra. Lo spazio dedicato a quanto era avvenuto al Nord durante la Resistenza e nel periodo immediatamente successivo è ridotto a poche righe e non si parla delle nuove esperienze <sup>(46)</sup>. Nella stessa ricostruzione si afferma che «*I nuovi programmi del 1945 sono stati fatti essenzialmente dagli italiani, sebbene contengano alcuni elementi importanti derivanti da esperienze alleate o aggiunti dietro consiglio alleato*» <sup>(47)</sup>. La circolare sull'Istruzione pubblica del Quartiere generale Governo militare Alleato Regione Piemonte del 22 maggio 1945 si riferisce proprio a questi programmi: in concreto, all'atto della liberazione dell'Italia settentrionale, il piano della gestione e dell'organizzazione scolastica, dei contenuti e degli indirizzi è stato già predisposto <sup>(48)</sup>.

La presenza e l'impegno di Washburne (1889-1968) non sono serviti a modificare la situazione, ammesso che ci fosse la precisa volontà; si comprende, pertanto, che tutto il dibattito sulla scuola all'Assemblea Costituente sia stato incanalato su questi binari, salvo poche e significative eccezioni come quella di Concetto Marchesi. E' stato già sottolineato che mentre i partiti laici, a cominciare dal socialista e dal comunista, subirono un duro salasso durante il periodo fascista e non riuscirono a stilare un programma di politica scolastica organico rispetto alle richieste sociali, alle proiezioni culturali, ai processi di trasformazione economici e politici, i cattolici, pur colpiti nel Partito popolare italiano, si trovarono a fruire di un'istituzione, come la Chiesa, che era riuscita a mantenere ed in un certo senso a incrementare il suo prestigio ed ora si presentava come un elemento di copertura e di stimolo delle forze moderate. Ancora una volta occorre fare riferimento ai documenti politici ed alle proposte e richieste della Democrazia Cristiana fin dal suo primo congresso (1946). Nell'ambito delle posizioni all'interno di questo schieramento risultano importanti le *Proposte per la riforma della scuola italiana* formulate da una Commissione di professori dell'Università Cattolica del Sacro Cuore durante l'Anno accademico 1945-1946; in esse si sostiene il diritto della Chiesa ad aprire scuole, la necessità di inserire l'insegnamento religioso cattolico, l'opportunità di un'educazione prescolastica assicurata dai pubblici poteri, impostata secondo i metodi più recenti della pedagogia e della psicologia, di una scuola elementare obbligatoria dai sei ai dieci anni, di una scuola media unica obbligatoria dai dieci ai quattordici anni a carattere informativo, formativo e orientativo («*Per questo noi sosteniamo, insieme con i più competenti in questo campo, che la scuola media inferiore debba essere unica, e non già distinta in base a giudizi di orientamento che per essere troppo precoci non sono per noi accettabili*»), di una scuola media superiore di cinque anni distinta secondo l'indirizzo umanistico e professionale. Si critica il sistema scolastico che ha tenuto le classi popolari in una condizione di inferiorità economica e sociale, si ribadisce il principio del diritto allo studio e, nello stesso tempo, sono indicati i limiti di un'istruzione professionale impostata secondo l'esclusivo interesse del datore di lavoro; una parte del documento è dedicata ai progetti di riforma dell'Università con particolare attenzione alla ricerca scientifica, all'educazione e alla formazione professionale secondo principi di assoluta serietà. Un allegato si occupa dell'orientamento professionale, della funzione della psicologia, delle facoltà intellettive dei dotati e dei minorati; nel complesso un documento molto articolato su una serie di problemi, di situazioni, di rapporti <sup>(49)</sup>. Sulla sponda laica forse il documento più interessante è quello redatto da Luigi Pareyson (1918-1991) al tempo della costituzione del C.L.N. Scuola per il Piemonte a cura del Centro Scuola del Partito d'Azione di Torino con il titolo *Aspetti attuali del problema della scuola*. In questo documento vengono affrontati i nodi politici, culturali, amministrativi, ma soprattutto civili della scuola. Si esclude che il problema della scuola

---

*spazzar via e sostituirla con qualche cosa di completamente nuovo sarebbe stato disastroso. Sarebbe stato un ripetere alcuni dei più grossi sbagli di Mussolini. La revisione di un ordinamento scolastico presenta le stesse difficoltà di una rivoluzione industriale; i cambiamenti non possono essere fatti tutti in una volta, perché il sistema deve continuare a funzionare e il materiale umano che è già coinvolto nel funzionamento del vecchio sistema non può, con un colpo di bacchetta magica, essere trasportato improvvisamente e senza scosse in quello nuovo». Cfr.: L. Ambrosoli, *La scuola alla Costituente*, Brescia, Paideia 1987.*

<sup>46</sup> Se non in questi termini: «*In realtà quando si arriva al Nord, anche molti dei passi negativi erano stati fatti dagli stessi italiani: moltissimi Comitati di Liberazione tolsero rapidamente di mezzo i funzionari fascisti dai posti più importanti e li sostituirono con uomini fidati in modo che quando arrivò il Governo Militare Alleato il lavoro fondamentale in questo campo era già stato avviato e non restava altro che controllarlo attentamente, confermarlo e mantenerlo, invece che doverlo nominare da principio*». Cfr.: R. Fornaca, *I problemi della scuola italiana dal 1943 alla Costituente*, Roma, Armando, 1972.

<sup>47</sup> Sottocommissione dell'educazione della Commissione Alleata, *La politica e la legislazione scolastica in Italia dal 1922 al 1943 con cenni introduttivi sui periodi precedenti e una parte conclusiva sul periodo post-fascista*. Garzanti, Milano, 1946, pp. 397-398.

<sup>48</sup> Detta Circolare recitava, tra l'altro: «*Tutte le leggi e i regolamenti italiani esistenti, relativi al sistema dell'istruzione ed al funzionamento delle scuole rimangono in vigore ad eccezione di quelli che sono legati, sostituiti o completati dai presenti ordini e autorizzazioni*». La politica del Governo Militare Alleato è, in generale, quella «*di evitare qualsiasi mutamento nella situazione legale, nella organizzazione scolastica e nei programmi scolastici, eccetto quando i cambiamenti siano necessari per eliminare il fascismo o per fare funzionare le scelte*». Cfr.: R. Fornaca, *La politica scolastica degli Alleati in Italia ed in Piemonte dopo la liberazione*, in «*I problemi della pedagogia*», n. 2, marzo-aprile 1975, pp. 12-23.

<sup>49</sup> *Proposte per la riforma della scuola italiana formulate da una Commissione di professori dell'Università Cattolica del Sacro Cuore*, Vita e Pensiero, Milano, 1946, pp. 10-11.

sia soltanto tecnico <sup>(50)</sup>: si torna al concetto di serietà degli studi, della selezione, pur tenendo conto della necessità di una scuola aperta a tutti coloro che mostrano particolari capacità ed anche con il sostegno di borse di studio, di collegi, di convitti. Non viene accettata la tesi della scuola unica, perché si preferisce tenere conto della varietà delle situazioni individuali e sociali <sup>(51)</sup>. Ricorrono ancora una volta termini come: “severità”, “selezione”, “apertura ai capaci ed ai meritevoli”, “sostegno della scuola popolare e professionale” e “democraticità nella gestione della scuola” <sup>(52)</sup>. È più che giustificato l’interesse dimostrato da numerosi storici della scuola per le discussioni e le scelte operate nell’ambito dell’Assemblea Costituente (eletta il 2 giugno 1946), anche per accertare le prese di posizione dei partiti e degli uomini che li rappresentano nelle discussioni in sede di Commissione dei Settantacinque, dei Diciotto e dell’Assemblea generale, così come per lo stato scolastico del Paese e per l’effettiva condizione dell’educazione e dell’istruzione. È sintomatico che prima, durante e dopo la Costituente si sia parlato a più riprese di una «Costituente della scuola» per dare un nuovo assetto alle strutture dell’apparato scolastico. Il fatto che Guido Gonella, in qualità di dirigente della Democrazia cristiana e di Ministro della Pubblica Istruzione potesse gestire dal 1947 al 1949 l’*Inchiesta nazionale per la riforma della scuola* è sintomatico della strategia di dilazione nel tempo di una riforma che doveva essere impostata prima e durante l’Assemblea Costituente, ma anche di una generale disinformazione sui progetti di riforma.

Notevolmente interessante è la *Guida alla Costituente*, a cura del Ministero per la Costituente, intitolata *Il problema della scuola* (1946). Si parla della necessità di una profonda riforma della società italiana, di legare la scuola alle strutture della società, di scuola come «*termometro della situazione culturale della società*», di soppressione di privilegi, di formazione di una coscienza democratica, dell’evoluzione culturale e spirituale di tutti i cittadini, di diritto all’istruzione almeno fino al quattordicesimo anno di età, della storia degli ordinamenti scolastici italiani fino al 1923 e durante il fascismo. In questa “Guida” si insiste molto sulla scuola media unica, sulla scuola del lavoro e professionale, sulla funzione della scuola media superiore, sull’eccessivo affollamento delle Università, sulla scuola nazionale e sulle scuole private <sup>(53)</sup>. La scuola media unica è concepita come un «*potente strumento di unificazione culturale e di una via per superare le distanze tra le classi*», tra i diseredati ed i privilegiati, ma nello stesso tempo si riportano le ragioni dei contrari; ci si sofferma a trattare argomenti specifici relativi ai contenuti, ai metodi, alle finalità educative; si critica la cultura libresco insistendo sulla formazione delle capacità di esprimersi, di comunicare, di accostarsi al patrimonio culturale; si criticano anche «*la molteplicità degli insegnamenti, i programmi d’esame, il modo in cui i corsi e gli esami si svolgono, il sovraccarico di lavoro non intelligente e mnemonico*» e «*la non acquisizione, invece, di una serie di metodi, di principi, di procedimenti mentali*». Per l’Università i problemi principali sembrano essere il «*ritmo vertiginoso*» di aumento degli studenti, l’abbassamento del livello degli studi, la crescita «*degli spostati, degli incapaci, dei mezzi-intellettuali*», la disoccupazione intellettuale, la difficoltà di dare una risposta al problema di aprire, finalmente, la scuola ai capaci e ai meritevoli provenienti dalle classi popolari. Si affronta il problema delle scuole private ed in particolare delle scuole gestite dai cattolici sostenendo che, «*pare non azzardato affermare che si richieda in sostanza, da parte democristiana una smobilitazione o quasi delle scuole di Stato, e un appoggio dello Stato alla sua scuola privata che dovrebbe essa, essenzialmente fornire la base dell’organizzazione scolastica*» <sup>(54)</sup>. Il confronto tra cattolici e laici fu quanto mai vivace prima e durante il dibattito all’Assemblea

---

<sup>50</sup> «...Non si può dare una soluzione tecnica del problema della scuola se prima non si è data una precisa impostazione politica e sociale. Non si deve dunque cercare una trattazione tecnica, quale, forse, sarebbe gradita agli insegnanti... le controversie nasceranno, oggi, sul terreno politico, ed è quindi su questo terreno che giova avere idee chiare e definite». L. Pareyson, *Aspetti attuali del problema della scuola*, Centro Scuola del Partito d’Azione, maggio 1945, pp. 3-4.

<sup>51</sup> Tornavano argomenti che erano stati e continuavano ad essere cari a Salvemini, a Monti: «*I mali della scuola attuale da un punto di vista sociale e professionale sono l’abbassamento del tono della cultura e della preparazione e l’eliminazione della differenza funzionale dei vari tipi di scuola, che si esprime con l’imborghesimento del proletariato e la burocratizzazione dei ceti medi, ed è determinato a sua volta dalla volontà d’elevamento del proletariato e dall’artificialità della presente situazione economica*». L. Pareyson, *Aspetti attuali del problema della scuola*, Centro Scuola del Partito d’Azione, maggio 1945.

<sup>52</sup> «...Bisogna, infine, esporre la scuola al controllo democratico e cioè conferire a tutti i suoi atti la necessaria pubblicità, sì che essa sia democratica non soltanto nel senso che essi accettano e esigono il controllo della pubblica opinione». L. Pareyson, op. cit., pp. 25, 38-40.

<sup>53</sup> Anche qui la premessa era: «*La democrazia ha bisogno di “quadri”, di moltissimi “quadri”. Ed ha bisogno di selezionare in modo giusto i “quadri”. Vi è quindi una duplice necessità, da una parte di educare tutti i cittadini, di formare in tutti i cittadini il più elevato grado possibile di coscienza civile e di capacità intellettuale, dall’altra quella di avviare a funzioni direttive in tutti i campi gli elementi che si dimostrano via, via più capaci, nell’interesse generale del Paese, rompendo decisamente il tradizionale sistema, che portava a funzioni di direzione praticamente solo quegli elementi che avevano mezzi di fortuna, anche se incapaci o poco capaci*». Ved.: Ministero per la Costituente, *Guida alla Costituente* (n. 8), *Il problema della scuola*, Roma, 1946, pp. 9-23. Ufficio Studi del Ministero della Pubblica Istruzione, *La Pubblica Istruzione nel periodo della Costituente*, Roma, 1948.

<sup>54</sup> Ministero per la Costituente, *Guida alla Costituente* (n. 8), *Il problema della scuola*. Roma, 1946, pp. 9-23. Ufficio Studi del Ministero della Pubblica Istruzione, *La Pubblica Istruzione nel periodo della Costituente*, Roma, 1948.



Costituente: Moro, Pantani, Dossetti, La Pira da un lato, Marchesi, Togliatti, Tristano Codignola dall'altro impostarono un dibattito molto serrato sui principi, sulla politica scolastica, sul ruolo dello Stato, sulla presenza della Chiesa, sui condizionamenti e sull'accettazione o meno del Trattato e del Concordato del 1929. Al di là degli articoli definiti e votati dall'Assemblea Costituente, è importante rilevare i temi sui quali avvenne il confronto: lotta all'analfabetismo, obbligatorietà della scuola popolare, reclutamento degli studenti e selezione, formazione della classe dirigente, scuola e lavoro, orientamento professionale, accentramento e decentramento scolastico ed amministrativo, ruolo dello Stato, delle Regioni e degli altri enti locali, libertà di insegnamento. Temi ancora più scottanti furono l'insegnamento della religione, l'accoglimento dei Patti Lateranensi, il rapporto tra scuola pubblica e privata, la libertà d'insegnamento, il ruolo delle famiglie, le modalità di estensione dell'istruzione alle persone che ne sono ancora escluse, in particolare gli handicappati.

Gli articoli principali della *Costituzione* repubblicana entrata in vigore il 1° gennaio 1948, pur nei limiti della loro formulazione, sono stati un costante punto di riferimento ed anche uno strumento di difesa e di proposta per quelle forze politiche, sindacali e degli insegnanti, delle famiglie, degli allievi, che durante gli anni difficili della storia della Repubblica non hanno mai smesso di puntare su un rinnovamento democratico e civile della nostra scuola. Per non pochi aspetti i risultati dei dibattiti all'Assemblea Costituente, tradotti in articoli, risultarono più aperti (vedi gli articoli 2, 3, 4, 5, 6) dell'orientamento pedagogico generale, mentre gli articoli 7, 33, 34, 117, non presentano una visione nuova della scuola, della sua gestione e dei suoi rapporti con la società, anzi sembrano tradurre limiti e contraddizioni di un modo tradizionale di concepire la scuola, la cultura, la formazione della classe dirigente. Accanto ad enunciati presi a prestito dalla costituzione della Repubblica di Weimar dell'11 agosto 1919 (vedi la Costituzione di Weimar, articoli 20, 142, 145, 146, 147, 149, 150) se ne trovano altri di più immediata rispondenza, come quelli relativi al proseguimento degli studi per i capaci ed i meritevoli ed all'istituzione di scuole da parte di enti e privati senza oneri per lo Stato. Il primo comma dell'art. 33 ed il primo comma dell'art. 34 costituiscono una svolta rispetto al passato<sup>(55)</sup>, mentre l'approvazione (con il concorso dei comunisti) dell'art. 7, contribuisce ad attutire il contrasto nei rapporti tra Stato e Chiesa (ma più ancora tra le forze popolari militanti nel settore cattolico e pubblico)<sup>(56)</sup>.

Il secondo comma dell'art. 3 («È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese») porta una reale innovazione nel modo di impostare i rapporti tra la formazione della persona e la situazione economica, sociale, politica. Nel complesso gli art. 33 e 34 risultano più garantisti che propositivi, anche se, di fatto, hanno costituito nel corso della storia della Repubblica e della scuola italiana l'origine di un dibattito lunghissimo sul ruolo primario della scuola pubblica e su quello dell'istruzione inferiore: il termine «almeno» nel secondo comma dell'art. 34, avrebbe permesso un intervento storicamente più ravvicinato rispetto all'attuale prolungamento della durata dell'obbligo scolastico. Sull'esame di Stato i cattolici rimangono fedeli agli antichi programmi e richieste per tutelare i frequentanti delle loro scuole, in modo da assicurare la parità del valore legale del titolo di studio conseguito; l'accertamento dei livelli di apprendimento si coniuga con quello, molto avvertito, della selezione. L'articolo 117<sup>(57)</sup>, con l'autorizzazione alle regioni di emanare norme legislative nel settore dell'istruzione artigiana e professionale e dell'assistenza scolastica, apre nuove possibilità di intervento nel settore scolastico da parte dei soggetti sociali e degli enti decentrati, anche se rimane in piedi il principio del controllo dello Stato

<sup>55</sup> Ved. art. 33 della Costituzione: "L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento. La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi. Enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, senza oneri per lo Stato. La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali. E' prescritto un esame di Stato per l'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi e per l'abilitazione all'esercizio professionale. Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato"; ed art. 34: "La scuola è aperta a tutti. L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita. I capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie ed altre provvidenze, che devono essere attribuite per concorso".

<sup>56</sup> Ved. art. 7 della Costituzione: "Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale".

<sup>57</sup> L'articolo 3 della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, a seguito del referendum indetto in data 3 agosto 2001, ha sostituito l'art. 117 della Costituzione con il seguente: "Art. 117. - La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: ...omissis... n) norme generali sull'istruzione ...omissis... Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: ...omissis...istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi...omissis...".

sull'organizzazione dei cicli scolastici a breve e a lungo percorso.

## 2. Il problema della gestione scolastica

L'istituzione delle regioni a statuto speciale (Sicilia, 1946; Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, 1948; Friuli Venezia Giulia, 1963) e di quelle a statuto ordinario (1968-1970), le elezioni del 7 giugno 1970 e la successiva approvazione degli Statuti regionali, hanno portato alla formazione di nuovi principi riguardanti i rapporti tra la scuola e l'assetto territoriale, il diritto allo studio, l'istruzione professionale, l'assistenza, la ricerca scientifica e tecnologica, l'informazione, la difesa del patrimonio linguistico e storico, le istituzioni ricreative e la proposta di una più sistematica programmazione<sup>(58)</sup>. L'avvio è stato lento, contrastato, sia per le resistenze interne al sistema scolastico, sia per il sovrapporsi di competenze e di ruoli con le connesse scarse percezioni ed indicazioni dei settori e delle modalità di intervento. Via, via sono stati recepiti i grandi temi come la scuola a tempo pieno, il diritto allo studio, l'educazione degli adulti, i rapporti tra la scuola e la società, la formazione professionale, la gestione della scuola e la sperimentazione didattica. Le innovazioni principali hanno riguardato l'istituzione della scuola media unica (1962), l'istituzione della scuola materna statale (1968), l'approvazione dei decreti delegati (1974) nel quadro di un fermento studentesco, sociale, politico, culturale con presenze innovative e democratiche, ma anche di forte tensione e di violenze tendenti a mettere in discussione la vita stessa della Repubblica. Una stagione di confronti che si prolungherà nel tempo con alterne vicende e proposte nelle quali non mancheranno i fautori della privatizzazione della scuola, accanto alle tematiche della riforma della scuola media superiore, dell'estensione dell'obbligo scolastico almeno fino al sedicesimo anno di età, al decentramento amministrativo, all'autonomia gestionale, all'introduzione nella scuola dei modelli manageriali; il tutto in un contesto sempre più cosciente della necessità di affrontare con un'altra mentalità e con nuovi metodi pedagogici e didattici le questioni relative alle bocciature, all'emarginazione, alla disaffezione scolastica, ai livelli ed alle modalità di apprendimento.

Da un punto di vista storico un documento significativo è costituito dal *Piano di sviluppo della scuola dal 1959 al 1969*, presentato dal Governo al Senato il 22 settembre 1958, perché, anche se non portò risultati tangibili, anticipò una stagione che intendeva introdurre la programmazione nell'assetto scolastico<sup>(59)</sup>; di fatto, si continuò a tamponare la delicata problematica dell'istruzione pubblica con i decreti legge, le circolari, gli interventi minuti e a corto respiro. Senza dubbio la creazione, come già detto, della scuola media unica (1962), ma con attuazione definitiva nel 1979, operò un cambiamento radicale all'interno della scuola dell'obbligo ed in quella fascia d'età (11-14 anni) su cui si erano create forti discriminazioni personali e sociali. Le convergenze politiche e le motivazioni democratiche si sommano al venir meno delle resistenze da parte del ceto imprenditoriale, il quale comprende, ormai, che la professionalità anticipata e per di più scarsamente specializzata si traduce in un danno per l'organizzazione del lavoro; la scuola media assume caratteri orientativi e formativi, tende a creare una certa omogeneità della cultura di base contemporanea e cerca di saldare la cultura umanistica con quella scientifica e tecnologica. L'inserimento della metodologia della ricerca, dei curricoli, dei laboratori intende cambiare le modalità dell'insegnamento e dell'apprendimento, anche per garantire una maggiore apertura al mondo esterno ed alle problematiche quotidiane, compresa la vita reale della società, delle famiglie ed in particolare dei ragazzi: si tratta in sostanza di svecchiare il sistema scolastico. La contestazione studentesca (a cominciare dal 1965), anche se non priva di contraddizioni, ebbe il merito di porre al centro delle questioni politiche i problemi presenti e connessi con la scuola: gestione burocratica e fiscale, selezione, metodologie antiquate, inserimento nel mercato del lavoro, accesso all'Università, sistemi di valutazione, modalità di vita all'interno della scuola, partecipazione al governo del sistema scolastico. Sono del 1969 l'istituzione del nuovo esame per il conseguimento della maturità (doveva durare solo per un breve periodo di sperimentazione), il libero accesso alle diverse Facoltà universitarie, la liberalizzazione dei piani di studio universitari. La scuola italiana sembra acquistare una maggiore elasticità di contro ad un'organizzazione che è stata criticata, tra l'altro, dal notissimo intervento della Scuola di Barbiana di Don Milani nella *Lettera a una professoressa* (1967)<sup>(60)</sup>. Sul versante dell'istruzione infantile altra data storica è quella del 18 marzo 1968 e relativa legge 444 con cui viene istituita la scuola materna statale, cui fecero seguito gli *Orientamenti dell'attività educativa nelle scuole materne statali* (D.P.R. n. 64 – 10 settembre 1969) ed i più recenti *Orientamenti dell'attività educativa nelle scuole materne statali* (D.M. 3.6.1991); finalmente anche l'infanzia possiede una scuola pubblica con contenuti educativi, formativi ed assistenziali.

<sup>58</sup> AA. VV., *Scuola e Regione*, in «Scuola e Città», n. 7-8, 1973.

<sup>59</sup> F. De Vivo, *Linee di storia della scuola italiana*, La Scuola, Brescia, 1990, p. 147.

<sup>60</sup> L. Milani, *Lettera a una professoressa*, Lib. Ed. Fiorentina, Firenze, 1967.

Bisognerà attendere la fine del 1962 per considerare formalmente chiusa la stagione gentiliana dell'istruzione di base, intesa quale dispositivo per il controllo sociale attraverso la scuola. Infatti, è in quell'anno che viene formalmente legalizzato un fenomeno già in atto da qualche tempo, maturo storicamente e pronto ad esplodere socialmente: la scolarizzazione di massa. Ciò avviene con l'allungamento dell'obbligo scolastico fino ai quattordici anni e con la relativa istituzione della scuola media unica senza latino nell'anno scolastico 1962-63, ove appunto si sarebbe dovuto svolgere interamente il nuovo corso obbligatorio. Emanata sotto la formula politica del centro-sinistra, la nuova scuola unificò i corsi medi inferiori, prima solo parzialmente uniformati, e consentì in tal modo l'accesso a tutte le scuole secondarie superiori. Questo avvenimento, inoltre, al di là dei contenuti educativi e formativi, molto modesti nei primi anni, risultò un evento di grandissima incidenza sociologica. Infatti, in un mutato clima culturale e di nuove sinergie partitiche, più pluralistico e progressivo, rappresentò politicamente l'*imprimatur* democratico e quindi la legittimazione della fruizione dell'istruzione media da parte di tutte le classi sociali anche se, più che un fenomeno sociale, fu innanzitutto un atto politico, il riconoscimento dall'alto di un fenomeno già in corso. Per tale motivo l'atto istituzionale, concepito politicamente al di fuori del contesto naturale, scolastico ed educativo, risultò parziale, benché innovativo e socialmente scatenante. D'ora in avanti, almeno a livello di principio, l'istruzione è un bene di tutti e riprendendo i dettati costituzionali essa deve poter arrivare a tutti, e per la sua fruizione lo Stato si deve attivare in prima persona.

Al compito assegnatole, però, la scuola media non è affatto preparata. Presto ci si accorge che la sua modifica istituzionale è coerente soltanto con l'istanza politica che l'ha prodotta e, quindi, è conforme solamente con la strategica ridefinizione dell'utenza sociale, imposta dalla lievitazione della domanda d'istruzione, letta esclusivamente come rivendicazione di democrazia e di partecipazione politica. Sono mancati, nel concepire e realizzare la riforma, i riferimenti al mondo del lavoro ed al rinnovamento pedagogico-culturale dell'intero ordinamento scolastico. In tal modo la riforma, rimanendo un intervento legislativo isolato, senza trasformazione pedagogica e didattica e senza alcuna modifica alla scuola secondaria, ha finito con il caricarsi delle ulteriori disfunzioni emerse con la scolarizzazione di massa. In breve, la scuola media del '62, nella sua incompletezza, è ancora una volta frutto di una strategia politica e sociale che ne ha penalizzato la dimensione educativa, così come le tendenze progressive, rappresentando un fattore scatenante di una crisi dell'intero sistema scolastico.

La scuola media unica rappresenta il coperchio di una pentola in continua ebollizione: sommersa da un'incessante scolarizzazione di massa, costretta a riverberare o ad estroflettere la sua sofferenza, essa lascia emergere in continuazione tutte le contraddizioni, i limiti, le inadeguatezze, le discriminazioni, gli anacronismi dell'intero sistema scolastico.

### **3. Gli interventi di riforma negli anni '70-'90**

Gli anni '70 sono caratterizzati da iniziative legislative orientate a soddisfare istanze di natura "sociale" emerse sia prepotentemente attraverso le lotte studentesche del '68 sia più pacatamente attraverso la riflessione delle diverse componenti della società ed espressa, tra l'altro, nel "documento di Frascati" del 1970, nel "rapporto della Commissione Biasini" del 1971, nel "Rapporto Faure" dell'Unesco<sup>(61)</sup>.

Dall'insieme del dibattito emergono due esigenze complementari: da una parte che la Scuola si apra alla Società, dall'altra che la Società si impegni a sostenere ed integrare l'azione formativa della Scuola.

In questo contesto si collocano l'istituzione del "*tempo pieno*" nella Scuola Elementare, l'istituzione dei corsi sperimentali per lavoratori o "*150 ore*" (C.M. 9 gennaio 1974, n. 71, *Corsi sperimentali di scuola media per i lavoratori*) a seguito dell'accordo governo-sindacati del 1973, l'emanazione della legge per la piena integrazione, nelle classi normali, degli alunni handicappati (legge n. 517 del 4/8/1977), l'emanazione dei "*Decreti Delegati*" del 1974 (Legge delega, 30 luglio 1973, n. 427 e Decreti delegati n. 416-420 del 31 maggio 1974), che mirano a promuovere la "gestione sociale" della Scuola e a metterla nelle condizioni di rispondere più adeguatamente ai bisogni della società introducendo forme di flessibilità (curricoli, orari, programmi, metodologie) attraverso la "sperimentazione".

Con i Corsi sperimentali si è cercato di venire incontro al diritto allo studio dei lavoratori, di rendere effettiva la norma costituzionale, di ovviare ai fenomeni dell'emarginazione e dell'abbandono scolastico ed, inoltre, di

---

<sup>61</sup> La Commissione Faure dell'Unesco ha presentato nel 1972 un *Rapporto sullo stato dell'educazione nel mondo*. La commissione, dopo aver affermato la necessità della "*attuazione integrale dell'uomo nella ricchezza e complessità delle sue espressioni e dei suoi impegni*", ha formulato, nel *Rapporto* che "*l'educazione dovrà essere globale e permanente se vuole davvero formare un uomo integrale...si tratta di apprendere ed essere*". Cfr.: E. Faure, *Rapporto sulle strategie dell'educazione*, Roma, Armando, 1973 e J. Delors, *Nell'educazione un tesoro*, Roma, Unesco/Armando, 1996.

migliorare la preparazione culturale dei lavoratori, dei disoccupati, di coloro che erano in cerca di lavoro, delle casalinghe. Per la prima volta la scuola italiana e gli insegnanti entrano in contatto con la fabbrica, con gli imprenditori, con i lavoratori, con una realtà umana e sociale conosciuta molto spesso solo attraverso le indagini, le inchieste, i libri. Si modifica anche tutto l'armamentario pedagogico, didattico, educativo, scolastico relativo all'educazione popolare; la presenza di nuovi soggetti sociali (lavoratori, sindacati) pone il problema dell'educazione degli adulti in termini più realistici con modalità di riscontro decisamente nuove.

L'introduzione dei Decreti Delegati ha avuto nella scuola italiana un indubbio effetto di mobilitazione di risorse e le molte sperimentazioni avviate hanno fortemente contribuito ad innovare il modo d'essere e di funzionare delle istituzioni scolastiche. Essi rinnovano il governo esterno così come quello interno della scuola, prevedendo l'istituzione di organi elettivi e rappresentativi di tutte le componenti del mondo scolastico, compresi il personale non docente ed i genitori, nonché i soggetti del mondo sociale ed economico<sup>(62)</sup>. Occorre, però, riconoscere che le migliori esperienze gestionali sono state realizzate in quelle aree del Paese dove la complessiva "maturità sociale" offriva il terreno idoneo per l'attuazione di riforme non consacrate da atti legislativi puntuali. In altre realtà, invece, le esperienze sono state o scarsamente significative o velleitarie e hanno finito per generare più confusione che innovazione. Dopo i primi appuntamenti elettorali per la costituzione degli organi collegiali e dopo le prime esperienze gestionali, accompagnati comunque a più estesi fenomeni di partecipazionismo politico e sociale, l'autentica carica riformatrice dei decreti si spense velocemente. Ciò spiega perché, superato l'iniziale limite della mancanza di un preciso piano di monitoraggio delle sperimentazioni, l'Amministrazione scolastica abbia deciso di ricondurre a sistema la varietà delle esperienze, accogliendone la migliore eredità e disseminandola attraverso i "Progetti Assistiti".

I Decreti Delegati non si sono risolti però soltanto in una nuova prospettiva di partecipazione politica e democratica. Essi hanno creato anche tre istituzioni che modernizzano la vita scolastica e coprono lacune importanti del nostro apparato di studio e di ricerca, praticamente prima inesistente. A Firenze è stata istituita la *Biblioteca di documentazione pedagogica (BDP)* con lo scopo di raccogliere, conservare e valorizzare il materiale bibliografico e didattico-pedagogico prodotto in Italia e all'estero. A Frascati è stato istituito il *Centro europeo dell'educazione (Cede)* che attende a studi e ricerche sulla programmazione e sui costi dell'istruzione, sull'educazione permanente e ricorrente, sull'apprendimento e sulla valutazione, sull'innovazione educativa, sull'aggiornamento, sull'impiego delle tecnologie educative<sup>(63)</sup>. Di maggiore rilevanza è stata la creazione degli *Istituti regionali di ricerca, sperimentazione e aggiornamento educativi (IRRSAE)* che, sotto la vigilanza ministeriale, hanno il compito di raccogliere, elaborare e diffondere la documentazione pedagogica e didattica, condurre studi e ricerche varie in campo educativo, promuovere e assistere l'attuazione di progetti sperimentali, organizzare e attuare iniziative di aggiornamento e fornire consulenza tecnica. Quella degli Irsae è un'istituzione su cui puntarono molte delle speranze di rinnovamento e molte delle attese per il miglioramento della produttività didattica, nel complesso bassa e deficitaria; tuttavia, dopo i faticosi inizi, emersero subito i limiti intrinseci dell'istituzione (eccessiva lottizzazione politica e sindacale, mancanza di una concreta programmazione)<sup>(64)</sup>.

Nel corso degli anni '80 l'ampia diffusione dei Progetti assistiti ha permesso un profondo rinnovamento dei curricoli, nonostante l'assenza di una riforma della scuola secondaria, su cui è mancato l'accordo delle forze politiche. Una situazione diversa, invece, si determina a proposito della Scuola Elementare dove si riesce a costruire un ampio consenso sull'introduzione dei Nuovi Programmi (1985) e sull'attivazione di una sperimentazione di un impianto organizzativo assolutamente nuovo ("moduli").

---

<sup>62</sup> "L'istituzione di nuovi organi collegiali di governo e il riordinamento di quelli esistenti", recita il decreto istitutivo, "saranno finalizzati a realizzare la partecipazione nella gestione della scuola", dando così alla scuola stessa "i caratteri di una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica". Per ciò vengono previsti organi "a livello di circolo didattico e di istituto" (consiglio di circolo o d'istituto, consiglio dei docenti, consiglio di classe o d'interclasse, consiglio di disciplina, comitato di valutazione degli insegnanti), "a livello distrettuale" (consiglio scolastico distrettuale), "a livello provinciale" (consiglio scolastico provinciale), "a livello nazionale" (Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione).

<sup>63</sup> Recentemente il Cede è stato trasformato in "Istituto nazionale per la vigilanza del sistema dell'istruzione" (INVSI), mentre la B.D.P. è stata trasformata in "Istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e la ricerca educativa" (INDIRE). Vedi il D.Lgs. 20 luglio 1999, n. 258. *Riordino del Centro europeo dell'educazione, della biblioteca di documentazione pedagogica e trasformazione in Fondazione del museo nazionale della scienza e della tecnica «Leonardo da Vinci», a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59.* ed i regolamenti: Decreto del Presidente della Repubblica 21 settembre 2000 n. 313 *Regolamento recante organizzazione dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione, attuativo degli articoli 1 e 3 del decreto legislativo 20 luglio 1999, n.258.* ed il Decreto del Presidente della Repubblica 21 novembre 2000, n. 415. *Regolamento di organizzazione dell'Istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e la ricerca educativa, a norma degli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 20 luglio 1999, n.258.*

<sup>64</sup> Gli Istituti regionali di ricerca, sperimentazione e aggiornamento educativi (IRRSAE) sono stati riordinati a norma dell'art. 76 del D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, modificando la loro denominazione in IRRE (Istituti regionali di ricerca educativa).

Nella seconda metà degli anni '80 si fa più consistente la domanda di istruzione universitaria come è chiaramente testimoniato dal notevole incremento delle iscrizioni all'Università. Cresce parallelamente la domanda di titoli brevi post-secondari (istruzione terziaria non universitaria) sia da parte delle imprese sia da parte della società, essendo ormai diffusa la consapevolezza che le dinamiche del lavoro non sono più favorevoli ai diplomati della scuola secondaria superiore. Fra le misure legislative che sono state prese nei confronti dell'insegnamento universitario hanno avuto una sicura preponderanza quelle riguardanti il personale, sia docente che non docente, mentre scarsamente decisive si sono rivelate quelle rivolte all'assetto istituzionale ed in particolare agli organi didattici e alle modalità didattiche, entrambi vecchi e poco produttivi. I "provvedimenti urgenti" del 1973, la legge 382 del 1980 e successiva normativa d'applicazione, il riassetto istituzionale, nonché la creazione nel maggio del 1989 del *Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica* (MURST), hanno mirato, secondo alcuni, alla protezione e all'espansione del personale secondo motivazioni di ordine sindacale e criteri di tipo clientelare. Tutto ciò ha condotto ad uno stallo del percorso istituzionale universitario, che non è stato in grado di elevare la qualità della formazione. A fronte del rinnovamento della ricerca scientifica, comunque spesso solo formale e istituzionale, avutosi con la costituzione dei dipartimenti, le strutture didattiche ed i corsi di laurea (ovvero i principali organi della didattica creati dalla legge 382), non sono stati messi nelle condizioni di esprimere la loro autonomia per il legame forzato con le facoltà, ormai ridotte a paralizzanti contenitori, dove la vera materia dell'esercizio istituzionale sembra essere il potere accademico. Scarsi e irrilevanti sono stati i provvedimenti a favore dello sviluppo dei corsi di laurea. Allo stesso modo, ben poco si è fatto anche a favore degli studenti che, oltre ad essere privi di un'offerta didattica di qualità, contrariamente ad enunciati e proclami politici democratici, non hanno mai goduto di quegli strumenti in grado di elevarne il profitto e la qualità degli studi.

Questi bisogni sono stati espressi con sempre maggiore insistenza anche nel corso degli anni '90, caratterizzati dall'emergere, come in tutta l'area dei Paesi OCSE, della domanda di un'istruzione di "qualità". Si chiede alla Scuola di fornire un "prodotto" diverso e di aprirsi effettivamente alla Società, accettando di condividere con altri soggetti la responsabilità dei processi formativi. La "partecipazione" delle diverse componenti della società alla gestione della scuola, introdotta dai Decreti Delegati, ha, infatti, perso la vitalità originaria per due principali ragioni: nessun effettivo potere è stato conferito ai soggetti che costituiscono la cosiddetta "comunità educante" e nessuna effettiva innovazione è stata introdotta nell'impianto organizzativo della Scuola (e ciò anche per le resistenze interne allo stesso sistema). La necessità di ridisegnare il sistema educativo e formativo e di definire le responsabilità dei diversi soggetti sociali porta a promuovere, attraverso la "Conferenza Nazionale sulla Scuola"<sup>(65)</sup>, quel serio e ampio confronto tra tutte le forze del Paese deciso dal Parlamento nel luglio 1988. La Conferenza non solo ha raggiunto gli scopi prefissati dell'indagine seria, del confronto aperto e delle proposte concrete, ma ha posto le basi per la modernizzazione del sistema scolastico. Si è riconosciuta l'importanza di un "nuovo patto sociale", di un'alleanza tra scuola e società e sono state gettate le fondamenta di una "nuova gestione strategica", di una definizione dei compiti e delle finalità della scuola. Un rilievo particolare ha avuto lo scambio di opinioni sull'autonomia delle unità scolastiche<sup>(66)</sup>, al riparo da ogni sorta di privatizzazione, di spontaneismo, di indipendenza, di indifferenza; altrettanto può dirsi per le discussioni sull'elevamento dell'obbligo scolastico, sulla modifica degli esami di maturità, sulla predisposizione di corsi di qualificazione post-diploma e sulla formazione del personale scolastico. Anche se la grande visione strategica disegnata nella Conferenza sulla Scuola non si è tradotta, come tanti si attendevano, in un globale intervento di riforma, sono state introdotti i *Nuovi Orientamenti nella Scuola Materna* (3 giugno 1991), la *Riforma dell'Ordinamento della Scuola Elementare* (5 giugno 1990), la *riforma dell'istruzione professionale*

---

<sup>65</sup> Con la risoluzione votata il 27 luglio 1988, la Camera dei Deputati impegnava il Governo: "a convocare una Conferenza Nazionale sulla scuola come momento di consultazione di tutte le espressioni della società civile e scolastica". La Conferenza, riunitasi a Roma dal 30 gennaio, al 3 febbraio 1990, ha compiuto una ricognizione oggettiva sullo stato della scuola italiana, realizzando un confronto costruttivo di idee ed elaborando proposte di modifica del sistema scolastico portate a compimento con i recenti provvedimenti di riforma.

<sup>66</sup> Riguardo all'Autonomia didattica ed amministrativa, cfr. l'intervento del Prof. Sabino Cassese, nella tematica su *Il governo della scuola. I soggetti istituzionali*, Atti della Conferenza Nazionale sulla scuola vol. I, Ministero della Pubblica Istruzione, Salvatore Sciascia Editore, Roma-Caltanissetta 1991. Nel suo intervento Cassese ha criticato l'ordinamento amministrativo della scuola pubblica in funzione della sua incompletezza ed inefficienza, sottolineando che, da un lato, l'istruzione non è più un servizio collettivo di tipo statale, ma un servizio collettivo pubblico, retto da professionisti la cui attività non è riducibile al modello amministrativo di tipo burocratico; dall'altro, che i mutamenti intervenuti sono rimasti a metà: il Ministero è un apparato in cerca di una funzione; i Provveditorati sono divenuti ministeri provinciali; gli istituti scolastici sono per un terzo autonomi e per altri due terzi indipendenti. Per uscire dall'"impasse", Cassese ha proposto queste linee di azione: a) riconoscere che l'istruzione, in quanto servizio collettivo pubblico, può essere erogata da istituti autonomi; b) attribuire agli istituti scolastici autonomia didattica, organizzativa, amministrativa ed anche contabile e di gestione del personale; c) spogliare l'apparato centrale di compiti gestionali, attribuendogli funzioni di determinazione di "standards" e di "linee-guida" e funzioni di valutazione.

scolastica (marzo 1992) e la *Sperimentazione dei nuovi programmi nel biennio della Scuola Secondaria Superiore* (novembre 1990). Com'è evidente, le riforme degli anni '90 hanno interessato, ancora una volta, i contenuti dell'insegnamento e non l'assetto organizzativo delle singole istituzioni scolastiche con le loro rigide strutture (numero di ore d'insegnamento di ciascun docente uguali nell'intero territorio nazionale, classi "chiuse", insegnamenti fissati per ogni indirizzo di studio, etc.). Il non aver riconosciuto per tempo alle istituzioni scolastiche l'autonomia o, quanto meno, una reale flessibilità, spiega perché non siano state pienamente efficaci riforme che pure erano, in linea di principio, molto significative, quali quelle relative all'inserimento degli handicappati nella vita scolastica ordinaria, all'attuazione dei "moduli" nella Scuola Elementare, all'eliminazione degli esami di riparazione, agli interventi di recupero degli alunni in difficoltà.

#### **4. Le Sperimentazioni**

La sperimentazione, intesa come "espressione dell'autonomia didattica dei docenti", è stata introdotta nella Scuola italiana nel 1974. Essa ha permesso a tutte le istituzioni scolastiche di realizzare innovazioni nei curricula a livello di singole discipline (minisperimentazione metodologico-didattica); di ordinamento e strutture (maxisperimentazione). Nella scuola elementare i più significativi progetti sono stati elaborati per dare risposta a bisogni emergenti quali quelli posti dalla presenza nelle classi di allievi stranieri o di allievi portatori di handicap. Interessanti esperienze sono state condotte nella sperimentazione di curricula unitari per i livelli della scuola dell'obbligo (scuola materna-elementare-media), nel settore dell'educazione al suono e alla musica e nell'area dell'informatica.

Nella scuola media le minisperimentazioni sono state talmente svariate da risultare difficilmente verificabili e quantificabili. Più chiaro, invece, è il quadro delle maxisperimentazioni che hanno riguardato specialmente l'introduzione nel curriculum di una seconda lingua straniera, la modalità del tempo scuola flessibile, l'educazione musicale, l'educazione fisica, l'alfabetizzazione informatica, l'insegnamento del Latino. Le maxisperimentazioni hanno interessato specialmente il settore dell'istruzione secondaria superiore dove hanno rappresentato un'alternativa alla riforma lungamente attesa. Attraverso le iniziative sperimentali, infatti, sono stati evidenziati sia i bisogni reali della società sia le possibili risposte del sistema formativo specialmente per quanto riguarda gli indirizzi "professionalizzanti" dell'istruzione secondaria superiore (istituti tecnici e istituti magistrali).

La flessibilità introdotta nel sistema scolastico italiano dalla sperimentazione ha determinato tra il 1975 e il 1980 una varietà di esperienze complessivamente apprezzabili anche se solo in alcuni casi veramente rigorose dal punto di vista scientifico. In ogni caso, il confronto tra di esse, promosso e sostenuto dall'Amministrazione Scolastica, ha permesso di individuare alcuni "elementi forti" che hanno determinato successivamente la ridefinizione dei curricula di diversi indirizzi di studio.

Nel corso degli anni '80, infatti, la Direzione Generale dell'Istruzione Tecnica ha proceduto a razionalizzare l'attività sperimentale con la messa a punto dei "Progetti Assistiti" nei quali è stato utilizzato il patrimonio di idee e di esperienze prodotto negli anni precedenti. L'attività dei Progetti assistiti, monitorata e valutata, ha poi permesso la definizione degli indirizzi di studio oggi vigenti per gli Istituti Tecnici Commerciali e per alcuni Istituti Tecnici Industriali (Elettronica, Elettrotecnica, Telecomunicazioni, Meccanica, Chimica, Tessile). Altri Progetti assistiti sono tuttora in corso di attuazione con la funzione di "laboratorio sperimentale" di nuovi curricula e di nuovi programmi. Per quanto riguarda l'Istruzione Professionale, la razionalizzazione delle esperienze condotte dalle scuole ha portato nel 1989 alla definizione del "Progetto '92" che è stato successivamente istituzionalizzato e costituisce oggi la struttura curricolare della formazione professionale statale <sup>(67)</sup>.

Nel settore dell'Istruzione Classica la sperimentazione autonoma è stata privilegiata più largamente di quanto non sia accaduto per gli Istituti Tecnici e Professionali donde la notevole "eterogeneità" dei percorsi formativi fino alla fine degli anni '80 specialmente negli indirizzi pedagogico e linguistico. Nel 1991, però, a seguito di un'intensa attività di confronto delle esperienze promossa dalla Direzione Generale, anche in questo settore è stato avviato un processo di razionalizzazione con la definizione degli indirizzi linguistico sperimentale e pedagogico-sociale sperimentale. Nello stesso anno è stata avviata la sperimentazione dei nuovi *programmi Brocca* <sup>(68)</sup> (biennio unitario e triennio specifico di indirizzo). La libertà riconosciuta alle

<sup>67</sup> La formazione tecnica superiore è stata recentemente ridisciplinata dagli artt. 68 e 69 della legge 17 maggio 1999, n. 144 *Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali decreto 31 ottobre 2000*, e successivo regolamento 31 ottobre 2000, n. 436 *Regolamento recante norme di attuazione dell'articolo 69 della legge 17 maggio 1999, n. 144, concernente l'istruzione e la formazione tecnica superiore (IFTS)*.

<sup>68</sup> Sperimentazione Progetto BROCCA: Indirizzo di studio organizzato sulla base dei programmi elaborati dalla commissione parlamentare Brocca (così chiamata dal nome del suo presidente Beniamino Brocca), incaricata nel 1988 della revisione dei programmi e ordinamenti dei primi due anni di

Scuole di accogliere le proposte ministeriali o di seguire un proprio itinerario spiega perché nell'ambito dell'Istruzione Classica coesistono, anche all'interno dello stesso istituto, sperimentazioni autonome (209 nell'anno 1997/98), sperimentazioni avviate sulla base della Circolare 27, sperimentazioni "Brocca". Per quanto riguarda in particolare gli Istituti Magistrali, accanto alle proposte "Brocca" e a quelle della Circolare n. 27, una nuova ipotesi sperimentale di "Liceo delle Scienze Sociali" è stata messa a punto dalla Direzione Classica a seguito dell'emanazione di un Decreto (marzo '97) che stabilisce che i corsi ordinari degli Istituti Magistrali e delle Scuole Magistrali siano aboliti dall'anno scolastico 1997/98 e che sia predisposto un curriculum alternativo per fornire una risposta a esigenze, bisogni e aspirazioni di studenti che s'indirizzano (o si sarebbero indirizzati) verso gli istituti e le scuole magistrali. La sperimentazione del Liceo delle Scienze Sociali è coerente con un'altra esperienza avviata a livello nazionale che chiama le istituzioni scolastiche ad una concreta verifica delle possibilità operative offerte dall'autonomia scolastica. Centosessantuno Istituti di istruzione secondaria superiore sono stati coinvolti in questa sperimentazione che è stata denominata "Progetto Autonomia" dalla Direzione Classica, "Sperimentazione dei Licei Tecnici" dalla Direzione Tecnica, "Progetto 2002" dalla Direzione Professionale. Sempre nella stessa prospettiva dell'autonomia, infine, anche se limitatamente all'autonomia organizzativa e didattica, va collocata la recente sperimentazione nazionale autorizzata con il Decreto Ministeriale n. 765 del 27 novembre 1997.

## 5. Un difficile bilancio

Malgrado inconvenienti, lacune e contraddizioni vistose, l'istruzione negli ultimi cinquant'anni ha avuto nel nostro Paese una notevole diffusione, al punto di diventare un tratto caratteristico, benché in modo singolare, di tanta parte della popolazione. Gli indubbi incrementi non stanno però a significare uno stato di grazia della nostra condizione culturale e della qualità dell'istruzione e della sua distribuzione nella società. Infatti, il quadro odierno del livello d'istruzione della società italiana è più preciso e molto meno confortante se si analizza la popolazione fra i 25 e i 64 anni. Di questa, nel nostro Paese, secondo recentissimi dati OCSE, solo l'8% ha completato il livello di studi universitario, il 30% quello secondario ed il 62% quello elementare e medio inferiore. Da questa angolazione il nostro Paese risulta uno dei meno istruiti al mondo. Infatti, solo Turchia, Portogallo, Austria ed in parte la Spagna, presentano complessivamente livelli inferiori. Per avere solo un'idea della geografia mondiale dell'istruzione basta ricordare che il livello elementare e medio inferiore è raggiunto negli Stati Uniti dal 14%, in Germania dal 19%, in Canada dal 24%, in Gran Bretagna dal 24% della popolazione e via dicendo, mentre in Spagna lo è dal 70%, in Portogallo dall'80% ed in Turchia dall'83%. Il livello secondario è completato in Germania dal 60%, negli Stati Uniti dal 52% e da quote appena più alte del 45% in Gran Bretagna, Danimarca, Svezia e così via; lo stesso valore in Portogallo, in Spagna e in Turchia va dal 9 al 13%. Infine il livello di istruzione terziaria, e prevalentemente universitaria, vede le punte più alte in Olanda, con il 23%, e negli Stati Uniti, con il 26% e quella più bassa in Turchia con il 5% <sup>(69)</sup>.

Il nostro Paese, uno dei più sviluppati e industrializzati del pianeta, si distingue paradossalmente per essere quello in cui molto deboli sono gli effetti dell'istruzione sul reddito personale e sulle scelte e sui destini occupazionali. Questi ultimi rimangono ancora condizionati in modo decisivo dall'estrazione sociale e dalle condizioni economiche delle famiglie d'origine. In modo particolare, è nel mondo dell'imprenditoria industriale e commerciale, nelle piccole imprese, ma anche negli ambienti professionali di alto livello e nella stessa Ricerca universitaria che l'istruzione non riesce ad essere un fattore di successo e di promozione personale. In altre parole, nella società italiana, fatte le debite eccezioni, non si emerge perché ci si è istruiti convenientemente, ma per ragioni ereditarie, per la genetica sociale, per predestinazione. E i soggetti predestinati nel loro percorso di vita possono certamente incontrare la formazione e magari trarne giovamento, ma non possono mai ricevere dall'istruzione le imprescindibili opportunità del loro successo sociale. Questi dati rappresentano certamente le onde lunghe di un sistema oramai cinquantennale che non ha assolto i compiti a cui la società lo aveva destinato. Compiti che non adempie tutt'oggi. Secondo il Rapporto

---

scuola superiore in vista della riforma. I risultati del lavoro della commissione Brocca sono i nuovi programmi e indirizzi di studio per la scuola secondaria superiore. Il progetto prevede il cambiamento delle materie, dei quadri orari, e dell'organizzazione dei corsi rispetto al corso tradizionale. L'intento del progetto Brocca, come quello delle Sperimentazioni Progetto assistito, è di adeguare metodi e contenuto della didattica all'evoluzione scientifica e tecnologica. La sperimentazione Brocca può essere applicata a diversi settori (artistico, liceale, magistrale e tecnico). Il titolo rilasciato varia in relazione al progetto (esempio con il progetto Brocca 'scientifico-tecnologico' negli Istituti Tecnici Industriali si ottiene un diploma di liceo scientifico). Peculiarità del Progetto brocca sono: Rilevanza delle lingue straniere; Potenziamento dello studio delle scienze umane e sociali (diritto - economia - psicologia - filosofia); Consistente presenza di materie scientifiche; Introduzione dell'insegnamento di arte e/o musica in alcuni indirizzi; Valorizzazione delle scienze sperimentali; Agevolazioni di passaggi tra un indirizzo e l'altro in virtù anche dell'uniformità dell'area comune; Prevenzione di dispersione scolastica.

<sup>69</sup> Fonti OCSE, *Uno sguardo sull'educazione. Gli indicatori internazionali dell'istruzione*, Armando, Roma 1998.

CENSIS del 2000 il nostro sistema scolastico, nonostante il progressivo affermarsi di una strategia finalizzata all'ampliamento e alla diversificazione dell'offerta di percorsi di istruzione e formazione, appare ancora lontano dal garantire un'adeguata copertura dei potenziali fabbisogni formativi espressi da ampie fasce della popolazione. Per far sì che le politiche educative e formative del nostro paese siano in grado di rispondere alle esigenze di una società che cresce e si sviluppa in orizzontale, appare necessario dare risposte concrete a quattro ordini di questioni, ancora sul tappeto: la presenza di forme di analfabetismo funzionale in ampi strati della popolazione adulta e giovanile, che si legano strettamente alla scarsa capacità competitiva del Paese e al ritardo nello sviluppo di consumi culturali e tecnologici evoluti; le difficoltà del sistema scolastico e dei suoi operatori a ritrovare un'identità professionale nel nuovo modello educativo e soprattutto a garantire una migliore qualità media dei risultati e dei servizi offerti; le difficoltà dell'università nel trasformare la propria vocazione e le proprie strutture organizzative da università d'élite a università di massa e a garantire al tempo stesso innovazione nella didattica ed eccellenza nella ricerca; difficoltà cronica a creare un rapporto diretto stabile tra offerta formativa, servizi per l'impiego e sistema produttivo, capace di generare risultati concreti e fruibili anche grazie a un massiccio ricorso alle nuove tecnologie dell'informazione, che corrisponda alle nuove esigenze di un sistema economico impegnato in un forte sviluppo dei settori innovativi.

Ora si tratta di dare al Paese non solo principi e architetture istituzionali ma servizi, contenuti e risultati e lo si può fare puntando su programmi d'azione con obiettivi chiari ed espliciti, valutabili e comunicabili, affinché ognuno possa valutare costantemente i benefici degli investimenti che la collettività riserva alle sue politiche educative. Nel lungo dibattito istituzionale e politico legato all'avvio delle riforme della scuola e dell'università, alla riflessione accurata sui limiti e i ritardi del sistema educativo italiano si è sostituita una vera e propria retorica della formazione, in cui a una sostanziale vacuità e genericità delle affermazioni e degli obiettivi si somma una spasmodica attenzione agli equilibri e alle architetture istituzionali. Mentre si discute animatamente di poteri e ruoli centrali e periferici o di contenuti dei libri di testo, i risultati di una recente indagine dell'Istituto nazionale per la vigilanza del sistema dell'istruzione sulla competenze alfabetiche della popolazione adulta ci ricorda che il 34,6% manifesta un'incapacità a comprendere anche testi elementari, mentre il 32% non è in grado di realizzare semplici calcoli aritmetici. Nel Sud e nelle isole la quota di popolazione a rischio di analfabetismo raggiunge il 42%, dodici punti percentuali in più di quanto registrato nelle altre circoscrizioni del paese. Senza contare il fatto che nel Mezzogiorno la quota di coloro che raggiungono il livello massimo di competenze è pari 4,8% della popolazione adulta contro il 10% del Nord-ovest e del Centro Italia. Inoltre l'esistenza di un'area pari al 50% di giovani tra i 16 e i 25 anni con un livello di competenze alfabetiche elementare (cioè appena sufficiente ad escludere l'analfabetismo), apre enormi interrogativi sulla effettiva capacità della scuola di base di garantire standard qualitativi sufficienti<sup>(70)</sup>. In questa prospettiva si comprendono sia gli enormi ritardi nella diffusione delle tecnologie della comunicazione sia la bassa propensione alla lettura sia, infine, le continue fibrillazioni emozionali di una parte della società culturalmente molto debole che fatica a decodificare gli elementi di innovazione e a metabolizzare l'incertezza sul futuro. Si spiegano le grandi paure collettive, le grandi fratture tra comportamenti sociali di consumo evoluti e primitivi e perfino i livelli di continua e prolungata sfiducia verso le istituzioni, generate verosimilmente da una discrasia sociale tra "chi ha" e chi "non ha" sufficienti competenze alfabetiche.

## 6. le recenti riforme

### a) riforma Berlinguer De-Mauro<sup>(71)</sup>

La proposta di una riforma complessiva del sistema scolastico, avanzata dai Governi di centro-sinistra in un nuovo quadro di stabilità politica, è valsa a riaccendere l'attenzione del pubblico verso i problemi della scuola. Oggi, la riforma del sistema scolastico è generalmente considerata un grande problema nazionale, ed è questo che conta, al di là delle divergenze che possono riscontrarsi su questo o quel punto del disegno riformatore. Elemento fondamentale di questo disegno è l'art. 21 della Legge n. 59 del 15 marzo 1997 che fissa i principi generali per il riconoscimento dell'Autonomia delle Istituzioni Scolastiche. Esso modifica radicalmente l'organizzazione del servizio pubblico dell'istruzione ampliando l'offerta formativa delle scuole

<sup>70</sup> Fonti CENSIS 34° rapporto, anno XXXVI, n° 617/ 618.

<sup>71</sup> In questa sezione si intende fornire solo il quadro ideologico complessivo delle recenti riforme scolastiche dei Governi di centro-sinistra e di centro-destra.



e promuovendo la loro integrazione con il territorio, fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio. Il tradizionale modello "verticistico" di organizzazione dell'istruzione viene ad essere sostituito da un modello "orizzontale flessibile" formato dall'insieme delle unità scolastiche nelle quali si fa istruzione, ricerca, formazione, nel rispetto di standard di qualità fissati dal centro che, liberato dai compiti di gestione, assume la responsabilità del governo del sistema, svolgendo funzioni di indirizzo e di controllo. Attraverso l'autonomia le istituzioni scolastiche diventano protagoniste del processo formativo, dato che le decisioni e le connesse responsabilità sono assunte dagli organi di autogoverno. L'autonomia didattica e organizzativa comporta, tra l'altro, una forte flessibilità nell'organizzazione della didattica e la possibilità, per ogni scuola, di offrire insegnamenti opzionali, facoltativi, aggiuntivi, superando la rigidità di calendari, curricoli, orari cattedra ecc..

La legge sull'autonomia costituisce, come si è detto, il fondamento e il termine di riferimento di tutta una serie di altre iniziative che, assunte a livello legislativo o amministrativo, disegnano la Riforma generale del sistema scolastico italiano. Gli obiettivi dell'intervento riformatore promosso dal Ministro della Pubblica Istruzione Luigi Berlinguer, e successivamente da Tullio De Mauro, sono stati individuati attraverso l'analisi dei punti deboli dell'ordinamento e la riflessione sui mutamenti intervenuti nella società nel corso degli ultimi decenni. La riflessione ha riguardato, innanzi tutto, la funzione stessa della formazione che, in un contesto di relativa "stabilità", come negli anni passati, ha avuto come suo nucleo fondamentale la "trasmissione" di un insieme consolidato di conoscenze. Le continue rapide trasformazioni in ogni settore della vita sociale ed economica che caratterizzano il nostro tempo, infatti, hanno fatto emergere la necessità di sostituire al modello tradizionale quello dell'integrazione, della "trasmissione" di conoscenze con l'acquisizione di competenze e metodi. Questi, in sintesi, le linee di fondo dell'intervento riformatore:

- Elevazione della durata della scolarità obbligatoria da otto a dieci anni (da prolungare in tempi brevi fino al diciottesimo anno di età) al fine di consentire il "successo formativo" di tutti. L'innalzamento dei livelli di formazione è pensato non solo a favore dei giovani, ma anche della popolazione adulta nel quadro della formazione per tutto l'arco della vita.

- Crescita di abilità/competenze professionali e affermazione di una moderna "cultura professionale" che coniughi il sapere con il saper fare attraverso l'armonizzazione fra preparazione "culturale" e preparazione "professionale". Perché il prolungamento dell'obbligo scolastico abbia una vera ricaduta sociale è introdotto un modello organizzativo flessibile che valorizzi gli apporti del sistema di formazione professionale anche nella prospettiva di sostenere percorsi individuali di apprendimento. Per questa via si mira anche di recuperare il divario formativo tra le diverse aree del Paese con particolare attenzione a quelle di maggiore disagio sociale e al Mezzogiorno anche attraverso il coinvolgimento delle autonomie locali, delle forze sociali, del volontariato. Attraverso la valorizzazione del "saper fare" ci si propone di esplorare una via alternativa per la costruzione della motivazione all'apprendimento. Ciò dovrebbe permettere di elevare i tassi di successo nella fascia dell'obbligo rimuovendo le cause degli abbandoni e della dispersione scolastica, che oggi rappresentano un insopportabile spreco di risorse umane ed economiche.

- Costruzione delle condizioni per l'effettiva gestione sociale della Scuola (partenariato sociale) attraverso la ridefinizione dei ruoli e delle competenze. Un elemento importante della riforma è rappresentato dal coinvolgimento degli Enti Locali nella gestione della scuola non solo, come in passato, in quanto erogatori di risorse finanziarie o materiali (edifici, attrezzature...), ma in quanto capaci di comprendere e di esprimere i bisogni del territorio. La funzione di mediazione tra soggetti interni ed esterni alla istituzione scolastica viene affidata dalla riforma ai Presidi, la cui formazione e il cui reclutamento sono realizzati con modalità nuove rispetto alla tradizione.

- Integrazione dei sistemi di istruzione e di formazione. Un obiettivo esplicito della Riforma che può essere considerato l'obiettivo prioritario è quello di colmare la frattura tra sistema educativo/formativo e mercato del lavoro attraverso la ridefinizione organica dell'impianto complessivo del sistema, delle funzioni dei vari soggetti pubblici e privati, statali, regionali, degli Enti Locali, in ordine alle responsabilità di indirizzo, gestione, controllo e certificazione delle attività di formazione. In Italia l'integrazione tra i sistemi di istruzione e formazione professionale è tutta da costruire se integrazione significa coordinamento, progettazione e gestione congiunta da parte dei diversi soggetti istituzionali, nonché certificazione e riconoscimento reciproco dei crediti formativi. In questa direzione, però, sono state realizzate negli ultimi anni esperienze significative di collaborazione avviate attraverso la stipula di protocolli di "intesa" tra le singole Regioni e il Ministero, la Direzione dell'Istruzione Professionale, per la realizzazione di attività

integrate e la gestione del Fondo Sociale Europeo <sup>(72)</sup>.

#### b) La Riforma Moratti

L'esigenza di una riconsiderazione complessiva del sistema educativo si è posta in termini nuovi a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha ridefinito, attraverso la modifica del titolo V della Costituzione, l'assetto delle competenze dello Stato e delle Regioni <sup>(73)</sup>. In base alla nuova normativa costituzionale, allo Stato è ora attribuita potestà legislativa esclusiva in materia di "norme generali sull'istruzione" e di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". Alle Regioni è attribuita potestà legislativa esclusiva nella materia dell'istruzione e della formazione professionale.

Tutta la disciplina relativa al sistema educativo è stata pertanto riconsiderata alla luce di questi nuovi principi e criteri <sup>(74)</sup>. Tale premessa di carattere ordinamentale generale è alla base della redazione del progetto di riforma del Ministro Moratti. La legge-delega di riforma, attualmente in fase di discussione alle Camere, detta le norme generali sull'istruzione e richiama la necessità di assicurare livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione, rispettando competenze e poteri assegnati alle Regioni da un lato, e i principi propri dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, dall'altro. L'istruzione scolastica e l'istruzione e formazione professionale, nelle loro varie articolazioni, vengono ricomposte nel "sistema educativo di istruzione e formazione". Tale unitarietà di sistema dovrebbe assicurare il valore nazionale dei titoli, nonché la spendibilità dei medesimi a livello nazionale e europeo.

### 7. Conclusioni

E' evidente che gli obiettivi delle recenti riforme dell'istruzione, dalla fase pre-scolastica all'Università, sono stati individuati attraverso l'analisi dei punti deboli del vecchio ordinamento e la riflessione sui mutamenti intervenuti nella società nel corso degli ultimi decenni. La riflessione ha riguardato, innanzi tutto, la funzione stessa della formazione ed il concetto di "autonomia" delle istituzioni scolastiche. Certamente oggi sono presenti nella nostra società non pochi elementi che possono mettere in pericolo una corretta realizzazione dell'autonomia della scuola. Tra i vari pericoli si sintetizzano: la cronica incuria per la scuola in generale e, soprattutto, la mancanza di istituzioni e criteri per la formazione, l'aggiornamento e il reclutamento dei docenti e dei dirigenti. Il sistema d'istruzione non deve coincidere con una scuola a gestione statale, ma con una scuola che lo Stato garantisce come tale, indipendentemente da chi sia gestita <sup>(75)</sup>: è necessaria una garanzia del *modus operandi* (programmi, organizzazione dei *curricula*, reclutamento degli insegnanti, orari, edilizia, ecc.) e, solo dopo, la produttività. Allo stesso tempo la partecipazione delle famiglie e di personale non docente all'interno degli organi collegiali, anche se ha apportato una nuova mentalità nell'intero comparto dell'istruzione pubblica, non deve mai arrivare a far considerare la legittimità e l'efficienza della scuola con la misura della compatibilità di ciascun allievo o di ciascuna famiglia. Certamente l'impresa di riordino di tutto il nostro sistema formativo potrà essere affrontata con possibilità di successo solo avendo presenti sia le variabili fondamentali che caratterizzano la nostra società, sia, soprattutto, mettendo a punto una chiara e logicamente difendibile idea di scuola. Quest'ultima dovrà tener conto del crescente aumento dell'utenza scolastica in tutti i suoi gradi, compreso quello dell'infanzia, dei nuovi orizzonti tecnologici e comunicativi; dell'aumento della disoccupazione giovanile, dell'accentuarsi di fenomeni migratori-immigratori, della presenza di alunni portatori di handicap, dell'accrescersi di problemi sociali a vari livelli

---

<sup>72</sup> Il FSE è uno dei tre fondi strutturali, strumento di sviluppo socio-economico attraverso il quale la Commissione Europea sostiene coloro che cercano di inserirsi o reinserirsi nel mercato del lavoro e concorre a migliorare le prospettive professionali degli occupati. Questa consapevolezza ha determinato l'ingresso del sistema scolastico nelle attività formative professionalizzanti soprattutto attraverso i Piani Operativi a titolarità del Ministero Pubblica Istruzione, i POM dei Ministeri della Pubblica Istruzione e dell'Università nel Mezzogiorno, l'asse dedicato all'integrazione dei sistemi di formazione professionale e istruzione nei PO delle Regioni del Centro Nord e i POM del Ministero del Lavoro.

<sup>73</sup> L'articolo 3 della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, a seguito del referendum indetto in data 3 agosto 2001, ha sostituito l'art. 117 della Costituzione con il seguente: "Art. 117. - La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie: ...*omissis*... n) norme generali sull'istruzione ...*omissis*... Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: ...*omissis*...istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi...*omissis*...".

<sup>74</sup> Anche la riforma dei cicli scolastici prevista dalla riforma Berlinguer e sostenuta dal ministro De Mauro è stata riorganizzata secondo le indicazioni di un'ampia riunione permanente chiamata *Stati generali dell'istruzione*, composta da rappresentanti di docenti, famiglie, studenti e tecnici impegnati a compilare rapporti di sintesi per aggiornare il ministero, e presieduta da Giuseppe Bertagna, docente delle università di Torino e Bologna. Fra i compiti esaminati: l'eventualità di considerare la frequenza della scuola d'infanzia triennale come un credito per un anno dell'istruzione obbligatoria e, in secondo luogo, l'istituzione di un percorso di formazione professionale parallelo a quello scolastico e universitario dai 14 ai 21 anni.

<sup>75</sup> Cfr. la legge 10 marzo 2000, n. 62 *Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione*, che, nei propositi, deve disciplinare il rapporto tra scuole pubbliche e scuole private in Italia.

(l'assenza sistematica per lungo tempo dei genitori dal nucleo familiare, l'affidamento dei figli a persone estranee, il diffondersi della tossicodipendenza, l'aumento della violenza negli agglomerati urbani, le incertezze delle giovani coppie sul futuro, il decremento demografico, la serpeggiante sfiducia verso le istituzioni e il mondo politico). Una volta chiarito questo quadro, la geometria del sistema scolastico è una questione di dettaglio, sia pure importante, come del resto la messa a punto dei vari *curricula* o l'innalzamento progressivo dell'obbligo a 18 anni.

Le profonde modificazioni del contesto socio economico del paese hanno posto le basi per una revisione dell'identità e della missione dell'università, chiamata oggi a dare risposte a un duplice bisogno: garantire una maggiore "qualità di massa" nei percorsi di primo livello in funzione di un'espansione della domanda di istruzione superiore ed incentivare lo sviluppo dell'eccellenza nei percorsi di specializzazione e della ricerca. L'università italiana non sembra ancora in grado di garantire standard minimi di dotazione strutturale e infrastrutturale, senza i quali difficilmente potrà confrontarsi sia con il mercato della ricerca che con quello dei servizi formativi. Si tratta allora di puntare su due grandi obiettivi operativi di sviluppo delle politiche universitarie: avviare incisivi piani di riequilibrio e di incentivazione dell'innovazione (finora si è trattato di piccoli aggiustamenti), vincolando l'accreditamento dell'offerta a standard minimi di dotazione e di risultato e sostenendo finanziariamente l'innovazione organizzativa nel campo della didattica, dei servizi di supporto e della ricerca. E' necessario, inoltre, costruire un solido sistema informativo e un'altrettanto solida base-dati sulle risorse, sulle caratteristiche funzionali e sui risultati conseguiti dall'università, al fine di orientare gli utenti e tutta la pubblica opinione verso investimenti formativi sempre più consapevoli e maturi, fornendo parallelamente alle istituzioni accademiche strumenti per una valutazione sistematica della propria capacità competitiva. Nonostante il progressivo affermarsi di una strategia finalizzata all'ampliamento e alla diversificazione dell'offerta di percorsi di istruzione e formazione, il nostro paese appare ancora lontano dal garantire un'adeguata copertura dei potenziali fabbisogni formativi espressi da ampie fasce di popolazione. Tutto ciò significa che più che di riforma si parli di *riforme* da attuarsi con gradualità alla luce di un'attenta sperimentazione: è necessaria una serie di interventi *in itinere*, con l'occhio fisso a tutto il sistema formativo. La scuola, *mater et magistra* della coscienza delle nuove generazioni, non può tirarsi indietro rispetto alle realtà sociali, politiche, culturali ed economiche che il Terzo Millennio porterà con sé. La responsabilità dello Stato, dei docenti, delle famiglie, nella formazione e nell'istruzione di nuovi individui, nel rispetto della loro personalità e della realizzazione delle loro aspirazioni, sono forse il segno più bello che tanti anni di guerre, di lotte, di cambiamenti e di speranze hanno lasciato nel percorso della democrazia. E' solo in questa sottile mescolanza di diritti, di doveri, di responsabilità e di memoria, che la scuola riuscirà a mostrare alle nuove generazioni il valore della libertà e la sua importanza.

## BIBLIOGRAFIA

### Prima dell'Unità

- R. Fornaca, *Storia della scuola moderna e contemporanea*, Anicia, Roma, 1994;  
S. Brint, *Scuola e società*, Il Mulino, Bologna, 1999;  
L. Pazzaglia, *Chiesa e prospettive educative in Italia, tra Restaurazione e Unificazione*, La Scuola Brescia, 1994;  
G. Chiosso, *Scuola e stampa nel Risorgimento. Giornali e riviste per l'educazione prima dell'Unità*, Franco Angeli, Milano;  
D. Marchi, *La scuola e la pedagogia del Risorgimento*, Torino, Loescher, 1985;  
C. Cattaneo, *Scritti sull'educazione e sull'istruzione*, La Nuova Italia, Firenze, 1963;

### Opere di sintesi

- L. Borghi, *Educazione e autorità nell'Italia moderna*, La Nuova Italia, Firenze, 1951;  
D. Bertoni Jovine, *Storia della scuola popolare in Italia*, Einaudi, Torino, 1954;  
G. Bonetta, *Storia della scuola e delle istituzioni educative*, Giunti, Firenze, 1998;  
S. Santamaita, *Storia della scuola*, Bruno Mondadori Milano, 1999;  
D. Ragazzini, *Storia della scuola italiana*, Le Monnier, Firenze, 1983;  
A. Semeraro, *Il sistema scolastico italiano*, La Nuova Italia Scientifica, Roma, 1996;  
G. Cives, *La scuola italiana dall'Unità ai nostri giorni*, La Nuova Italia, Firenze, 1990;  
S. Soldani e G. Turi, *Fare gli italiani*, Bologna, Il Mulino, 1993;  
F. De Vivo, *Linee di storia della scuola italiana*, La Scuola, Brescia, 1994;

### La scuola italiana nell'età liberale

- G. Talamo, *La scuola dalla legge Casati all'inchiesta del 1864*, Giuffrè, Milano, 1960;  
M. Raicich, *Scuola, cultura e politica da De Sanctis a Gentile*, Pisa, Nistri Lischi, 1981;  
M. Raicich, *Di grammatica in retorica. Lingua scuola editoria nella terza Italia*, Roma, Archivio Guido IZZI, 1996;  
G. Bonetta e G. Fioravanti, *L'istruzione classica 1860-1910*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali. Ufficio centrale per i beni archivistici, 1995;  
L. Montevecchi e M. Raicich, *L'inchiesta Scialoja sulla istruzione secondaria maschile e femminile*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali. Ufficio centrale per i beni archivistici, 1995 (Fonti per la storia della scuola, IV);  
A. Scotto Di Luzio, *Il liceo classico*, Il Mulino, Bologna, 1999;  
G. Ciampi, *Il governo della scuola nello Stato post-unitario. Il consiglio superiore della pubblica istruzione dalle origini all'ultimo governo Depretis*, Milano, Comunità, 1983;  
G. Ciampi e C. Santangeli, *Il Consiglio superiore della pubblica istruzione 1847-1928*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali. Ufficio centrale per i beni archivistici, 1994 (Fonti per la storia della scuola, II);  
E. De Fort, *La scuola elementare dall'Unità alla caduta del fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1996;  
F. De Vivo, *La formazione del maestro dalla legge Casati ad oggi*, Brescia, La Scuola, 1986;  
R. S. Di Pol, *Cultura pedagogica e professionalità nella formazione del maestro italiano*, Sintagma, Torino, 1998;  
G. Chiosso, *La stampa pedagogica e scolastica in Italia 1820-1943*, La Scuola, Brescia, 1997;  
S. Polenghi, *La politica universitaria italiana nell'età della Destra storica*, La Scuola, Brescia, 1993;  
D. Bertoni Jovine, *Positivismo pedagogico italiano*, Torino, 1973;  
G. Bonetta, *Aristide Gabelli e il metodo critico in educazione*, Japadre, L'Aquila, 1994;  
L. Pazzaglia, *Cattolici scuola e trasformazioni socio-economiche in Italia tra Otto e Novecento*, La Scuola Brescia, 1999;  
A. Aquarone, *L'Italia Giolittiana*, Il Mulino, Bologna, 1988;  
G. Chiosso, *L'educazione nazionale da Giolitti al dopoguerra*, La scuola, Brescia, 1983;

- C. Di Agresti, *La scuola secondaria tra cultura e professionalizzazione. Il dibattito politico culturale nell'età giolittiana*, Japadre, L'Aquila, 1990;  
L. Ambrosoli, *La Federazione Nazionale Insegnanti Scuola Media dalle origini al 1925*, La Nuova Italia, Firenze, 1967;  
S. Pivato, *Movimento operaio e istruzione popolare nell'Italia liberale. Discussioni e ricerche*, Franco Angeli, Milano, 1986;  
L. Rossi (a cura di), *Cultura, istruzione e socialismo nell'età giolittiana*, Milano, Angeli, 1991  
E. Catarsi e G. Genovesi, *Educazione e socialismo in cento anni di storia d'Italia (1892-1992)*, Corso ed., Ferrara, 1993;

### Il primo dopoguerra e il fascismo

- G. Tognon, *Benedetto Croce alla Minerva*, La Scuola, Brescia, 1990;  
L. Ambrosoli, *Libertà e religione nella riforma Gentile*, Vallecchi, Firenze 1991;  
G. Turi, *Giovanni Gentile. Una biografia*, Giunti, 1995;  
H. A. Cavallera, *G. Gentile, La riforma della scuola in Italia*, Le lettere, Firenze, 1989;  
C. Betti, *L'Opera Nazionale Balilla e l'educazione fascista*, La Nuova Italia, Firenze, 1984;  
M. Ostenc, *La scuola italiana durante il fascismo*, Laterza, Roma-Bari, 1980;  
J. Charnitzky, *Fascismo e scuola. La politica scolastica del regime fascista (1922-1943)*, La Nuova Italia, Firenze, 1996;  
M. Bellucci - M. Ciliberto, *La scuola e la pedagogia del fascismo*, Loescher, Torino, 1978;  
A. Gaudio, *Scuola, Chiesa e fascismo*, Brescia, La Scuola, 1995;  
C. Ghizzoni, *Educazione e scuola all'indomani della Grande Guerra. Il contributo de "La Civiltà Cattolica"*, La Scuola, Brescia, 1997;  
R. Gentili, *Giuseppe Bottai e la riforma fascista della scuola*, La nuova Italia, Firenze, 1979;

### La scuola nell'Italia repubblicana

- L. Ambrosoli, *La scuola in Italia dal dopoguerra ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 1982;  
D. Ragazzini, *Dall'educazione democratica alla riforma della scuola*, Napoli, Liguori, 1987;  
AA.VV., *La pedagogia italiana nel secondo dopoguerra*, Firenze, Le Monnier, 1987;  
G. Luzzatto (a cura di), *Tristano Codignola e la politica scolastica italiana 1947-1981*, Roma, Editori Riuniti, 1984;  
A. Semeraro, *Il mito della riforma. La parabola laica nella storia educativa della Repubblica*, Firenze, La Nuova Italia, 1993;  
G. Chiosso, *I cattolici e la scuola dalla Costituente al centro-sinistra*, Brescia, La Scuola, 1988;  
G. Chiosso, *Chiesa e progetto educativo nell'Italia del secondo dopoguerra (1945-1958)*, Brescia, La Scuola, 1988;  
A. Gaudio, *La politica scolastica dei cattolici. 1943 - 1953. Dai programmi all'azione di governo*, Brescia, La Scuola, 1991;  
R. Sani, *Le associazioni degli insegnanti cattolici nel secondo dopoguerra. 1944-1958*, Brescia, La Scuola, 1990;  
R. Sani, *"Il Mondo" e la questione scolastica*, Brescia, La Scuola, 1987;  
F. Pruneri, *La politica scolastica del Partito Comunista Italiano dalle origini al 1955*, Brescia, La Scuola, 1999;  
Don Lorenzo Milani, *Scuola di Barbiana, Lettera ad una professoressa*, Firenze, Libreria Editrice Fiorentina, 1967;  
A. Agosti, L. Passerini, N. Tranfaglia, *La cultura e i luoghi del '68*, Milano, F. Angeli, 1991;  
G. Chiosso, *Scuola e partiti tra contestazione e decreti delegati*, La scuola, Brescia, 1977;  
G. Bertagna, *La riforma necessaria. La scuola secondaria superiore 70 anni dopo la riforma Gentile*, La Scuola, Brescia, 1993;  
M. Dei, *La scuola in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1998;  
A. Cavalli (a cura di), *Insegnare oggi*, Bologna, Il Mulino, 1992;  
G. Gasperoni, *Diplomati e istruiti. Rendimento scolastico e istruzione secondaria superiore*, Bologna, Il Mulino, 1996;  
AA. VV., *Orientarsi nell'autonomia. Legge n. 59 del 15 marzo 1997. Normativa delegata e collegata*, La Scuola, Brescia, 2000.

### Riforma Berlinguer - De Mauro

G. Gasperoni, *L'incerto rinnovamento della scuola italiana*, in *Politica in Italia* Edizione 98, Bologna, Il Mulino, 1998, 265-288  
 R. Botta, *Il finanziamento "pubblico" della scuola privata nella recente esperienza della legislazione regionale*, in "Quaderni di diritto e politica ecclesiastica", 1999, 2  
 L. F. Pizzolato, *Cattolici italiani e scuola* in "La Rivista del clero italiano", 1999, 11  
 A. Cavalli (a cura di), *Gli insegnanti nella scuola che cambia*, Bologna, Il Mulino, 2000  
 L. Berlinguer - M. Panara, *La scuola nuova*, Roma-Bari, Laterza, 2001  
 R. Buonaiuti, *Innovazioni scolastiche e cultura dell'istituzione*, in "Testimonianze", 414, novembre-dicembre 2000, 61-67  
 M. Reguzzoni, *Riforma della scuola in Italia*, Palermo-Milano, Ias-Angeli, 2000

F. Fiore, *Rincorrere o resistere? Sulla crisi della storia e gli usi della storia*, in " Passato e presente" , 52, 2001

F. Giusti – V. Sommella, *Povera scuola! Promesse e realtà di una resistibile riforma*, Roma, Donzelli 2001

M. Bontempelli, *L'agonia della scuola italiana*, Pistoia, CRT, 2000

#### **Governo Berlusconi**

L. Moratti, *Una scuola per crescere*, in "Annali della Pubblica Istruzione, n° 1-2, ed. speciale per gli "Stati Generali dell'Istruzione", Le Monnier 2001.

A. Casalegno, *Scuola*, in "Il governo Berlusconi. Le parole, i fatti, i rischi", Roma-Bari, Laterza, 2002

## **SOMMARIO**

### **STORIA DELLA SCUOLA ITALIANA**

**(Fabrizio Dal Passo)**

#### **Capitolo Primo: Il sistema scolastico dalla fase pre-unitaria all'Italia unita (1848-1948)**

<b>1. Nascita del sistema scolastico italiano</b>	pag. 1
<b>2. L'istruzione pre-scolastica</b>	pag. 6
<b>3. Il Fascismo: riforme o controriforme?</b>	pag. 8

#### **Capitolo Secondo: Scuola e Repubblica: dal 1948 ai nostri giorni**

<b>1. Costituzione e nuove istanze</b>	pag. 13
<b>2. Il problema della gestione scolastica</b>	pag. 18
<b>3. Gli interventi di riforma negli anni '70-'90</b>	pag. 19
<b>4. Le Sperimentazioni</b>	pag. 22
<b>5. Un difficile bilancio</b>	pag. 23
<b>6. Le recenti Riforme</b>	pag. 24
<b>7. Conclusioni</b>	pag. 26

### **BIBLIOGRAFIA**

pag. 28