

## 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 sostituirvi 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”.

---

<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 ottener 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.

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>. 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

---

<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 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. Togliere 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.

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>.

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

---

<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 sgg.

<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.

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 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 sotto-maestri 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 miglioreranno 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,

---

<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).

<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.

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 (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

---

<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'analisi 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.

<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.

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 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 spina 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>.

---

<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.

<sup>23</sup> «La realtà costituisce la negazione più manifesta e più assoluta del principio teorico cui il servizio scolastico... dovrebbe

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.

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

---

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.

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 aporiani 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 aporiane 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

---

<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 scogerà 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 sponde 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.

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 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

---

<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 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.

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 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

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

<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.

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 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

---

<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 «rimescolarsi 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*, Milano, Vita e Pensiero, 1984.

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 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

---

<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 ressa, 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.

<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).

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 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

---

<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.*

<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*

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.

---

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

---

<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.

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 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 (45). Sono elencate anche le 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 (46). 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*» (47). 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 (48).

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

---

<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 spazzar via e sostituirle 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.

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 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.

---

<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.

<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 cari a Salvemini, a Montini: «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.

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 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

---

<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 dimostrino 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.

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 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 raccordi 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

---

<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...».

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

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>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

---

<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.

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 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 sparse 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

---

<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*

*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 curricula, 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").

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

---

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).

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 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 curricoli 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 curricoli 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

---

<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.

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 massicce sperimentazioni 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 Scuole di accogliere le proposte ministeriali o di seguire un proprio itinerario spiega perché nell'ambito dell'Istruzione Classica coesistano, 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

---

<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 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.

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 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

---

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

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.

---

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

## **Capitolo Terzo** **La scuola contemporanea**

### **1. la riforma Berlinguer**

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 e promovendo 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" quale quello del passato, 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, gli obiettivi 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>(71)</sup>. Grazie all'avvio dell'attività del FSE il rapporto tra sistema scolastico e formazione professionale regionale è oggi molto più integrato di quanto non fosse in passato anche se, per questa via, le differenze tra Regioni si sono fatte ancora più evidenti. Gli aspetti più evidenti di questa interazione sono rappresentati dall'utilizzo reciproco delle strutture, delle attrezzature e del personale; l'inserimento nei curricula scolastici di moduli relativi allo sviluppo economico regionale; una localizzazione "ragionata" (cioè più attenta alle esigenze locali) dei Centri di formazione professionale e degli istituti secondari; iniziative concordate di post-qualifica e post-diploma i cui contenuti sono individuati attraverso un'attenta analisi dei bisogni con la collaborazione delle parti sociali; iniziative sperimentali di riconoscimento reciproco di crediti formativi.

## 2. Il riordino dei Cicli scolastici

Il Disegno di Legge relativo alla "Legge Quadro in materia di riordino dei cicli dell'istruzione" è stato presentato al Parlamento nel giugno 1997, a conclusione di un ampio dibattito. Le migliaia di iniziative di incontro e di riflessione avviate a seguito della presentazione della proposta hanno fornito una ricca serie di suggerimenti sulla base dei quali l'ipotesi originaria è stata rielaborata e tradotta in una nuova versione del disegno di Legge <sup>(72)</sup>.

L'approvazione definitiva è avvenuta nel 2000 (Legge 10 febbraio 2000, n. 30, *Legge-quadro in materia di riordino dei cicli dell'istruzione*), ma il Regolamento attuativo (D.M. *Regolamento, recante norme in materia di curricula della scuola di base, ai sensi dell'articolo 8 del Decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275*) è stato ritirato dalla Corte dei Conti all'avvento del nuovo Governo Berlusconi e del ministro Letizia Moratti <sup>(73)</sup>. Al di là dell'effettiva applicazione della legge, per cui

---

<sup>71</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>72</sup> In tal modo il Governo, come ha dichiarato il Ministro della Pubblica Istruzione, ha espresso la sua volontà di "interpretare le esigenze prevalenti nella società, nella convinzione che i temi della Scuola non appartengano ad una maggioranza politica, ma siano tesoro comune di tutti coloro che costituiscono e sostengono la comunità nazionale".

<sup>73</sup> I cicli scolastici previsti della riforma Berlinguer e sostenuti dal ministro De Mauro sono stati riorganizzati secondo le indicazioni di

è necessario il regolamento, si ritiene comunque utile un'analisi dettagliata del provvedimento. Riflettendo sulle caratteristiche che differenziano il nostro tempo dalle epoche precedenti, la legge sottolinea il superamento dell'idea di "trasmissione delle conoscenze", nucleo fondamentale della Scuola italiana, a favore del concetto di "trasmissione-acquisizione di competenze". I rapidi progressi della scienza e l'incessante sviluppo tecnologico, infatti, hanno messo in crisi il concetto stesso di "stabilità delle conoscenze" e fatto emergere il problema, talora drammatico, della obsolescenza di saperi e abilità. La riforma dei cicli ha come obiettivo non solo la crescita qualitativa delle risorse umane, ma anche la loro crescita quantitativa. In una società realmente democratica, infatti, tutti devono essere posti nella condizione di acquisire conoscenze, strumenti e metodi per essere protagonisti e per "governare" la realtà. In questa prospettiva la legge n. 30/2000 intende dare una risposta complessiva alle molteplici domande che la società ha posto alla Scuola nel corso degli ultimi decenni e che non sono state soddisfatte dai singoli provvedimenti di riforma prima descritti. In particolare, la ricostruzione dell'intero percorso dell'istruzione costituisce una risposta concreta ai più gravi problemi che emergono dall'analisi della realtà sociale nella quale il numero degli insuccessi scolastici, in termini di ripetenze, di espulsioni, di abbandoni, è certamente troppo elevato rispetto alle esigenze dei singoli e della società nel suo complesso. Per raggiungere questi obiettivi la riforma articola il percorso formativo in tre tempi:

- ciclo dell'infanzia della durata di tre anni (3-6);
- ciclo primario (scuola di base) della durata di 7 anni (7-13) e relativo esame di Stato;
- ciclo secondario (scuola secondaria) della durata di 5 anni (13-18).

In tal modo la durata dell'obbligo viene innalzata da 8 a 10 anni a partire dall'ultimo anno della Scuola dell'infanzia (5 anni) fino al terzo anno del ciclo secondario (15 anni); i quattro tempi della tradizione scolastica italiana (Scuola Materna o dell'infanzia, Elementare, Media e Superiore) sono ridisegnati nella forma dei cicli (dell'infanzia, primario e secondario) così come accade in quasi tutti gli altri Paesi europei.

I primi due bienni del ciclo primario (scuola di base) sono destinati alla "alfabetizzazione" intesa non solo come acquisizione dei linguaggi e dei saperi fondamentali ("leggere, scrivere e far di conto" si diceva in passato), ma anche come avvio allo sviluppo delle capacità critiche, al piacere dell'apprendere, al riconoscimento dei valori della convivenza democratica. Il terzo biennio, pur nella continuità del percorso, è destinato al consolidamento/approfondimento delle conoscenze acquisite e allo sviluppo di autonome capacità di studio e di elaborazione. Il nuovo ciclo secondario ha inizio con il tredicesimo anno di età e ha la durata di sei dei quali i primi tre costituiscono la "Scuola dell'Orientamento" con la quale si chiude il ciclo dell'obbligo, gli ultimi tre la vera e propria scuola superiore. Negli anni dell'Orientamento gli studenti potranno seguire "percorsi individualizzati" di studio, che ogni Scuola potrà disegnare, fermi restando qualità e quantità dell'insegnamento e dell'apprendimento. Il triennio finale mira all'approfondimento degli insegnamenti propri di ciascun indirizzo, il che comporta la possibilità di esercitazioni pratiche e di brevi esperienze lavorative. Nel corso dell'ultimo anno, poi, saranno attivati percorsi che aiuteranno gli studenti ad elaborare, in maniera meditata e consapevole, le ulteriori scelte di studio e di lavoro. La maggiore innovazione consiste nell'istituzione dei *crediti formativi* che danno al nostro sistema scolastico una flessibilità finora del tutto sconosciuta. Altro punto interessante è il rimando della scelta dell'indirizzo di scuola secondaria superiore alla fine del ciclo di orientamento, allorché gli allievi sono stati resi più forti dagli strumenti forniti dai «pacchetti formativi» unitari ma via, via differenziati, specie nell'ultimo anno del ciclo, con la prevalenza di certe discipline consone alla scelta d'indirizzo. Infine, è degno d'attenzione l'aver operato una netta differenziazione nell'ultimo triennio, caratterizzato da una decina di indirizzi e da un corso

---

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.

propedeutico all'istruzione universitaria (il «trimestre zero», condotto in collaborazione con le università). Pur nella novità dell'impianto complessivo, la nuova configurazione accoglie e valorizza le migliori esperienze della tradizione scolastica italiana e conferma le più significative riforme dell'ultimo decennio in particolare quelle della Scuola Materna e della Scuola Elementare. Il rischio principale di una tale riforma è, però, quello di una marcata professionalizzazione nell'ultimo triennio superiore, che dovrebbe invece essere demandata alla post-secondaria: la scuola ha sempre un ruolo propedeutico alla professione e mai professionalizzante. Infine, due coni d'ombra che emergono già dalle linee generali: l'obbligo dell'ultimo anno della scuola dell'infanzia comporta un'attenzione e un controllo su questo tipo di scuola che lo Stato non ha mai avuto; inoltre, gli insegnanti della fascia dell'obbligo dovrebbero essere «unificati», dato che non ha più senso parlare di maestro e di professore: tutti sono docenti della scuola di base che si diversificano solo per competenze acquisite nel periodo formativo e approfondite nei periodi di aggiornamento. In quest'ottica va ripensata la laurea per la formazione primaria e il *post lauream*, che dovrebbe riguardare tutti gli insegnanti, per rimediare alla sperequazione della loro formazione che si riflette in maniera pesantemente negativa nell'organizzare la continuità tra i vari segmenti di scuola. Insomma, si tratta di riprendere in mano, con attenta riflessione e con seria volontà, il ciclo di formazione di tutti gli insegnanti di ogni ordine e grado, prestando maggiore attenzione alle scienze dell'educazione <sup>(74)</sup>.

### 3. L'Autonomia scolastica ed organizzativa

Con la Legge 15 marzo 1997, n. 59, *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*, il Parlamento italiano ha dato una prima risposta alle istanze autonomistiche provenienti ormai da tutto il Paese, delegando il Governo a conferire alle Regioni e agli enti locali tutte le funzioni che, alla luce della Costituzione vigente, non devono necessariamente essere esercitate dallo Stato e a realizzare una generale riforma dell'amministrazione dello Stato <sup>(75)</sup>. La riduzione demografica degli ultimi anni ha inoltre dato inizio ad un processo di razionalizzazione delle scuole che ha incontrato la più viva opposizione, specie da parte degli enti locali geograficamente più isolati.

La gestione territoriale dell'offerta formativa da parte dell'Amministrazione scolastica è divenuta ormai un controsenso che assorbe un'infinità di energie e determina conflitti permanenti con gli Enti locali. Per porre fine a questo stato di cose la legge n. 59 attribuisce alle Regioni e agli Enti locali compiti e funzioni amministrative in materia di programmazione e riorganizzazione della rete scolastica, senza però dettare alcun criterio di ripartizione delle competenze. Ciò ha determinato una serie di problemi perché il finanziamento delle scuole è a totale carico dello Stato, che non può, evidentemente, limitarsi a pagare a pie' di lista qualsiasi spesa ordinata da Regioni ed Enti locali.

Nel quadro della riorganizzazione e della redistribuzione delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali, l'articolo 1 ha previsto che nella materia dell'istruzione spettano allo Stato le funzioni e i compiti riconducibili agli ordinamenti scolastici, ai programmi scolastici, all'organizzazione generale dell'istruzione scolastica e allo stato giuridico del personale della scuola. Per bilanciare tale determinazione, che di fatto ribadisce la prevalente competenza statale in materia di istruzione (le competenze cosiddette "assistenziali" riguardanti il diritto allo studio furono trasferite alle Regioni nel 1977 con il Decreto del Presidente della Repubblica n. 616), l'articolo 21 della medesima

---

<sup>74</sup> Il D.P.R. n. 471 del 31 luglio 1996, applicativo della legge n. 341 del 19 novembre 1990, ha regolato l'ordinamento del corso di laurea in scienze della formazione primaria, preordinato alla formazione culturale e professionale degli insegnanti della scuola materna e primaria.

<sup>75</sup> Nella storia della scuola italiana si tratta di una novità assoluta. Dopo il passaggio della scuola elementare dai Comuni allo Stato, gli Enti locali sono stati sostanzialmente esclusi da qualsiasi decisione in merito alla istituzione di scuole e alla relativa gestione. Nel 1977 (D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, *Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382*) fu trasferita alle Regioni e agli Enti locali la materia del diritto allo studio, considerata "assistenziale". Mense, trasporti, fornitura di libri di testo, edilizia scolastica ed altri interventi costituiscono per gli Enti locali oneri in cambio dei quali essi non hanno alcun potere sull'organizzazione del sistema scolastico sul territorio.

legge ha realizzato un decentramento molto spinto di competenze in favore delle istituzioni scolastiche, attribuendo loro autonomia didattica, organizzativa, di ricerca e di sviluppo e dotandole, a tal fine, di personalità giuridica <sup>(76)</sup>. Le disposizioni sull'autonomia delle istituzioni scolastiche sono quelle attorno alle quali ruota tutta la riorganizzazione del sistema dell'istruzione sia dal punto di vista dei contenuti che da quello dell'organizzazione amministrativa. La legge lascia invece ancora sostanzialmente irrisolto il problema della rigidità del reclutamento e della gestione del personale della scuola <sup>(77)</sup>.

Il cuore della riforma sta in quella parte dell'articolo 21 della legge n. 59 che definisce l'autonomia didattica e organizzativa attraverso la quale le scuole che abbiano ottenuto la personalità giuridica e l'autonomia amministrativa potranno differenziare e ampliare l'offerta formativa ed essere sedi di ricerca, sperimentazione e sviluppo <sup>(78)</sup>. Dalla legge emerge, con tutta evidenza, che tali aspetti dell'autonomia, benché apprezzati come valore in se stessi, non costituiscono il fine della riforma, ma il mezzo attraverso il quale lo Stato intende assicurare un migliore e più efficace servizio nel settore dell'istruzione e della formazione. In altre parole, l'autonomia è vista come lo strumento per rendere possibile il raggiungimento di migliori livelli di successo formativo, sia dal punto di vista quantitativo (mediante una maggiore attenzione ai bisogni di singoli e di gruppi) sia dal punto di vista qualitativo (mediante l'arricchimento dell'offerta formativa e la possibilità di esercitare opzioni). In questo quadro alle scuole è affidata la responsabilità di individuare strategie, metodi e strumenti per il conseguimento degli obiettivi e degli standard nazionali, che costituiscono il limite invalicabile per l'esercizio dell'autonomia.

*L'autonomia organizzativa libera le scuole da tutti i vincoli interni ed esterni ed allarga verso*

---

<sup>76</sup> La legge n. 59 si pone, quindi, nei confronti del sistema dell'istruzione come lo strumento che consente di realizzare il trasferimento di tutte le competenze gestionali alle istituzioni scolastiche, con attribuzione alle stesse di personalità giuridica e autonomia amministrativa; la definizione dei contenuti dell'autonomia didattica e organizzativa delle istituzioni stesse; la ristrutturazione del Ministero della Pubblica Istruzione e dei suoi uffici periferici; la realizzazione di un sistema di supporto e valutazione al servizio delle istituzioni scolastiche per la realizzazione degli obiettivi e standard nazionali; l'esercizio, da parte delle Regioni e degli enti locali, nel limite delle compatibilità finanziarie, del potere di programmare l'offerta formativa necessaria sui rispettivi territori.

<sup>77</sup> Gli articoli 399, 400 e 401 del decreto legislativo n. 297/1994 *Testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione relative alle scuole di ogni ordine e grado*, relativi al personale scolastico, hanno subito profonde modifiche per effetto dell'entrata in vigore della legge 3 maggio 1999, n. 124 *Disposizioni urgenti in materia di personale scolastico* che, ispirandosi a criteri di maggiore sicurezza, ha rivisitato tutta la materia del reclutamento sia ai fini della stipulazione dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato che ai fini del conferimento delle supplenze. La modifica più importante consiste nell'abrogazione del concorso per soli titoli e nella sostituzione delle relative graduatorie con graduatorie cosiddette "permanenti" non aventi valenza propriamente concorsuale, in quanto alla loro elaborazione non provvede una commissione di concorso ma gli stessi uffici territorialmente competenti. I concorsi sono indetti su base regionale, con frequenza triennale, subordinatamente alla previsione del verificarsi nell'ambito della regione - nel triennio di riferimento - di posti disponibili per l'assunzione con rapporto di lavoro a tempo indeterminato. L'ambito regionale è stato introdotto dalla legge 3 maggio 1999 n. 124: in precedenza i concorsi, coerentemente con la natura provinciale del ruolo dei docenti erano banditi a livello provinciale. Ulteriori provvedimenti relativi al personale della scuola sono: il Decreto Ministeriale del 27 marzo 2000 n.123 *Regolamento recante norme sulle modalità di integrazione e aggiornamento delle graduatorie permanenti previste dagli articoli 1, 2, 6 e 11, comma 9, della legge 3 maggio 1999, n. 124*; il Decreto Ministeriale del 25 maggio 2000 n.201 *Regolamento recante norme sulle modalità di conferimento delle supplenze al personale docente ed educativo ai sensi dell'articolo 4 della legge 3 maggio 1999 n.124*; il Decreto legge 28 agosto 2000 n. 240 convertito in legge dalla legge 27 ottobre 2000 n.306. *Disposizioni urgenti sull'avvio dell'anno scolastico 2000-2001*; il Decreto Ministeriale 7 dicembre 2000, n. 426 *Regolamento recante norme sulle modalità di integrazione e aggiornamento delle graduatorie permanenti previste dagli articoli 3, 4 e 6 della legge 3 maggio 1999, n.124*; il Decreto Ministeriale 13 dicembre 2000, n. 430 *Regolamento recante norme sulle modalità di conferimento delle supplenze al personale amministrativo, tecnico ed ausiliario ai sensi dell'articolo 4 della legge 3 maggio 1999 n.124* ed il recente decreto legge n.255/2001.

<sup>78</sup> Il corpus normativo concernente l'autonomia della scuola si compone, oltre al citato art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59, dei seguenti provvedimenti normativi: D.Lgs. 6 marzo 1998, n. 59 concernente la *Disciplina della qualifica dirigenziale dei capi d'istituto delle istituzioni scolastiche autonome, a norma dell'articolo 21, comma 16, della legge 15 marzo 1997, n. 59*; D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (capo III, titolo IV), che attua la delega disposta con la legge 59/97 in tema di programmazione e gestione amministrativa del servizio scolastico; il D.M. 29 maggio 1998, n. 251, concernente il programma nazionale di sperimentazione dell'autonomia scolastica; la Direttiva 29 maggio 1998, n. 252, concernente l'applicazione della legge 440/97 che istituisce il fondo per l'arricchimento dell'offerta formativa; il D.P.R. 18 giugno 1998, n. 233 con il quale è stato emanato il regolamento per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti; il D.M. 24 luglio 1998, n. 331, recante le *Disposizioni riguardanti la riorganizzazione della rete scolastica, la formazione delle classi e la determinazione degli organici del personale della scuola*; il D.M. 5 agosto 1998, concernente *l'Istituzione, l'organizzazione e la realizzazione dei corsi di formazione per il conferimento della qualifica dirigenziale ai capi d'istituto*; il D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275, con il quale è stato emanato il regolamento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. Il D.M. 26 giugno 2000, n.234 *Regolamento recante norme in materia di curricoli nell'autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'articolo 8 del D.P.R. 8 marzo 1999, n.275*; il D.L. 28 agosto 2000, n.240, convertito con modificazioni dalla legge 27 ottobre 2000, n. 306 *Disposizioni urgenti per l'avvio dell'anno scolastico* (Art. 2); il D.M. 1° febbraio 2001, n.44 *Regolamento concernente le Istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche*.

l'esterno la loro capacità giuridica consentendo la realizzazione di progetti integrati anche tra diversi sistemi formativi e ampliamenti dell'offerta formativa che vanno dall'educazione permanente a rapporti di interscambio con il mondo del lavoro, alla partecipazione a programmi nazionali, regionali o comunitari.

Per effetto dell'autonomia organizzativa le scuole potranno, ad esempio, definire il calendario delle lezioni, anticiparne o posticiparne l'inizio o la fine, fissare periodi ordinari o straordinari di vacanza, organizzare attività didattiche esterne, prevedere per i docenti periodi destinati all'aggiornamento, promuovere attività di formazione, etc.

L'*autonomia didattica* libera le scuole dalla metodologia tradizionale (libro di testo, lezione frontale, orario frazionato), consentendo la programmazione di percorsi e tempi di insegnamento più consoni alla natura e alle esigenze delle singole discipline e alle esigenze formative degli studenti. Essa consiste nella formulazione dei curricula a livello delle scuole: in concreto ogni istituto, in base alle indicazioni nazionali del Ministero della Pubblica Istruzione (*obiettivi formativi generali*), alle indicazioni di indirizzo e alle singole discipline (*obiettivi formativi specifici*) ha la possibilità di stilare un curriculum autonomo. Al posto dei programmi nazionali vengono organizzati degli obiettivi didattici per permettere ad ogni studente, in base alle proprie capacità, di completare il programma annuale previsto. Tutto l'insegnamento è perciò regolato sui ritmi di apprendimento del singolo alunno. L'autonomia didattica apre inoltre la strada all'individuazione di obiettivi locali che integrino gli obiettivi nazionali mediante l'attivazione di insegnamenti facoltativi, opzionali o aggiuntivi.

L'autonomia delle singole scuole si compone, oltre all'autonomia didattica, organizzativa e di ricerca, anche di alcuni elementi di autonomia finanziaria e gestionale, così come previsto con il Decreto Ministeriale 1° febbraio 2001, n. 44, *Regolamento concernente le Istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile delle istituzioni scolastiche*.

Attraverso il *Piano dell'offerta formativa* (P.O.F.) l'autonomia costruisce le condizioni giuridiche, organizzative, professionali e di relazione per rendere flessibile l'attività educativa e per migliorarne così l'efficacia. Nel Piano dell'offerta formativa gli strumenti di flessibilità fanno emergere e consentono di consolidare comportamenti e progetti talvolta già in atto: moltissime istituzioni scolastiche hanno infatti avviato da anni processi di innovazione riuscendo a superare, sia pure con qualche difficoltà, le rigidità proprie del sistema. Oggi tuttavia la flessibilità, sia quella interna alla singola istituzione scolastica sia quella propria dell'intero sistema di istruzione e formazione, è al tempo stesso più necessaria e più facile. Curricoli flessibili, progettati da docenti messi finalmente in grado di operare in base alle esigenze e alle inclinazioni del singolo studente, conducono quest'ultimo lungo la strada più adeguata perché esprima i talenti che possiede. Il successo formativo si rivela, infatti, attraverso la corrispondenza tra le potenzialità di ciascuno e i risultati che egli ottiene lungo il suo cammino di apprendimento, nella scuola e fuori di essa, nella fase iniziale della sua formazione e nel corso della sua intera esistenza. Anche l'alunno in situazione di handicap ha un successo formativo da conquistare, un successo che consiste nella piena realizzazione delle sue possibilità. È allora indispensabile che ogni processo di insegnamento determini un preciso percorso di apprendimento i cui tempi e i cui traguardi siano perfettamente proporzionati a ciascuno degli allievi a cui si rivolgono. L'innalzamento dell'obbligo di istruzione, l'introduzione dell'obbligo formativo a diciotto anni e le nuove norme sulla formazione professionale e l'apprendistato hanno delineato un vero e proprio sistema formativo integrato. Gli studenti delle scuole superiori possono così spaziare tra istruzione, formazione professionale e mondo del lavoro componendo percorsi che realizzano le loro capacità e attese.

I curricula, così concepiti, si compongono di tre parti: una quota di discipline ed attività obbligatorie, stabilite dal Ministero, insieme al loro relativo monte ore minimo (quota obbligatoria nazionale); una quota di discipline obbligatorie d'istituto, relative ai diversi indirizzi; una quota di discipline liberamente scelte dalle scuole. I curricula possono poi essere integrati con discipline ed attività facoltative. Le scuole possono articolare in moduli il monte ore annuale (ovvero si possono dividere le ore annuali di una materia in moduli di diversa entità per ciascun periodo dell'anno);

utilizzare le unità di insegnamento diverse dall'ora di 60 minuti; attivare percorsi didattici individualizzati; dividere il gruppo classe per particolari attività; unire delle discipline in aree disciplinari e realizzare percorsi di accoglienza, continuità e orientamento. Alle scuole compete comunque la predisposizione di percorsi di recupero e di orientamento, così come la definizione, nell'ambito delle indicazioni nazionali, dei criteri di valutazione e di riconoscimento dei debiti-crediti formativi. Nell'elaborazione del Piano dell'Offerta Formativa, oltre all'intervento degli insegnanti e del Dirigente scolastico, assume una funzione decisiva l'apporto delle componenti fino ad oggi chiamate "esterne". Infatti anche per queste è prevista una partecipazione consapevole al progetto della scuola e quindi una maggiore responsabilità. Genitori e studenti esprimono aspettative ed esigenze (delle quali, secondo quanto prescrive il Regolamento, il Piano deve tenere conto) e costituiscono quindi il necessario raccordo tra realtà "interna" della scuola e territorio. La loro partecipazione alla elaborazione del Piano dell'offerta formativa è libera nelle forme, in quanto può esprimersi attraverso organismi e associazioni anche di fatto - e ciò consentirà a genitori e studenti di organizzarsi come meglio credono -, ma necessaria nella sostanza ed espressamente richiesta dalle norme. Il "clima" e l'armonia di ogni istituzione scolastica dipendono dal modo in cui queste componenti si collocano all'interno dei processi che portano alle decisioni. Il compito della approvazione finale del Piano è affidato al Consiglio di Circolo o di Istituto: come si è visto, infatti, la progettazione dell'offerta formativa contiene in sé gli elementi relativi all'uso delle risorse umane e finanziarie; è chiaro quindi che la sua definitiva adozione da parte della scuola deve vedere il formale intervento dell'organo che ne approva il bilancio. Da questo punto di vista, l'effettivo impiego di tutte le risorse costituisce un prezioso e significativo indicatore di qualità del processo di realizzazione del Piano dell'offerta formativa. Il Piano è il progetto nel quale si concretizza il complessivo processo educativo di ogni scuola: in quanto tale, esso supera la logica di una progettazione didattica separata per ambiti specifici e piuttosto mette a fuoco il disegno coerente delle scelte culturali, didattiche e organizzative di ciascun istituto<sup>(79)</sup>. Nel processo di costruzione del Piano dell'offerta formativa si afferma il nuovo ruolo del dirigente scolastico: titolare dei rapporti con le istituzioni che operano sul territorio, garante del sistema di regole negoziali, inserito nel confronto delle componenti della scuola ma anche al di fuori di esse, il dirigente scolastico è responsabile del raggiungimento degli obiettivi stabiliti nel Piano. Assume perciò un ruolo di grande delicatezza nella rete di rapporti che si stabiliscono dentro e fuori la scuola; in questa rete svolge una funzione di regia e di coordinamento in cui possono esplicitarsi le sue competenze professionali. La progettazione dell'offerta formativa apre nuovi spazi di creatività e di sviluppo professionale anche ai docenti (spazi garantiti, tra l'altro, anche dal nuovo Contratto integrativo nazionale del Comparto scuola). Gli insegnanti diventano così protagonisti e responsabili di alcune scelte fondamentali: definiscono il modo di organizzarsi più adeguato per la realizzazione degli obiettivi generali e specifici dell'azione didattica, finalizzano a questi obiettivi la gestione del tempo, gli adattamenti del calendario scolastico e l'articolazione dei gruppi di studenti, progettano la ricerca e la sperimentazione, attivano accordi di rete e realizzano scambi con i colleghi di altre scuole. Il Regolamento affida al Collegio dei Docenti il ruolo di sintesi del lavoro di progettazione. Sono naturalmente i docenti a trovare le forme e i criteri più funzionali per organizzarsi per un verso secondo le modalità e gli obiettivi della progettazione e, per un altro, secondo le loro stesse tendenze e consuetudini. Non vi è dubbio tuttavia che un'organizzazione per gruppi di progetto o per dipartimenti tematici (assai diversi dai più consueti dipartimenti disciplinari) deve tenere conto delle categorie in base alle

---

<sup>79</sup> Il Piano dell'offerta formativa definisce e illustra l'identità della scuola, in un'ottica pienamente integrata e finalizzata al successo formativo degli alunni. È evidente perciò che non può darsi un modello unico di Piano, valido e applicabile in tutte le scuole; è possibile invece fornire una mappa delle categorie secondo le quali il Piano può essere strutturato. L'integrazione dei vari progetti e la coerenza delle diverse iniziative esprimono l'identità della scuola. Per chiarire e sottolineare i caratteri di tale identità, la scuola può dare un nome al proprio Piano dell'offerta formativa, un titolo che sintetizzi ed esprima la vocazione specifica dell'istituto. La scuola che ha instaurato un significativo rapporto con il territorio può magari puntare a un titolo che sottolinei la tutela e la valorizzazione dell'ambiente; quella che ha avviato una concreta interazione con la realtà rurale, può trovare un nome che recuperi il lavoro e l'economia contadini, ecc.

quali viene strutturato il Piano dell'offerta formativa. Nel lavoro di progettazione assume maggiori responsabilità anche il personale ausiliario, tecnico e amministrativo. Decisiva risulta, infatti, la sua partecipazione nella definizione delle risorse umane necessarie per lo svolgimento delle attività progettate nel collegamento tra progetti e voci di bilancio, tra Piano e bilancio, tra spese impegnate e spese effettuate nella valutazione degli esiti. Anche il personale ATA deve dunque trovare nuove forme di organizzazione interna e di espressione della propria volontà in una positiva interazione con le altre componenti per la realizzazione dei vari progetti. Con l'autonomia didattica ed organizzativa viene modificata, inoltre, anche la gestione finanziaria: al vecchio bilancio fatto di capitoli vincolati (diviso cioè in parti ognuna con una propria dotazione riservata ad un particolare scopo), segue un nuovo bilancio senza vincoli di destinazione. Tutta la dotazione finanziaria, divisa in ordinaria e perequativa (volta cioè a diminuire le differenze fra scuole), potrà essere amministrata con una certa libertà all'interno degli obiettivi generali. Con la Legge 59/97 sono anche state abrogate le norme che prevedevano autorizzazioni preventive nell'accettazione di donazioni ed eredità. Le scuole potranno così accettare direttamente i lasciti senza pagare imposte di successione o altre tasse.

L'autonomia è indubbiamente un passo in avanti coraggioso e forse irrimandabile. Tuttavia è altrettanto vero che la sua applicazione non è priva di pericoli, soprattutto perché molti aspetti e problemi di tale autonomia non sono stati sufficientemente chiariti, soffocati troppo spesso da urgenti pressioni politiche e, per contro, da paurosi vuoti retorici. Di principio, tuttavia, è innegabile che il discorso sull'autonomia è qualificante per la stessa attività formativa, che tende sempre a fare di ciascun individuo un essere autonomo.

#### 4. Il nuovo Esame di Stato

Contemporaneamente all'autonomia didattica ed organizzativa, alla stesura dei relativi Piani dell'offerta formativa e al riordino dei cicli scolastici, è stata perseguita anche una concreta riforma dell'esame di maturità, che costituisce un elemento di forte novità per la scuola secondaria e riveste una grande importanza nel processo di riorganizzazione complessiva che ha investito il mondo della formazione nel nostro Paese.

L'esame di Maturità, fu introdotto nel 1969 e sarebbe dovuto durare, in via sperimentale, fino al 30 settembre 1970. La sua validità fu poi prorogata, a tempo indeterminato, fino alla Riforma della Scuola Secondaria. Poiché questa riforma è stata, almeno fino ad oggi, "impossibile", l'esame di Maturità è rimasto immodificato per tre decenni, per giunta con la sua paradossale etichetta di "sperimentale" <sup>(80)</sup>.

La Legge 10 dicembre 1997, n. 425, *Disposizioni per la riforma degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore*, si affianca, infatti, ad altri provvedimenti <sup>(81)</sup> per mettere in

---

<sup>80</sup> Il "vecchio" esame di Stato (in vigore fino al 1969) era condotto da una Commissione presieduta da un preside o da un docente universitario e costituita da insegnanti tutti esterni, tranne uno interno. Ogni commissione esaminava mediamente gli alunni di due/tre classi (60 studenti in media, anche se il numero poteva essere, in alcune situazioni, considerevolmente maggiore). I candidati dovevano svolgere prove scritte su tutte le materie dell'ultimo anno del corso di studio e prove orali sulle stesse con riferimenti ai programmi del triennio terminale. Questo esame fu considerato, alla fine degli anni '60 troppo "impegnativo" e "vasto", tale cioè da determinare "fenomeni di forte tensione emotiva, di ansia acuta e frustrante, di psicosi" come si legge nella relazione che accompagna il testo della riforma del '69. In realtà altre ragioni concorsero a decretarne la fine: il crescente numero dei candidati per effetto della esplosione della scolarizzazione di massa, la difficoltà di reperire i commissari, l'usura delle vecchie norme, l'insofferenza dei giovani. Per tutte queste ragioni esso può essere considerato il prodotto della realtà storico-politico-culturale del '68. D'altra parte questa chiave di lettura può aiutare anche a capire la repentinità della sua introduzione ad anno scolastico già avviato (febbraio) e con provvedimento di urgenza. L'esame di Maturità, quale si è svolto dal '69 ad oggi, si differenzia dal precedente nei seguenti aspetti: la drastica riduzione del numero delle prove scritte; la trasformazione dell'esame orale da "interrogazione" a "colloquio"; la minore incidenza della carriera scolastica sulla valutazione finale dello studente. Il complesso delle innovazioni ha fatto dell'esame di Stato lo strumento per l'accertamento non di quanto l'alunno avesse imparato nel corso degli studi, ma della complessiva "maturità" da lui raggiunta. Da qui la sua articolazione in due prove scritte e una prova orale (colloquio) incentrata sui "concetti essenziali" di due materie scelte una dallo studente, l'altra dalla Commissione esaminatrice tra quattro indicate dal Ministero entro il 10 maggio.

<sup>81</sup> come il D.P.R. 23 luglio 1998, n. 323 *Regolamento recante disciplina degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore, a norma dell'articolo 1 della Legge 10 dicembre 1997, n. 425*; Il Decreto Ministeriale 18 settembre 1998, n. 358 *Regolamento recante norme per la costituzione delle aree disciplinari finalizzate alla correzione delle prove scritte e all'espletamento del colloquio, negli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore*; il D.P.R. 7 gennaio 1999, n. 13 *Regolamento concernente modalità e criteri di*

grado gli studenti di accedere all'università, alla formazione superiore o al mondo del lavoro con un diploma che certifichi la preparazione complessiva acquisita durante il percorso scolastico e costituisca un titolo riconoscibile in tutti i paesi dell'Unione Europea. I nuovi esami hanno un impianto sostanzialmente innovativo ed, inoltre, più equo, più obiettivo, più rigoroso e trasparente del passato <sup>(82)</sup>.

L'esame è pluridisciplinare e intende accertare la capacità del candidato di stabilire collegamenti tra competenze e conoscenze diverse e naturalmente la sua preparazione nelle singole discipline e riguarda le materie curriculari dell'ultimo anno scolastico. Per quanto riguarda le tre prove scritte previste, le prime due sono in linea con la tradizione, la terza, invece, contiene una profonda carica innovativa specialmente per il suo "carattere pluridisciplinare". Essa consiste, infatti, "nella trattazione sintetica di argomenti, nella risposta a quesiti singoli o multipli, nella soluzione di problemi o di casi pratici e professionali o nello sviluppo di progetti. E' strutturata, inoltre, in modo da consentire anche l'accertamento della conoscenza di una lingua straniera." La struttura nuova di questa prova dovrebbe permettere sia di acquisire elementi di valutazione più ampi e articolati in quanto riferiti al complesso delle discipline di studio, sia di "misurare" e comparare i risultati degli studenti rispetto agli obiettivi e agli standard nazionali. Il problema che essa pone è, piuttosto, quello derivante dal fatto che deve essere predisposta dalle singole commissioni d'esame sia pure nel rispetto di modalità definite a livello nazionale. Il colloquio verte sulle discipline studiate nell'ultimo anno di corso. Il punteggio finale viene attribuito in centesimi: si supera l'esame con un minimo di 60/100. L'esame di Stato si conclude con l'attribuzione a ciascun candidato di un voto complessivo che è il risultato della somma dei punti attribuiti dalla commissione d'esame alle prove scritte e al colloquio e dei punti per il credito scolastico acquisito da ciascun candidato. La puntuale definizione dei criteri per il riconoscimento del "credito scolastico" e per l'attribuzione dei voti concorre a disegnare, insieme agli altri elementi, un esame conclusivo indubbiamente più rigoroso e non legato, come finora è sempre stato, alla "soggettività" delle diverse situazioni. Le commissioni esaminatrici sono nominate dal Ministro e sono composte da non più di otto membri, per una metà interni, per l'altra esterni all'istituto. Per ogni due Commissioni, a ciascuna delle quali sono assegnati, di norma, trentacinque candidati, è nominato un presidente esterno. Sono ammessi all'esame tutti gli studenti che hanno frequentato l'ultimo anno e di cui sia stato possibile valutare il profitto: sparisce quindi il giudizio di ammissione. Compaiono per la prima volta dei criteri di valutazione diversi: i *crediti scolastici* e i *crediti formativi*, un "portafoglio" di punti assegnato dal consiglio di classe che il candidato accumula nell'ultimo triennio e che contribuisce a determinare il punteggio finale dell'esame: questo è il vero e proprio "corredo" del punteggio con cui ogni alunno si presenta alla prova. In questo modo al vecchio impianto dell'esame di maturità viene sostituito un sistema compatto e più obiettivo per la verifica della complessiva preparazione degli studenti.

## 5. Organi collegiali

---

*valutazione delle prove degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore nella Valle d'Aosta; la Legge 15 febbraio 1999, n. 32 Disposizioni in materia di compensi per le commissioni giudicatrici degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore; il Decreto Ministeriale del 24 febbraio 2000, n. 49 Individuazione delle tipologie di esperienze che danno luogo ai crediti formativi; il decreto Ministeriale del 26 ottobre 2000, n. 243 Certificazioni e relativi modelli da rilasciare in esito al superamento dell'esame di Stato conclusivo dei corsi di studio d'istruzione secondaria superiore; il Decreto Ministeriale del 20 novembre 2000, n. 428 Regolamento recante le modalità di svolgimento della 1ª e della 2ª prova scritta degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore per l'anno scolastico 2000-2001; il Decreto Ministeriale del 20 novembre 2000, n. 429 Regolamento recante le caratteristiche formali generali della terza prova scritta negli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore e le istruzioni per lo svolgimento della prova medesima; il Decreto Ministeriale del 25 gennaio 2001, n. 104 Regolamento recante le modalità e i termini per l'affidamento delle materie oggetto degli esami di Stato ai commissari esterni e i criteri e le modalità di nomina, designazione e sostituzione dei componenti delle commissioni degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore.*

<sup>82</sup> Il Regolamento che disciplina gli esami conclusivi delle scuole secondarie superiori ha previsto l'istituzione di un organo scientifico, l'Osservatorio nazionale sugli esami di stato, con il compito di monitorare, verificare e valutare l'applicazione della nuova disciplina degli esami di stato e di costituire un supporto permanente per gli insegnanti, i presidi e le commissioni di esame in ordine alla predisposizione della terza prova scritta (aggiuntiva delle due previste dal precedente Esame di Maturità). La realizzazione e la gestione dell'Osservatorio nazionale è stata affidata al Cede (Centro europeo dell'educazione), che ha realizzato un articolato piano di attività di immediato avvio nelle scuole.

Alle riforme già dette è seguito un provvedimento di riforma degli Organi Collegiali della scuola, strettamente connesso con l'autonomia scolastica, approvato con il Decreto legislativo 30 giugno 1999, n. 233, *Riforma degli organi collegiali territoriali della scuola, a norma dell'articolo 21 della L. 15 marzo 1997, n. 59*, che riconosce un pari numero di rappresentanti a studenti e docenti nell'ambito delle singole scuole. Il decreto legislativo 233/1999, disciplina e assicura rappresentanza e partecipazione alle componenti della scuola. La loro partecipazione da pletorica, e pertanto teorica, diventa effettiva: si passa, infatti, in tutto il territorio nazionale, da una platea interessata di circa 31000 membri a 4.300.

Gli organi collegiali sono tre: a livello centrale, il *Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione*, costituisce un organo di supporto tecnico scientifico del ministro <sup>(83)</sup>. Il *Consiglio scolastico regionale dell'istruzione*, invece, assolve a livello regionale le stesse funzioni di quello nazionale, fornendo consulenza al dirigente regionale <sup>(84)</sup>. A livello territoriale, il *Consiglio scolastico locale* sostituisce gli attuali Distretti e Consigli scolastici provinciali, assolve una funzione di consulenza all'amministrazione, alle scuole e, agli enti locali che lo richiedono, sulla realizzazione dell'autonomia <sup>(85)</sup>.

Con il riordino degli organi collegiali a livello centrale, regionale e territoriale si concludono gli adempimenti previsti dall'articolo 21 della legge n. 59/97 che ha introdotto l'autonomia scolastica. Nella prospettiva così delineata tutti gli "ingredienti" della scuola tradizionale subiscono una profonda trasformazione. Si comprendono appieno, ad esempio, le ragioni per le quali la legge ha ridefinito il ruolo del capo di istituto, al quale attribuisce il ruolo della "dirigenza" con le connesse responsabilità amministrative e di risultato: l'attribuzione ai presidi della qualifica dirigenziale <sup>(86)</sup> comporta, oltre ad un trattamento economico migliore, anche maggiori poteri. I "dirigenti scolastici" dovranno assicurare la gestione unitaria della scuola, averne la rappresentanza legale ed essere responsabili della gestione delle risorse finanziarie e strumentali <sup>(87)</sup>. Nuove responsabilità e garanzie sono state delineate, nello stesso tempo, anche per gli studenti: al termine di un lungo confronto che ha coinvolto tutte le componenti della scuola, attraverso le loro associazioni, le loro rappresentanze istituzionali e numerosissimi contributi provenienti dalle assemblee di istituto, è giunto a compimento un altro tassello del rinnovamento della scuola, lo *Statuto degli studenti*, che ha assunto la forma di un decreto del Presidente della Repubblica (il D.P.R. 24 giugno 1998, n. 249 *Regolamento recante lo statuto delle studentesse e degli studenti della scuola secondaria*). Esso si colloca nel processo di acquisizione dell'autonomia da parte delle scuole, sia nel senso che detta norme generali che le singole scuole dovranno poi integrare e sviluppare, sia nel senso che contribuisce a definire il nuovo quadro delle relazioni fra gli studenti, e fra studenti e altre componenti, all'interno delle comunità scolastiche chiamate a progettare autonomamente la loro offerta

---

<sup>83</sup> Il Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione è composto da 36 membri, di cui 15 sono eletti dalla componente elettiva del personale della scuola statale nei consigli scolastici locali, 15 sono nominati dal ministro della Pubblica Istruzione, 3 sono eletti rispettivamente dalle scuole di lingua tedesca, slovena e della Valle D'Aosta, 3 ancora sono nominati dal ministro in rappresentanza delle scuole pareggiate, parificate, legalmente riconosciute e delle scuole dipendenti dei Comuni. Resta in carica 5 anni.

<sup>84</sup> Il Consiglio scolastico regionale è costituito dai presidenti dei Consigli scolastici locali (verosimilmente i genitori) poiché le altre componenti vi sono rappresentate con elezioni di secondo grado; da componenti eletti dalle rappresentanze delle scuole statali nei Consigli scolastici locali; da tre componenti eletti dai rappresentanti delle scuole pareggiate, parificate e legalmente riconosciute; da cinque rappresentanti designati dalle organizzazioni rappresentative delle parti sociali. Il numero complessivo di componenti eletti è determinato in proporzione al numero del personale scolastico e varia da 14 a 16 se inferiore o superiore a 50mila; resta in carica tre anni.

<sup>85</sup> Il Consiglio scolastico locale è composto da rappresentanti eletti del personale della scuola del territorio, da due rappresentanti del personale direttivo e docente in servizio presso le scuole pareggiate, parificate e legalmente riconosciute eletti dal personale in servizio delle medesime scuole, da due rappresentanti del personale amministrativo, da tre rappresentanti dei genitori eletti dai genitori degli alunni delle scuole statali e delle scuole pareggiate, parificate e legalmente riconosciute, da tre rappresentanti degli studenti designati dalle consulte provinciali degli studenti e da cinque rappresentanti designati dagli Enti locali. Il numero complessivo di componenti eletti è determinato in proporzione al numero del personale delle scuole statali nella misura di 14 o 16 se inferiore o superiore a 30mila. Resta in carica tre anni.

<sup>86</sup> Cfr. il Decreto Legislativo 6 marzo 1998 n. 59, *Disciplina della qualifica dirigenziale dei capi d'istituto delle istituzioni scolastiche autonome, a norma dell'articolo 21, comma 16, della legge 15 marzo 1997, n. 59*.

<sup>87</sup> I presidi attualmente in carica assumono la qualifica dirigenziale dopo aver frequentato appositi corsi di formazione (D.M. 5 agosto 1998, *Istituzione, organizzazione e realizzazione dei corsi di formazione per in conferimento della qualifica dirigenziale ai capi di istituto*).

formativa. Lo Statuto ridefinisce la scuola prioritariamente come “luogo di formazione e di educazione mediante lo studio”, riconducendo a questa funzione essenziale tutti gli altri obiettivi e valori propri della comunità scolastica: la crescita della persona, lo sviluppo dell'autonomia individuale, il raggiungimento di obiettivi culturali e professionali. Ispirandosi alla Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia (0-18 anni nel linguaggio giuridico internazionale), lo Statuto individua i principi di un corretto rapporto fra studenti e docenti, basato sulla pari dignità e sulla distinzione di ruoli, sul rispetto reciproco e sulla cooperazione volta alla realizzazione delle finalità della scuola<sup>(88)</sup>. Il testo abroga le norme del Regio Decreto n. 653 del 1925 che fino ad oggi regolavano formalmente la disciplina nella scuola, benché ampiamente superate e per questo, di fatto, non più applicate. Le nuove norme, superando le sanzioni espulsive, chiedono alla scuola di prendersi carico dei propri studenti e si ispirano ai principi della finalità educativa della sanzione, della responsabilità individuale, della trasparenza e proporzionalità della sanzione, della riparazione del danno. È sempre possibile chiedere la conversione della sanzione nello svolgimento di attività a favore della scuola. Nel momento in cui si introducono principi innovativi e si affida all'autonoma elaborazione delle scuole il compito di tradurli nella propria realtà, è necessario individuare delle norme di tutela: per questo sia all'interno di ogni istituto sia a livello provinciale sono istituiti organismi di mediazione e di garanzia ai quali ci si può rivolgere qualora si ritenga che lo Statuto sia stato violato.

## 6. Edilizia scolastica

Un altro tema strettamente connesso alla gestione delle scuole ed all'autonomia scolastica è quello relativo all'edilizia scolastica, disciplinato con la Legge 11 gennaio 1996, n. 23 “*Norme per l'edilizia scolastica*”. Con questo provvedimento sono state fissate le tipologie di interventi ammissibili a totale carico dello Stato, tali da soddisfare sia il bisogno immediato di aule, sia la riqualificazione e l'adeguamento del patrimonio edilizio alle norme di sicurezza, ai processi di riforma, all'innovazione, alla sperimentazione<sup>(89)</sup>. La legge si pone l'obiettivo di assicurare alle strutture scolastiche uno sviluppo quantitativo e una collocazione sul territorio adeguati alla costante evoluzione delle dinamiche formative, culturali, economiche e sociali. La programmazione degli interventi per le finalità sopra espresse deve garantire il soddisfacimento del fabbisogno immediato di aule, riducendo gli indici di carenza delle diverse regioni entro la media nazionale; la riqualificazione del patrimonio esistente, in particolare di quello avente valore storico-monumentale; l'adeguamento alle norme vigenti in materia di agibilità, sicurezza e igiene; l'adeguamento delle strutture edilizie alle esigenze della scuola, ai processi di riforma degli ordinamenti e dei programmi, all'innovazione didattica e alla sperimentazione; un'equilibrata organizzazione territoriale del sistema scolastico, anche con riferimento agli andamenti

---

<sup>88</sup> Lo Statuto traduce nella realtà della scuola fondamentali diritti quali la libertà di opinione ed espressione, il diritto di riunione e di associazione, il diritto all'informazione e alla riservatezza. È particolarmente significativo l'accento posto sulla necessità che gli insegnanti esercitino il loro diritto-dovere di determinare il percorso didattico attivando un dialogo con gli studenti, volto ad acquisirne e a discuterne le richieste, le opinioni e le valutazioni. Il fondamentale dovere degli studenti è ovviamente quello di “frequente regolarmente i corsi e assolvere assiduamente agli impegni di studio”. Accanto a questo sono il rispetto delle persone, l'osservanza delle norme, la cura del patrimonio della scuola.

<sup>89</sup> Per gli altri provvedimenti sull'edilizia scolastica vedi il D.M. 18 aprile 1996 *Istituzione dell'Osservatorio per l'edilizia scolastica*; Legge 8 agosto 1996, n. 431 *Interventi urgenti per l'edilizia scolastica*; D.M. 17 dicembre 1996 *Modalità per la definizione dei rapporti derivanti dal trasferimento dai comuni alle province, ai sensi della L. 11 gennaio 1996, n. 23, di immobili di nuova costruzione o soggetti ad interventi di ristrutturazione, ampliamento o adeguamento destinati ad uso scolastico*; Decreto legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito con modificazioni dalla legge 23 maggio 1997, n. 135 *Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione*; Legge 2 ottobre 1997, n. 340 *Norme in materia di organizzazione scolastica e di edilizia scolastica*; Legge 16 giugno 1998, n. 191 *Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59 e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica. (art. 5)*; Legge 13 ottobre 1998, n. 362 *Finanziamento del terzo piano annuale di attuazione dei piani triennali di edilizia scolastica, di cui alla legge 11 gennaio 1996, n. 23, e successive modificazioni*; Legge 23 dicembre 1998, n. 448 *Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo (art. 50, comma 1, lettera m)*; Legge 23 dicembre 1999, n. 488 *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2000 art. 54, comma 1 e tabella 3, punto 14)*; Legge 11 ottobre 2000, n. 290 *Disposizioni in materia di minori entrate delle regioni a statuto ordinario a seguito della soppressione dell'addizionale regionale all'imposta erariale di trascrizione e della riduzione dell'accisa sulla benzina nonché disposizioni finanziarie concernenti le province e i comuni*; Legge 23 dicembre 2000, n. 388 *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001 - Art. 144, comma 1 e tabella 1 allegata (limite d'impegno di €. 60 miliardi, con decorrenza dal 2002 e termine nel 2016, per opere di edilizia scolastica)*.

demografici; la disponibilità da parte di ogni scuola di palestre e impianti sportivi di base e la piena utilizzazione delle strutture scolastiche da parte della collettività. In base alla legge 23/96 possono essere finanziati gli interventi per la costruzione ed il completamento di edifici scolastici, nonché l'acquisto e l'eventuale riadattamento di immobili adibiti o da adibire a uso scolastico<sup>(90)</sup>; si favorisce, inoltre, la riconversione di edifici scolastici da destinare ad altro tipo di scuola e la realizzazione di impianti sportivi di base o polivalenti, eventualmente di uso comune a più scuole, anche aperti all'utilizzazione da parte della collettività. Per poter svolgere in maniera precisa ed efficace il compito di controllo e coordinamento sull'edilizia scolastica, è stato costituito presso il Ministero della pubblica istruzione «l'Osservatorio per l'edilizia scolastica», con compiti di promozione, indirizzo e coordinamento delle attività di studio, ricerca e normazione tecnica espletate dalle regioni e dagli altri enti locali territoriali nel campo delle strutture edilizie per la scuola e del loro assetto urbanistico; supporto dei soggetti programmatori ed attuatori degli interventi operativi previsti dalla normativa vigente in materia di edilizia scolastica (fatte salve le norme speciali delle province autonome di Trento e Bolzano).

I *Piani Annuali di programmazione degli interventi di edilizia scolastica*, previsti dalla legge, si realizzano concretamente mediante la stesura di progetti a fronte dei quali, la Cassa Depositi e Prestiti è autorizzata a concedere mutui ventennali con oneri di ammortamento a totale carico dello Stato<sup>(91)</sup>. La programmazione per il triennio 1999-2001 si è caratterizzata per numerosi elementi altamente innovativi ma, nel contempo, per non meno rilevanti aspetti di incertezza. La riorganizzazione della rete scolastica, con alcuni - inevitabili - momenti di "viscosità" nella sua fase di prima applicazione, è un primo elemento da considerare con estrema attenzione. L'avvio dell'autonomia scolastica costituisce, a sua volta, un rilevante momento di cambiamento che, inevitabilmente, finirà per influire anche sugli aspetti "strutturali" delle scuole. Una diversa articolazione dell'offerta formativa, più strettamente collegata alle reali esigenze del territorio, riferita alle esigenze del mercato del lavoro ed in relazione con il settore della formazione, il potenziamento degli interventi di educazione permanente, non è che uno dei fattori che contribuirà sempre più, nei prossimi anni, ad una nuova configurazione dello stesso edificio scolastico. Un edificio aperto al sociale, dalle molteplici funzionalità, integrato con il territorio e, pertanto, inserito in una più generale strategia per il perseguimento di efficienza ed efficacia dei servizi, in una logica di economicità e razionalizzazione della gestione. Se, da un lato, si manifesta l'esigenza di un monitoraggio sempre più attento sulla situazione scolastica regionale (sia per quanto attiene l'effettivo esercizio del diritto allo studio, sia per quanto attiene all'evolversi della situazione in ambito più strettamente edilizio), dall'altro, sempre maggiori attese si rivolgono all'attivazione della *Nuova Anagrafe Nazionale dell'Edilizia Scolastica*, uno strumento necessario alla razionalizzazione degli interventi.

## 7. Riorganizzazione del Ministero della pubblica istruzione

La riforma dell'Amministrazione della pubblica istruzione deve necessariamente essere coerente con il quadro di autonomia delle istituzioni scolastiche, trasformandosi sempre più da amministrazione di gestione ed organizzazione autoritativa in amministrazione di governo e di servizio. Come si è già detto sopra, la legge n. 59 riserva allo Stato le competenze generali in materia di ordinamenti, programmi, organizzazione e stato giuridico del personale. Si è visto come

---

<sup>90</sup> In particolare il riadattamento di immobili adibiti ad uso scolastico ha la finalità di eliminare le locazioni a carattere oneroso, i doppi turni di frequenza scolastica, l'utilizzazione impropria di stabili che non siano riadattabili, favorendo le ristrutturazioni e le manutenzioni straordinarie dirette ad adeguare gli edifici alle norme vigenti in materia di agibilità, sicurezza, igiene ed eliminazione delle barriere architettoniche.

<sup>91</sup> Le Regioni, entro novanta giorni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto del Ministro, approvano e trasmettono al Ministro della Pubblica istruzione i Piani generali triennali ed i Piani Annuali contenenti i progetti preliminari, la valutazione dei costi e l'indicazione dei destinatari in relazione alle disponibilità finanziarie. Decorsi sessanta giorni dalla trasmissione dei Piani, in assenza di osservazioni del Ministro della Pubblica Istruzione, le Regioni provvedono alla loro pubblicazione nei rispettivi Bollettini Ufficiali. Ove, al contrario, il Ministro della Pubblica istruzione riscontri delle difformità dei Piani regionali rispetto agli indirizzi della programmazione scolastica nazionale, invita le Regioni a modificare opportunamente i rispettivi Piani. Le Regioni provvedono a tali modifiche entro trenta giorni dalla data di ricevimento delle disposizioni ministeriali.

l'articolo 21 specificò queste indicazioni individuando i limiti dell'autonomia amministrativa, organizzativa e didattica. Nella sua funzione di governo, l'Amministrazione della Pubblica Istruzione deve pertanto elaborare obiettivi e standard nazionali, dei quali dovrà verificare l'attuazione mediante attività di valutazione della qualità dell'istruzione: ciò ha comportato, necessariamente, alcuni riaccorpamenti di competenze, una maggiore attenzione ai contenuti, lo sviluppo di capacità di ascolto e di interpretazione della realtà. Ulteriore tassello della riforma generale del sistema dell'istruzione è stato, dunque, il D.P.R. 6 novembre 2000 n. 347, *Regolamento recante norme di organizzazione del Ministero della Pubblica Istruzione*, che ha modificato ed alleggerito la ieratica struttura del Ministero. Il nuovo Ministero della Pubblica Istruzione viene articolato in due dipartimenti e tre servizi. A livello periferico scompaiono i vecchi Provveditorati Provinciali, sostituiti dagli *Uffici Scolastici Regionali*, che assorbono anche le strutture dei vecchi uffici regionali. Gli Uffici Scolastici Regionali hanno sede nei capoluoghi di Regione e possono articolarsi a livello provinciale o subprovinciale in uffici di consulenza e supporto alle scuole. Il *Dipartimento per lo sviluppo dell'istruzione* si occupa di curricula e programmi scolastici, definisce e si occupa delle classi di concorso, di esami, del riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero, dei contenuti e delle modalità dell'aggiornamento degli insegnanti. Deve inoltre vigilare sull'*Istituto Nazionale per la valutazione del sistema d'istruzione*. Il *Dipartimento per i Servizi nel territorio* ha funzioni di guida e di controllo sugli uffici scolastici regionali, si occupa della definizione dei rapporti di lavoro con il personale scolastico, di reclutamento, di relazioni sindacali e contrattazione. A questo dipartimento sono anche assegnati tutti gli argomenti che toccano quello che il regolamento chiama "lo status dello studente": i rapporti con le consulte e con le associazioni studentesche, lo sport a scuola, le politiche in favore dei giovani. Infine il dipartimento si occupa anche del rapporto tra scuola e lavoro, istruzione e formazione tecnica superiore, controllo sul lavoro delle Regioni in materia di diritto allo studio, dimensionamento, edilizia scolastica, percorsi formativi. I Servizi sono strutture con compiti operativi di supporto alla gestione del Ministero<sup>(92)</sup>. Le funzioni degli *Uffici Scolastici Regionali* sono quelle già svolte dai Provveditorati, integrate dei nuovi compiti connessi all'Autonomia Scolastica: dovranno, infatti, vigilare sull'attuazione degli ordinamenti scolastici, sull'efficacia dell'attività delle singole scuole, sull'osservanza degli standard, controllare le scuole private parificate, avere compiti di sostegno alle scuole nel processo di autonomia, assegnare alle scuole le risorse finanziarie e il personale, collaborare con le Regioni relativamente all'offerta formativa integrata<sup>(93)</sup>.

## 8. Riforma dell'istruzione universitaria

Non si potrebbe comprendere a pieno il significato e la portata della riforma della scuola senza un'analisi dettagliata della riforma "gemella" del Ministro Zecchino nell'ambito dell'istruzione universitaria, dato che quest'ultima ne costituisce il complemento ed il completamento vero e proprio. Anche la *Riforma dell'Università*, così come quella dell'istruzione di base e superiore, è basata sul concetto di autonomia<sup>(94)</sup>. L'attuale disciplina dei corsi di studio universitari, definita

---

<sup>92</sup> Il Servizio per gli affari economico-finanziari si occupa del settore economico vero e proprio: stanziamenti alle scuole, revisione del bilancio ed eventuali proposte per la legge finanziaria, bilancio annuale del Ministero. Al Servizio per l'automazione informatica e l'innovazione tecnologica, affrisce l'arduo compito di portare un po' di modernità nelle scuole e nell'amministrazione: computers, internet, nuovi strumenti telematici. Il Servizio per la comunicazione si occupa invece delle pagine telematiche interattive del ministero, della diffusione agli organi di stampa, ai giornali e alle televisioni delle novità sulla scuola, oltre alla gestione delle pubblicazioni e del settore pubblicitario.

<sup>93</sup> Il Dirigente dell'Ufficio Scolastico Regionale stipula i contratti individuali con i dirigenti scolastici (presidi). Presso ogni Ufficio Scolastico Regionale è costituito un organo collegiale formato dal dirigente dell'Ufficio, tre rappresentanti dello Stato (di cui due scelti dal Dirigente tra il personale della scuola), due rappresentanti della Regione, due rappresentanti degli enti locali scelti rispettivamente dall'Unione Province Italiane (UPI) e dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI). Nella Regione Valle d'Aosta e nelle province autonome di Trento e Bolzano, continuano ad applicarsi le disposizioni già in vigore. I Capi dei Dipartimenti, i dirigenti dei Servizi e degli Uffici Regionali si riuniscono in Conferenza per coordinare le attività dei diversi uffici.

<sup>94</sup> Sebbene l'autonomia universitaria sia stata già prevista dalla Costituzione della Repubblica Italiana, la sua concreta attuazione risale agli anni '80 e '90 e soprattutto alla legge del 9 maggio 1989 n.168 *Istituzione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica* (sull'autonomia statutaria); alla legge del 19 novembre 1990 n. 341 *Riforma degli ordinamenti didattici universitari* (sull'autonomia didattica); alla Legge 15 maggio 1997, n. 127 *Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti*

con la legge n. 341/1990, prevede un regime dei titoli di studio e un'impostazione dei relativi corsi formalmente uniforme su tutto il territorio nazionale. Il *curriculum* di ciascun corso è stabilito da un *ordinamento didattico* (c.d. "tabella"), vincolante per tutte le università, che viene definito dal Consiglio universitario nazionale (CUN) e approvato con apposito decreto del Ministro. Sussiste pertanto un ridottissimo margine di autonomia sia per le università, sia per gli studenti nel fissare i *piani di studio*, tanto delle facoltà quanto individuali (c.d. *piani di studio di facoltà* e *piani di studio individuali*). L'architettura generale dei corsi di studio e dei relativi titoli è altrettanto rigidamente fissata per l'intero sistema e prevede: corsi di *diploma universitario (DU)* di durata non inferiore ai due anni e non superiore ai tre, di impianto generalmente professionalizzante - essendo dalla legge espressamente finalizzati al conseguimento del livello formativo richiesto da "specifiche aree professionali" - collocati, di norma, in parallelo rispetto ai corsi di *laurea*; corsi di *laurea (DL)* di durata non inferiore ai quattro anni e non superiore ai sei; corsi di *specializzazione (DS)*, successivi alla *laurea*, di durata non inferiore ai due anni; corsi di *dottorato di ricerca*, successivi alla laurea - od anche alla specializzazione - di durata almeno triennale <sup>(95)</sup>.

La necessità di riformare radicalmente l'attuale sistema emerge dalle disfunzioni e dalle anomalie che di fatto si sono prodotte, anche se dovute ad una molteplicità di cause, non tutte e non soltanto riconducibili alla struttura degli ordinamenti didattici vigenti e alla correlata architettura dei corsi di studio.

Tra le disfunzioni più gravi ed evidenti si segnalano la rigidità degli ordinamenti didattici nazionali e la macchinosità delle procedure per la loro modifica od aggiornamento, che, volendo assicurare un'uniformità - peraltro soltanto formale - dei *curricula* rende impossibile un'efficace e tempestiva articolazione dell'offerta di istruzione universitaria con riferimento sia all'evoluzione dei saperi e del mercato del lavoro, sia agli specifici obiettivi di ricerca e di didattica dei singoli atenei nelle diverse realtà territoriali e socio-culturali; questa rigidità, inoltre, deresponsabilizza gli organismi didattici delle università, i docenti e gli stessi studenti, impedendone la necessaria autonomia di scelte nella definizione degli obiettivi formativi, dei contenuti e delle metodologie dei corsi di studio; Tra gli altri punti dolenti dell'istruzione universitaria si segnalano: la mole eccessiva e non regolata del lavoro di apprendimento concretamente posto a carico dello studente, spesso dovuta a logiche accademiche di mere addizioni disciplinari non correlate all'obiettivo formativo, con la conseguenza del progressivo allungamento della durata *reale* dei corsi di studio (è superiore ai sette anni il tempo medio per il conseguimento della laurea) e del vistoso incremento del fenomeno dei laureati e degli studenti *fuori corso* (si laurea nel tempo previsto dalla durata legale dei corsi di studio soltanto il 15 per cento degli studenti, mentre gli studenti *fuori corso* rappresentano il 39 per cento sul totale degli iscritti); l'unicità del corso di *laurea* quale percorso universitario pressoché esclusivo (vista la scarsa incidenza quantitativa dei corsi di *diploma universitario*): un percorso, per di più, generalmente lungo e impegnativo, con la conseguenza dell'altissimo tasso di abbandono degli studi, pari al 60 per cento degli immatricolati, il 25 per cento dei quali al termine del primo anno dei corsi; la complessiva sfasatura tra l'esigenza sociale e culturale di un più alto e più diffuso livello di istruzione superiore e il basso numero di

---

di decisione e di controllo (cfr. l'art. 17, con cui il Ministero stabilisce i criteri generali cui gli Atenei devono attenersi nel disciplinare gli ordinamenti dei propri corsi di studio); al Decreto del Presidente della Repubblica 27 gennaio 1998, n. 25 *Regolamento recante disciplina dei procedimenti relativi allo sviluppo ed alla programmazione del sistema universitario, nonché ai comitati regionali di coordinamento, a norma dell'articolo 20, comma 8, lettere a) e b), della l. 15 marzo 1997, n. 59*; infine al decreto ministeriale del 3 novembre 1999 n. 509 *Regolamento in materia di autonomia didattica degli atenei*. I successivi provvedimenti normativi e regolamentari della riforma: Legge 14 gennaio 1999, n. 4 *Disposizioni riguardanti il settore universitario e della ricerca scientifica, nonché il servizio di mensa nelle scuole*; Legge 19 ottobre 1999, n. 370 *Disposizioni in materia di università e di ricerca scientifica e tecnologica*, che, tra l'altro, ha istituito il *Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario*, costituito da nove membri, con il compito di fissare i criteri generali per la valutazione delle attività delle università previa consultazione della Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI) del Consiglio universitario nazionale (CUN) e del Consiglio nazionale degli studenti universitari (CNSU), ove costituito; la Legge 2 agosto 1999, n. 264 *Norme in materia di accessi ai corsi universitari*; il d.m. 4 agosto 2000 *Determinazione delle classi delle lauree universitarie*; il D.M. 28 novembre 2000 *Determinazione delle classi delle lauree specialistiche*; D.M. 30 Maggio 2001 *Decreto di individuazione dei dati essenziali sulle carriere degli studenti e per il rilascio del certificato di supplemento al diploma*.

<sup>95</sup> Per il dottorato di ricerca vedi l'art. 6 della Legge 3 luglio 1998, n. 210 *Norme per il reclutamento dei ricercatori e dei professori universitari di ruolo*.

giovani che conseguono un titolo di studio universitario (i laureati rappresentano mediamente soltanto il 14 per cento delle corrispondenti classi di età), tra la formazione universitaria e le richieste del sistema produttivo e sociale, di cui sono indici sia l'alto tasso di laureati disoccupati (il 23 per cento sul totale dei laureati), sia l'età media dei laureati (26 anni), senz'altro non confacente all'imprescindibile esigenza di innovazione dei processi socioculturali e produttivi, tra il sistema italiano di istruzione universitaria e le dinamiche prevalenti a livello europeo, con particolare riferimento alle direttive comunitarie in materia di libera circolazione dei titoli di istruzione superiore e delle professionalità ad essi correlate (la direttiva n. 89/48/CEE fissa, com'è noto, la soglia di libera circolazione a livello di un titolo di istruzione superiore di durata almeno triennale). Con riferimento ai problemi indicati e al percorso già legislativamente definito (leggi n. 127/1997 e n. 4/1999 e soprattutto il Decreto ministeriale n. 509 del 3 novembre 1999 *Regolamento in materia di autonomia didattica degli atenei*), la riforma universitaria propone il trasferimento alle università del potere e della responsabilità di fissare gli obiettivi e i contenuti dei *curricula*, nel rispetto delle caratteristiche minime comuni, definite nazionalmente, per le diverse tipologie di corsi. L'articolazione dei corsi di studio <sup>(96)</sup> su due cicli principali e successivi, di cui il primo - di durata triennale - per il conseguimento della *laurea*, e il secondo - di durata biennale - per il conseguimento della *laurea specialistica*, ha permesso l'introduzione del sistema dei crediti formativi (CFU - *Crediti Formativi Universitari*) <sup>(97)</sup> come strumento valutativo dell'effettiva quantità di lavoro richiesta allo studente in ciascun corso di studio. Il sistema dei crediti, oltre ad assicurare la mobilità degli studenti fra i diversi percorsi formativi all'interno dell'ateneo e dell'intero sistema universitario italiano ed europeo, favorisce l'inclusione di tirocini formativi o *stages* esterni alle università (per una durata massima di dodici mesi) come parte integrante dei corsi di studio. L'obbligatorietà del confronto con gli studenti, segnatamente per la determinazione dei crediti formativi, e con le istanze del territorio rappresentative del sistema sociale, produttivo e professionale, stimola concretamente la definizione dei *curricula*. La realizzazione di appositi percorsi formativi, di durata annuale, successivi al conseguimento del titolo di primo livello (*laurea*) o di secondo livello (*laurea specialistica*), dovrebbe condurre al perfezionamento scientifico o all'alta formazione permanente e ricorrente (*master universitario e dottorato di ricerca*).

I corsi di studi vengono attivati dai singoli Atenei, i quali hanno la facoltà di attribuire anche le denominazioni che li identificano (per esempio: classe della Mediazione linguistica, Laurea in Traduzione) ed ognuno prevede un certo numero di crediti. L'insegnamento viene in generale strutturato per moduli, unità didattiche complete, più agili del tradizionale esame, di argomento definito, che prevedono solitamente una verifica finale. Attraverso l'autonomia didattica le università stabiliscono nel regolamento didattico di ateneo gli ordinamenti didattici dei singoli corsi, favorendo la costituzione di percorsi personalizzati di studio e delineando i piani degli studi con gli insegnamenti e le corrispondenti attività formative, impartite in base alle proprie competenze e soprattutto al contesto culturale, economico, sociale e professionale del mondo del lavoro in cui i laureati saranno chiamati ad operare. Le università devono comunque rispettare le indicazioni nazionali, stabilite dai decreti sulle classi, che riguardano gli obiettivi da raggiungere e gli aspetti generali delle attività formative: in questo modo i corsi istituiti dagli atenei mantengono solo quegli elementi, comuni a livello nazionale, atti a garantire la corrispondenza tra i titoli appartenenti a una stessa classe rilasciati dalle diverse università, pur variando nelle

---

<sup>96</sup> L'ordinamento didattico di un corso di studio determina: la denominazione e gli obiettivi formativi del corso, i requisiti necessari per l'accesso, le attività formative, il corrispondente numero di crediti e la modalità della prova finale per conseguire il titolo di studio.

<sup>97</sup> Il concetto di credito formativo si basa su un calcolo approssimativo delle ore che uno studente, ogni anno, può mediamente dedicare allo studio (studio individuale, lezioni, laboratori, stage, etc.). Si è ipotizzato che il monte ore annuale può essere di circa 1500 ore (grosso modo, 6 ore al giorno per 6 giorni la settimana). Un credito corrisponde a 25 ore di impegno. Quindi 60 crediti costituiscono le circa 1500 ore richieste per un anno di corso. Almeno la metà dei CFU è riservata allo studio individuale e viene assegnata attraverso il superamento degli esami. Il credito non sostituisce il voto: il voto misura la qualità dell'apprendimento, il credito misura la quantità del lavoro di apprendimento svolto dallo studente. Quindi, un insegnamento impegnativo che richiede maggior studio, anche personale, da parte dello studente varrà in crediti di più di un insegnamento che richiede minor studio. Il sistema previsto dei crediti è il seguente: Laurea (3 anni-180 crediti), laurea Specialistica (2 anni-120 crediti); Corso di specializzazione (60-120 crediti); Master di I livello (1 anno-60 crediti); Master di II livello (1 anno-60 crediti); Dottorato di ricerca (3-4 anni 180 crediti).

denominazioni e nei contenuti <sup>(98)</sup>.

La principale innovazione della riforma universitaria consiste nell'introduzione del *credito formativo* come unità di misura del lavoro di apprendimento dello studente: tutta l'attività formativa (lezioni, studio individuale, seminari, laboratorio...) viene riportata al fattore tempo con l'obiettivo di non sottoporre lo studente a carichi di lavoro eccessivi, evitando così di dilatare la durata degli studi. La riforma propone una programmazione didattica più equilibrata, che si inserisce in un quadro generale di *obiettivi formativi* finali: la sfida dell'innovazione è nel cercare un equilibrio tra una solida formazione di carattere culturale-scientifico e un'adeguata formazione professionalizzante.

## 9. La Riforma Moratti

Fin dal suo insediamento (giugno 2002), il Governo Berlusconi ha ereditato la riforma delineata con la legge 10 febbraio 2000 n. 30, che prevede un complesso procedimento applicativo, al quale non era stata data attuazione. La difficoltà applicativa della legge, e la necessità di individuare soluzioni adeguate, hanno reso necessario un approfondimento della riforma dei cicli scolastici.

L'esigenza di una riconsiderazione complessiva del sistema educativo si è posta, inoltre, 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>(99)</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.

In questo nuovo scenario l'istruzione professionale, che attualmente è impartita in istituti statali, e che interessa più del 25 per cento dell'attuale popolazione scolastica delle scuole secondarie superiori, dovrà essere trasferita integralmente alle Regioni. Affinché questo avvenga conservando i livelli dei diritti attualmente garantiti agli alunni degli istituti professionali di Stato, occorre che la legge statale si faccia carico di prevedere la determinazione dei criteri essenziali idonei alla fruizione di quei diritti, in modo che venga assicurato ai predetti alunni, e a quelli dei futuri istituti regionali, il passaggio da un istituto all'altro in tutto il territorio nazionale, e l'accesso all'esame di Stato a compimento del corso di studi secondario, esame di Stato il cui superamento è titolo necessario (ai sensi dell'articolo 33 della Costituzione) per poter accedere alle Università. Questa esigenza - che rappresenta una pre-condizione per il passaggio delle competenze in materia di istruzione professionale alle Regioni - impone di disegnare unitariamente i lineamenti essenziali del sistema educativo, sia di istruzione che di formazione, definendo le condizioni affinché in ognuno dei due sistemi si realizzi il diritto-dovere all'apprendimento e siano assicurati, da un lato, omogeneità su tutto il territorio nazionale dei livelli di apprendimento e, dall'altro, la possibilità di passaggi, in ogni momento, dall'uno all'altro sistema.

Il diritto all'istruzione e alla formazione è riconosciuto, come diritto sociale, a tutti i cittadini. Spetta quindi allo Stato la potestà legislativa esclusiva per la definizione del contenuto essenziale di tale diritto, cui corrisponde il correlativo dovere, da parte di tutte le articolazioni istituzionali

---

<sup>98</sup> Nelle diverse università potranno essere attivati corsi di laurea con lo stesso nome ma con percorsi formativi molto diversi. Sempre in virtù dell'autonomia, ogni ateneo deciderà inoltre le forme di orientamento e di tutorato rivolte agli studenti. In questo panorama di offerta didattica molto differenziata da università ad università, assume importanza particolare l'Orientamento, che permette agli studenti, già a partire dalle scuole superiori, di conoscere le offerte formative dei vari atenei.

<sup>99</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*...".

della Repubblica, ciascuna secondo le proprie competenze, di apprestare e assicurare un servizio adeguato a rendere effettivo tale diritto. In particolare lo Stato deve disegnare le linee essenziali del sistema, che va comunque sviluppato e realizzato nel rispetto del principio dell'autonomia delle istituzioni scolastiche secondo quanto previsto dall'art. 117 terzo comma della Costituzione, così come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001; deve definire il sistema di valutazione nazionale, prevedendo parametri di valutazione validi su tutto il territorio nazionale; deve garantire la libertà di insegnamento; deve tutelare le fasce di soggetti più deboli.

Le Regioni, cui spetta la legislazione concorrente in materia di "istruzione" e quella esclusiva in materia di "istruzione e formazione professionale", devono provvedere alla organizzazione del servizio sul territorio regionale.

Tutta la disciplina relativa al sistema educativo deve essere pertanto riconsiderata alla luce di questi nuovi principi e criteri. In particolare, va poi tenuto conto, da un lato, del necessario raccordo che deve essere assicurato con i principi sanciti, in materia di istruzione, dall'art. 33 della Costituzione e dall'altro, dell'avvenuta acquisizione, a livello costituzionale, con la citata legge costituzionale n. 3 del 2001, dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, per cui queste potranno continuare a sviluppare tutte le loro potenzialità e capacità nel progettare e realizzare i piani di studio, con il presidio di un principio al quale si deve uniformare ormai tutta la legislazione.

Tale premessa di carattere ordinamentale generale è alla base della redazione del progetto di riforma del Ministro Moratti. La legge statale di riforma, infatti, 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.

Come è noto, infine, lo Stato può emanare norme regolamentari nelle materie oggetto di sua legislazione esclusiva. Tali norme regolamentari sono necessarie nella materia dell'istruzione per garantire su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali al fine di realizzare una organicità complessiva di tutta la disciplina. Tutto ciò - si ribadisce - fermo restando che la legislazione relativa all'organizzazione scolastica competerà alle Regioni, nel rispetto ovviamente dei principi di autonomia delle istituzioni scolastiche.

Ciò posto, i principi innovatori presenti nella nuova legge-delega, in corso di approvazione, si articolano nel modo seguente:

1. L'istruzione scolastica e l'istruzione e formazione professionale, nelle loro varie articolazioni, vengono ricomposte nel "sistema educativo di istruzione e formazione" e concorrono a perseguire i medesimi obiettivi di crescita e valorizzazione della persona umana. Tale unitarietà di sistema assicura il valore nazionale dei titoli, nonché la spendibilità dei medesimi a livello nazionale e europeo. L'obbligo di istruzione viene riformulato nei termini di diritto-dovere: nessun ragazzo può uscire dal sistema senza una qualifica utile per l'inserimento nel mondo del lavoro ovvero prima del compimento del diciottesimo anno di età.

2. Il percorso viene articolato in due cicli: un primo ciclo, costituito dalla scuola primaria e dalla scuola secondaria di primo grado e un secondo ciclo, costituito dal sistema dei licei e dal sistema dell'istruzione e della formazione professionale. Nell'ambito del "secondo ciclo di istruzione e formazione" è valorizzato il sistema di istruzione e formazione professionale, che diventa la "seconda gamba" del sistema educativo nazionale. Il sistema educativo di istruzione e di formazione è così strutturato secondo un modello binario, con percorsi paralleli di pari dignità aventi ciascuno una propria identità e finalità, e che però offrono, in tutto il loro rispettivo itinerario, la possibilità di passare dall'uno all'altro secondo opportuni meccanismi, in modo che i giovani possano costantemente rivedere e modulare le loro scelte culturali e formative, in funzione degli interessi e degli obiettivi che intendano perseguire. E tali possibilità sono esercitabili sulla base dei criteri di flessibilità che presiederanno alla strutturazione dei piani di studio. Nella definizione del sistema dell'istruzione e della formazione professionale si è avuto comunque cura di rispettare i distinti ruoli istituzionali dello Stato e delle Regioni, alle quali è riconfermata la legislazione esclusiva sulla materia. Le due "gambe" del sistema vengono poste sullo stesso piano

nella durata complessiva (seppur con diversa articolazione dei percorsi) e nell'esito (corso annuale preparatorio all'esame di Stato per coloro che hanno una qualifica professionale conseguita all'esito di un corso almeno quadriennale).

3. Viene introdotta l'"alternanza scuola-lavoro", finalizzata ad utilizzare a fini educativi il grande potenziale formativo presente nel mondo delle imprese pubbliche e private.

4. Viene garantita la possibilità di passaggio sia tra le due grandi articolazioni del secondo ciclo attraverso appositi corsi - e ogni segmento dà luogo a crediti formativi certificati -, sia all'interno del sistema dei licei.

5. Viene introdotta una struttura sistemica di valutazione nazionale, che interviene periodicamente sia lungo i percorsi di istruzione e formazione che al momento degli esami di Stato.

Le linee portanti della riforma dell'istruzione proposta dal Ministro Moratti possono essere riassunti nei seguenti punti:

1) delega del Parlamento al Governo per emanare, entro 24 mesi dall'approvazione della legge, uno o più decreti legislativi, per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale.

2) I principi ed i criteri direttivi, cui si devono ispirare i decreti legislativi, sono i seguenti:

a) promozione dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e assicurazione a tutti di pari opportunità per raggiungere elevati livelli culturali e sviluppare capacità e competenze coerenti con le attitudini e le scelte individuali, adeguate all'inserimento nella vita sociale e nel mondo del lavoro, anche con riguardo alle dimensioni locali, nazionale ed europea.

b) Promozione della formazione spirituale e morale e dello sviluppo della coscienza storica e di appartenenza alla comunità locale e nazionale ed alla civiltà europea.

c) Assicurazione a tutti del diritto all'istruzione e alla formazione per almeno 12 anni, ovvero fino al conseguimento di una qualifica entro il 18° anno di età, sulla base di livelli essenziali di prestazione definiti su base nazionale e garantendo l'integrazione delle persone con handicap; la fruizione dell'offerta di istruzione e formazione costituisce un dovere legislativamente sanzionato.

d) Articolazione del sistema di istruzione e formazione nella scuola dell'infanzia, in un primo ciclo (che comprende la scuola primaria e la scuola secondaria di I grado) e in un secondo ciclo (che comprende il sistema dei licei e quello dell'istruzione e della formazione professionale).

e) Promozione della scuola dell'infanzia, di durata triennale, all'educazione e allo sviluppo dei bambini e delle bambine, promuovendone le potenzialità e la formazione integrale, attraverso una continuità educativa con il complesso dei servizi all'infanzia e la scuola primaria e la generalizzazione dell'offerta formativa; alla scuola dell'infanzia possono essere iscritti i bambini e le bambine che compiono i 3 anni di età entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento.

f) Rispetto della specificità, nell'ambito del primo ciclo, della scuola primaria, con una durata di 5 anni, e della scuola secondaria di 1° grado, con una durata di 3 anni; la scuola primaria si articola in un primo anno, la cui funzione è quella di far raggiungere agli alunni le strumentalità di base, ed in due successivi periodi didattici biennali; la scuola secondaria di primo grado si articola in un biennio ed in un terzo anno che completa prioritariamente il percorso disciplinare ed assicura l'orientamento ed il raccordo con il secondo ciclo; alla scuola primaria sono iscritti gli alunni e le alunne che compiono i sei anni di età entro il 31 agosto, ma possono iscriversi gradualmente anche quelli che li compiono entro il 30 aprile dell'anno scolastico di riferimento.

g) Previsione che il secondo ciclo, finalizzato alla crescita educativa, culturale e professionale dei giovani, sia costituito dal sistema dei licei e dal sistema dell'istruzione e della formazione professionale; al compimento del quindicesimo anno di età i diplomi e le qualifiche si possono conseguire in alternanza scuola-lavoro o attraverso l'apprendistato. Il sistema dei licei, formato dai licei artistico, classico, economico, linguistico, musicale, scientifico, tecnologico e delle scienze umane, ha la durata di 5 anni e l'attività didattica si sviluppa in due periodi biennali ed un quinto anno che completa prioritariamente il percorso disciplinare, con l'approfondimento e la verifica delle conoscenze e delle abilità caratterizzanti il corso di studi. I licei si concludono con un esame di Stato, il cui superamento è titolo necessario per l'accesso all'università, all'alta formazione

artistica, musicale e coreutica e all'istruzione e formazione tecnica superiore.

h) Previsione che, ferma restando la competenza regionale in materia, i percorsi dell'istruzione e della formazione professionale realizzino profili cui conseguono titoli e qualifiche di differente livello, valevoli su tutto il territorio nazionale se rispondenti ai livelli essenziali di prestazione, secondo modalità definite con appositi regolamenti. I titoli e le qualifiche costituiscono condizione di accesso all'istruzione e formazione tecnica superiore e, se di durata almeno quadriennale, consentono di frequentare un anno di preparazione all'esame di Stato, realizzato d'intesa con le università.

i) Previsione della possibilità di cambiare indirizzo all'interno del sistema dei licei e di passare dal sistema dei licei a quello dell'istruzione e formazione professionale e viceversa, con la possibilità inoltre di acquisizione di crediti certificati in relazione alla frequenza positiva di qualsiasi segmento del secondo ciclo, che potranno essere fatti valere ai fini dei passaggi e della ripresa degli studi; nell'ultimo anno di corso sono stabilite specifiche modalità per l'approfondimento e la verifica delle conoscenze ed abilità richieste per l'accesso ai corsi universitari, dell'alta formazione ed ai percorsi dell'istruzione e formazione tecnica superiore.

l) Previsione che i piani di studio contengano un nucleo fondamentale, omogeneo su base nazionale e che deve riflettere l'identità nazionale, ed una quota riservata alle regioni, per gli aspetti di loro specifico interesse, collegati anche con le realtà locali. I decreti delegati dovranno ovviamente tenere conto delle norme vigenti sulla autonomia delle istituzioni scolastiche, che riservano ad esse una quota dei piani di studio.

I decreti legislativi dovranno dettare le norme generali sulla valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione e degli apprendimenti degli allievi, sulla base dei seguenti principi sanciti dalla legge-delega:

a) le valutazioni periodiche e annuali degli allievi e le certificazioni delle competenze da essi acquisite sono affidate al corpo docente. Per quanto concerne in particolare la scuola elementare, resta comunque in vigore la norma dell'articolo 145 del testo unico approvato con decreto legislativo 16 aprile 1994, n.297, che aveva recepito l'analoga norma della legge 4 agosto 1977, n.517, secondo cui la mancata ammissione dell'allunno alla classe successiva può avvenire soltanto in casi eccezionali su conforme parere del consiglio di interclasse e sulla base di una motivata relazione. A tali valutazioni si aggiunge quella riferita ai periodi didattici e che è finalizzata al passaggio o meno al periodo didattico successivo. E' evidente che, in caso di esito negativo di tale valutazione l'allunno ripeterà non già l'intero periodo biennale, ma soltanto il secondo anno dello stesso periodo. Per garantire efficacia educativa a tale articolazione didattica, occorrerà vincolare contrattualmente i docenti alla permanenza nella stessa sede per l'intero biennio, quale parametro della continuità didattica. Si introduce inoltre nuovamente la valutazione anche del comportamento degli alunni. L'esigenza di una valutazione complessiva anche sotto il profilo del comportamento nell'ambiente scolastico ha registrato infatti un orientamento largamente favorevole tra i docenti, le famiglie, e gli alunni stessi. E' inoltre affidato all'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema di Istruzione il compito di effettuare la valutazione del sistema, come avviene già nei Paesi maggiormente avanzati, attraverso verifiche periodiche e sistematiche sulle conoscenze ed abilità degli allievi e sulla qualità complessiva del sistema scolastico e formativo.

b) L'esame di Stato conclusivo di entrambi i due cicli d'istruzione si svolge su prove organizzate dalle commissioni esaminatrici e su prove predisposte e gestite dall'Istituto Nazionale per la Valutazione del Sistema di Istruzione, sulla base di obiettivi specifici di apprendimento del corso ed in relazione alle discipline dell'ultimo anno di corso.

L'alternanza scuola-lavoro è ritenuta fondamentale per gli studenti che hanno compiuto il quindicesimo anno età; le modalità e i contenuti devono essere regolamentati con un apposito decreto legislativo, emanato di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con quello delle attività produttive, entro il termine di ventiquattro mesi dall'entrata in vigore della legge-delega, sentite le associazioni dei datori di lavoro maggiormente rappresentative, nel rispetto dei seguenti principi:

- a) la formazione dai quindici ai diciotto anni è svolta attraverso l'alternanza di periodi di studio e di lavoro, sotto la responsabilità dell'istituzione scolastica o formativa, sulla base di intese con le imprese e/o le rispettive associazioni di rappresentanza, enti pubblici e privati, disponibili ad accogliere gli studenti per periodi di tirocinio che non costituiscono rapporto individuale di lavoro.
- b) Devono essere fornite le indicazioni necessarie per il reperimento delle risorse finanziarie occorrenti allo scopo.
- c) Devono essere indicate le modalità di certificazione degli esiti positivi del tirocinio e di valutazione dei crediti formativi conseguiti dallo studente.

- I decreti legislativi dettano la disciplina della formazione degli insegnanti, sulla base dei seguenti principi:

- a) la formazione iniziale è di pari dignità e durata per tutti i docenti e si svolge presso le università, in corsi di laurea specialistica; la programmazione d'ingresso di corsi di laurea specialistica è determinata dagli Atenei sulla base dei posti effettivamente disponibili in ciascuna regione nei ruoli organici delle istituzioni scolastiche.
- b) Devono essere individuate, con appositi decreti adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 95, della legge 15 maggio 1997, n.127, le classi dei corsi di laurea specialistica; i decreti inoltre disciplinano le attività didattiche riguardanti l'integrazione degli alunni con handicap e possono prevedere che la formazione si svolga anche con stage all'estero.
- c) L'accesso al corso di laurea specialistica è subordinato al possesso di requisiti minimi curricolari e di una adeguata preparazione individuale.
- d) L'esame finale di laurea ha valore di esame di Stato ed abilita ad uno o più insegnamenti.
- e) Deve essere svolto dai docenti laureati che aspirano all'immissione in ruolo un periodo di tirocinio, con appositi contratti di formazione-lavoro. A tale fine le università devono definire l'istituzione ed il funzionamento di apposite strutture di formazione degli insegnanti, cui sono affidati anche i rapporti con le istituzioni scolastiche, mediante apposite convenzioni.
- f) Alle strutture universitarie è inoltre affidato il compito della formazione in servizio dei docenti interessati ad assumere funzioni di supporto, di tutoraggio e di coordinamento delle attività didattiche e gestionali delle istituzioni scolastiche e formative.

Le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano restano invariate nella materia oggetto della legge. Tale norma di salvaguardia è stata inserita a seguito del parere della Conferenza unificata e della richiesta formulata al riguardo dai soggetti istituzionali interessati.

E' inoltre previsto che il Ministro presenti ogni 3 anni al Parlamento una relazione sul sistema educativo di istruzione e di formazione professionale, al fine di consentire al Parlamento stesso le opportune valutazioni circa l'efficacia delle norme introdotte, nonché ogni iniziativa conseguente. A decorrere dall'anno scolastico 2002-2003 possono iscriversi alla scuola dell'infanzia i bambini che compiono i tre anni di età entro il 28 febbraio 2003; e possono iscriversi alla 1a classe della scuola primaria i bambini che compiono i 6 anni di età entro il 28 febbraio 2003.

La legge 10 febbraio 2000, n. 30 è abrogata.

## 10. 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.

Lo Stato, senza arrogarsi nessuna preminenza nella gestione dell'istruzione, deve salvaguardarla come controllore e garante dalle prevaricazioni che contro la scuola possono essere perpetrate. L'autonomia non deve dare adito ad un disinteresse dello Stato nei confronti della scuola, al suo sbando nei confronti del privato, o ad una cieca pluralizzazione. 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>(100)</sup>. La scuola ha finalità che non possono cambiare in funzione del sistema di gestione. Ciò che occorre è un controllo affinché tali sistemi di gestione non prevarichino le finalità della scuola stessa. Se non vi è questo controllo centrale, non solo negli obiettivi, ma nei modi con cui si cerca di raggiungerli, è inutile affermare che l'autonomia non è privatizzazione, perché, di fatto, la diventa. Per essere una scuola del sistema scolastico nazionale pubblico non è sufficiente che i suoi prodotti siano controllati e valutati da un sistema di valutazione nazionale: 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 (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). Lo Stato deve farsi garante dell'autonomia e della funzionalità educativa della scuola attraverso meccanismi che valorizzino e, al contempo, controllino (quali il sistema nazionale di valutazione) le procedure e la produttività delle forze culturali del territorio. 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 (fin ora 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

---

<sup>100</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.

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

### Presentazione

- A. Ballone, *La scuola italiana. Problemi storiografici e percorsi di ricerca*, in "Rivista di storia contemporanea", XXI (1992), 213-247
- A. Bianchi, *Orientamenti bibliografici ed indirizzi di ricerca nella produzione storiografica recente*, in *Scuola e società nell'Italia unita*, a cura di L. Pazzaglia e R. Sani, Brescia, La Scuola, 2001, 499-529
- A. Cobalti, *Diseguaglianze ed equità in Europa*, a cura di L. Gallino, Roma-Bari, Laterza, 1993, 277-307
- A. Fadiga Zanatta, *Il sistema scolastico italiano*, Bologna, Il Mulino, 1976
- A. Gaudio, GUIDA BIBLIOGRAFICA. *La storia della scuola italiana e della attuale stagione riformatrice*, in "Nuova Secondaria", n. 8, 15 aprile 2000, pp. 55-58
- A. Visalberghi, *Aspetti generali del sistema scolastico italiano sua storia e organizzazione*, in "Scuola e città", 1981, 10, 417-429
- G. Ricuperati, *Scuola*, in *Storia d'Italia*, F. Levi U. Levra N. Tranfaglia, Firenze, La Nuova Italia, 1978, 1195 - 1209
- G. Talamo, *Scuola*, in *La cultura italiana del Novecento*, a cura di C. Staiano, Roma-Bari, Laterza, 1996, 653-686
- M. Ostenc, *L'histoire de l'education en Italie. Bulletin critique*, in "Histoire de l'education", Janvier 1994, 3-93
- P. G. Zunino - S. Musso, *Scuola e istruzione*, in *Guida all'Italia contemporanea 1861-1997*, dir. M. Firpo - N. Tranfaglia - P. G. Zunino, Milano, Garzanti, 1998, 189-290

### Prima dell'Unità

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

### 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;
- P. G. Zunino - S. Musso, *Scuola e istruzione*, in *Guida all'Italia contemporanea 1861-1997*, dir. M. Firpo - N. Tranfaglia - P. G. Zunino, Milano, Garzanti, 1998;
- G. Talamo, *Scuola*, in *La cultura italiana del Novecento*, a cura di C. Staiano, Roma-Bari, Laterza, 1996;

### La scuola in Piemonte leggi Boncompagni e Lanza

- AA.VV. *L'enseignement dans les états de Savoie - L'insegnamento negli Stati sabaudi*, "Cahiers de civilisation alpine - Quaderni di civiltà alpina", 6, 1986

- V. Sinistrero, *La legge Boncompagni del 4 ottobre 1848 e la libertà della scuola*, in "Salesianum", 1948,  
F. Traniello, *La prima legge sull'ordinamento dell'istruzione pubblica in Piemonte*, in "Piemont et Alpes  
françaises au milieu du XXe siècle", Grenoble 1979  
E. De Fort, *Problemi dell'istruzione primaria dalla restaurazione alla formazione dello stato unitario*, in  
"Bollettino storico-bibliografico subalpino", LXXIII (1975), II, 685-703  
F. Traniello, *Boncompagni Carlo*, DBI, vol. 11, 695-703  
B. Ferrari, *La politica scolastica di Cavour. Dalle esperienze prequarantottesche alle responsabilità di  
governo*, Milano, Vita e Pensiero, 1982  
G. Limiti, *Cavour e la scuola*, Roma, Armando, 1965  
F. De Vivo, *Cibrario EP*, II, 2616-7

### **Legge Casati: origini**

- L. Ambrosoli, *Casati Gabrio*, DBI, vol. 21, 244-249  
F. Boiardi, *La riforma della scuola di Gabrio Casati* in "Il parlamento italiano", Milano, Nuova CEI  
Informatica, 1988, vol. I, 317-318  
D. Bertoni Jovine, *La legge Casati*, in "II Convegno di studi gramsciani", Roma, 1962, 441-447  
M. C. Morandini, *Da Boncompagni a Casati: la costruzione del sistema scolastico nazionale*, in *Scuola e  
società nell'Italia unita*, a cura di L. Pazzaglia e R. Sani, Brescia, La Scuola, 2001, 9-46  
*L'amministrazione scolastica*  
D. Ragazzini, *Il governo della scuola*, in AA.VV., *Storia della scuola e storia d'Italia dall'Unità ad oggi*,  
Bari, De Donato, 1982, pp. 113-153  
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  
*Il Consiglio superiore della pubblica istruzione 1847-1928*, a cura di G. Ciampi e C. Santangeli, Roma,  
Ministero per i beni culturali e ambientali. Ufficio centrale per i beni archivistici, 1994 (Fonti per la  
storia della scuola, II)  
G. Martinez, *Le linee evolutive del sistema di governo della scuola*, in AA.VV., *La scuola italiana: storia e  
struttura*, Milano, ISEDI, 1978, 69-123  
R. Ugolini, *Per una storia dell'amministrazione centrale. Il Ministero della Pubblica Istruzione. 1859-1880*,  
Roma, Edizioni dell'Ateneo & Bizzarri, 1979  
G. F. Ferrari, *Stato ed enti locali nella politica scolastica: l'istituzione delle scuole da Casati alla vigilia della  
riforma Gentile*, Padova, CEDAM, 1979

### **L'Istruzione elementare**

- R. Berardi, *Scuola e politica nel risorgimento. L'istruzione del popolo dalle riforme carloalbertine alla legge  
Casati*, Paravia, Torino, 1982, 237-244,

### **L'istruzione elementare nella legge Casati**

- AA. VV., *L'istruzione di base in Italia*, Firenze, Vallecchi, 1978  
E. De Fort, *La scuola elementare. Dall'Unità alla caduta del fascismo*, Bologna, Il Mulino, 1996  
G. Chiosso, *La questione scolastica in Italia: l'istruzione popolare*, in "Annali dell'Istituto storico italo-  
germanico, Quaderno 31, Bologna, Il Mulino, 1992  
E. Catarsi, *Storia dei programmi della scuola elementare (1860-1985)*, Firenze, La Nuova Italia, 1990  
G. Cives, *I programmi didattici nella storia della scuola elementare*, in *Fondamenti di pedagogia e di  
didattica*, Roma-Bari, Laterza, 1993, 145-172  
A. Santoni Rugiu, *Ideologia e programmi nelle scuole elementari e magistrali dal 1859 al 1955*, Firenze,  
Manzuoli, 1980

### **L'istruzione normale**

- F. De Vivo, *La formazione del maestro dalla legge Casati ad oggi*, Brescia, La Scuola, 1986  
*L'istruzione normale dalla legge Casati all'età giolittiana*, a cura di C. Covato e A. M. Sorge, Roma,  
Ministero per i beni culturali e ambientali. Ufficio centrale per i beni archivistici, 1994 (Fonti per la

storia della scuola, I)

R. Gentili, *L'insegnamento della pedagogia nelle scuole normali italiane fino alla riforma del ministro Gianturco*, in "Studi di storia dell'educazione", 1984, n.1,

R. S. Di Pol, *Cultura pedagogica e professionalità nella formazione del maestro italiano*, Torino, Sintagma, 1998

C. Covato, *Un'identità divisa: diventare maestra in Italia fra Otto e Novecento*, Roma, Archivio Guido Izzi, 1996

S. Wilking, *Mutter, Missionarin, Meisterin: der Beruf der Lehrerin in Italien von 1860 bis 1914*, Frankfurt am Main, P. Lang, 1996

G. Genovesi e P. Russo, *La formazione del maestro in Italia*, Ferrara, Corso, 1996

R. Basso, *Donne in provincia. Percorsi di emancipazione attraverso la scuola nel Salento tra Otto e Novecento*, Milano, Franco Angeli, 2000

S. Re, *La formazione femminile e la figura professionale della maestra elementare. Il caso di Parma nel primo quindicennio postunitario*, "annali di storia moderna e contemporanea" 4 (1998), 201-219

### **L'Istruzione secondaria**

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

G. Bonetta, "Aristide Gabelli, l'istruzione classica e la formazione della classe colta e dirigente", in *Aristide Gabelli e il metodo critico in educazione*, a cura di G. Bonetta, L'Aquila, Japadre, 1994

D. Ragazzini, *Per una storia del Liceo*, in AA. VV., *La scuola secondaria in Italia*, Firenze, Vallecchi, 1978

L. Besana - M. Galuzzi, "Geometria e latino: due discussioni per due leggi", in *Storia d'Italia, Annali* 3, 1287-1308

CIRSE, *L'istruzione secondaria superiore in Italia da Casati ai giorni nostri*, a cura di E. Bosna e G. Genovesi, Bari, Cacucci, 1988

V. Telmon, *La filosofia nei licei italiani*, Firenze, La Nuova Italia, 1970

### **Istruzione classica e classicismo**

A. Scotto Di Luzio, *Il Liceo classico*, Bologna, Il Mulino, 1999

A. La Penna, "Il Liceo classico", in *I Luoghi della memoria. Simboli e miti dell'Italia unita*, Roma-Bari, Laterza, 197-213

L. Cerasi, "Reagire alle contrarie tendenze": l'"Atene e Roma" e il dibattito sulla riforma degli studi classici ai primi del secolo", in "Quaderni di storia", XXIV (1998), 123-173

M. Moretti, *La scuola di un classicista. Sugli scritti scolastici di Giuseppe Fraccaroli*, in *Giuseppe Fraccaroli (1849-1918). Letteratura, filologia e scuola fra Otto e Novecento*, a cura di A. Cavarzere e G. M. Varanini, Trento, Dipartimento di Scienze Filologiche e Storiche, 2000, 203-291

### **L'università**

I. Porciani, *L'università italiana. Repertorio di atti e provvedimenti ufficiali*, Firenze, Olschki, 2001

G. Fioravanti, M. Moretti, I. Porciani, *L'istruzione universitaria (1859-1915)*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 2001

S. Polenghi, *La politica universitaria italiana nell'età della Destra storica*, Brescia, La Scuola, 1993

A. Caracciolo, *Autonomia o centralizzazione degli studi superiori nell'età della destra*, in "Rassegna storica del risorgimento", 1958, 573-603

B. Ferrari, *I problemi dell'Università italiana ai primordi dell'Unità*, in "Bollettino storico-bibliografico subalpino", 1970, 515-565

A. La Penna, "Università e istruzione pubblica", in *Storia d'Italia*, vol. V, Torino, Einaudi, 1973

M. Rossi, *Università e società alla fine dell'Ottocento*, Firenze, La Nuova Italia, 1976

CIRSE, *Cento anni di università. L'istruzione superiore in Italia dall'Unità ai giorni nostri*, a cura di F. De Vivo e G. Genovesi, Napoli, ESI, 1986

- L. Bellatalla - T. Tomasi, *L'Università italiana nell'età liberale (1861-1923)*, Napoli, Liguori, 1988
- V. Ancarani, *La scienza accademica nell'Italia post-unitaria. Discipline scientifiche e ricerca universitaria*, Milano, Angeli, 1989
- G. Fois, *Per una storia della facoltà di giurisprudenza: le due lauree della riforma Matteucci*, in "Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento", XVII (1991), 573-594
- F. Sofia, *L'autonomia universitaria nel pensiero di Silvio Spaventa*, in "Scuola e Città", 1990, n. 10
- M. Moretti - I. Porciani, *Università e Stato nell'Italia liberale: una ricerca in corso*, in "Scienza & Politica", 3, 1990, 41-54
- M. Moretti - I. Porciani, in *Dalla città alla nazione. Borghesie ottocentesche in Italia e in Germania*, a cura di M. Meriggi e P. Schiera, Bologna, Il Mulino, 199, 289-306
- M. Da Passano, *Le Università minori in Italia nel XIX secolo*, Sassari, Centro interdisciplinare per la storia dell'Università di Sassari, 1993
- D. Musedliak, *Université privée et formation de la classe dirigeante: l'exemple de l'Université L. Bocconi de Milan (1902-1925)*, Rome, Ecole française de Rome
- A. Guagnini, *Higher Education and the Engineering Profession in Italy: The "Scuole" of Milan and Turin, 1859-1914*, in "Minerva", XXVI (1988), 512-548 e 536-539
- Id., *Il politecnico di Milano 1863-1914. Una scuola nella formazione della società industriale*, Milano, 1981
- G. Fois, *L'Università di Sassari nell'Italia liberale*, Sassari, Centro interdisciplinare per la storia dell'università di Sassari, 1991
- I. Porciani, *Un Ateneo minacciato. L'Università di Siena dalla Restaurazione alla prima guerra mondiale*, Siena, Università degli Studi, 1991
- G. Cianferotti, "Germanesimo e università in Italia alla fine dell'800. Il caso di Camerino", in AA. VV., *Raccolta di scritti in memoria di Angelo Lener*, a cura di B. Carpino, Napoli, ESI, 1989
- A. Saccomanno, *Autonomia universitaria e costituzione. I. L'autonomia universitaria nello Stato liberale*, Torino, Giappichelli, 1989
- L. Berlinguer, "L'autonomia universitaria tra legge Casati e riforma Gentile. Prime considerazioni", in *Scritti di storia del diritto offerti dagli allievi a Domenico Maffei*, a cura di M. Ascheri, Padova, Antenore, 1991, 557-573
- R. Finzi - L. Lama, *I conti dell'Università. Prime indagini: 1880-1923*, in *L'Università in Italia fra età moderna e contemporanea. Aspetti e momenti*, a cura di G. P. Brizzi e A. Varni, Bologna, CLUEB, 1991, 59-82
- N. Siciliani De Cumis, *Filosofia ed Università. Da Labriola a Vailati*, Urbino 1975
- A. Dröscher, *Le borse di studio per l'estero del governo italiano (1861-1894)*, in "Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento", XVIII (1992)
- G. C. Lacaíta - A. Silvestri, *Francesco Brioschi e il suo tempo*, Milano, Angeli, 2000

### **Libri di testo**

- G. Chiosso, *Il libro per la scuola tra Sette e Ottocento*, Brescia, La Scuola, 2000
- M. Rigotti Colin, *Antipositivismo e antidarwinismo nell'Italia liberale. La rappresentazione della natura nella letteratura scolastica (1860-1900)*, in "Bollettino CIRSE", VIII 1988, n.17, 17-34
- M. Rigotti Colin, *Il dibattito sull'istruzione obbligatoria nella letteratura scolastica dell'Italia liberale (1860-1900)*, in "Bollettino CIRSE", VII 1987, n.11-19
- Id., «Le livre d'école et l'enseignement de l'histoire de 1860 à 1900», in *Enseigner l'histoire. De manuels a la memoire*, H. Moniot ed., Paris 1983
- I. Porciani, *Manuali per la scuola e industria dello scolastico dopo il 1860*, in "L'editoria italiana tra Otto e novecento", a cura di G. Tortorelli, Bologna, Edizioni Analisi, 1986

### **Educazione militare**

- N. Labanca, *I programmi dell'educazione morale del soldato in esercito e città dall'unità agli anni Trenta*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali, Ufficio centrale per i beni archivistici, 1989 (anche in rsc)

- G. Conti, *L'educazione nazionale militare nell'Italia liberale: i convitti nazionali militarizzati*, in "Storia contemporanea", XXII (1992), 939-999
- S. Giuntini, *Sport, scuola e caserma dal risorgimento al primo conflitto mondiale*, Padova, Centro Grafico Editoriale, 1988

### **Educazione femminile**

- S. Soldani, *Le donne, l'alfabeto e lo stato. Considerazioni su scolarità e cittadinanza*, in "La sfera pubblica femminile" (a cura di D. Gagliani e M. Salvati), Quaderni, 2, Dipartimento di discipline storiche dell'Università di Bologna, Bologna, CLUEB, 1992
- S. Soldani, *Nascita della maestra elementare*, in "Fare gli italiani", a cura di S. Soldani e G. Turi, Bologna, Il Mulino, 1993, 67-129
- V. Poma (a cura di), *Una maestra tra i socialisti. L'itinerario politico di Maria Giudici*, Milano-Roma-Bari, Cariplo-Laterza, 1991

### **Questione della lingua**

- M. Raicich, *Scuola, cultura e politica da De Sanctis a Gentile*, Pisa, Nistri Lischi, 1981
- Carannante, *Terenzio Mamiani nella storia della scuola italiana*, in "Cultura e scuola", 1992, 122, 199-210
- P. Trifone, *Una lingua per l'Italia unita*, in "Storia della letteratura italiana", diretta da E. Malato, Roma, Salerno, 1999, 221-261
- I. Bonomi, *Note sull'insegnamento della grammatica italiana nella scuola elementare tra il 1860 e i primi del '900*, in ACME, IL (1996), 99-129
- M. Raicich, *Questione della lingua e scuola (1860-1900)*, in Id., *Scuola ...cit.*, 85-169 C. Grassi, *Introduzione a G. I. Ascoli, Scritti sulla questione della lingua*, Torino, Einaudi, 1975, XI-XXXVII
- S. Gensini, *Lingua, dialetto, modelli di educazione linguistica nella scuola dell'Ottocento*, in Ministero per i Beni Culturali e Ambientali . Biblioteca Nazionale Centrale Vittorio Emanuele II, *La scuola primaria dall'Unità d'Italia alla riforma Gentile. Mostra bibliografica e documentaria*, 53-60
- B. Tobia, *Una cultura per la nuova Italia*, in *Storia d'Italia 2 Il nuovo stato e la società civile. 1861-1887*, a cura di G. Sabbatucci e V. Vidotto, Roma-Bari, Laterza, 1995, 427-434

### **Lingua e nazione**

- M. Catricalà, *L'italiano tra grammatica e testualizzazione. Il dibattito linguistico-pedagogico del primo sessantennio postunitario*, Firenze, Accademia della Crusca, 1995
- B. Croce, *Alessandro Manzoni e la questione della lingua*, in *La letteratura della nuova Italia. Saggi critici*, vol. I, Bari, Laterza, 1929, 151-160

### **L'alfabetizzazione**

- J.M. Salmann, *Le niveau d'alphabétisation en Italie au XIXe siècle*, in "Melanges de l'Ecole française de Rome" Italie et Méditerranée, t. 101, 1991, 1, 183-337
- L. Faccini- R. Graglia- G. Ricuperati, *Analfabetismo e scolarizzazione*, in "Storia d'Italia", diretta da R. Romano e C. Vivanti, vol. VI, Atlante, Torino, Einaudi, 1976
- G. Vigo, *Gli italiani alla conquista dell'alfabeto*, in *Fare gli italiani*, a cura di S. Soldani e G. Turi, Bologna, Il Mulino, 1993, vol. I, 37-66

### **Istruzione e sviluppo**

- G.Vigo, *Istruzione e sviluppo economico in Italia nel secolo XIX*, Torino, ILTE, 1971 (Archivio economico dell'unificazione italiana, s.II, vol. XVIII)
- C.G. Lacaíta, *Scuola e industrialismo, "Il parlamento italiano"*, vol. 8, 1978
- Id., *Istruzione e sviluppo industriale in Italia. 1859-1914*, Firenze, Giunti-Barbera, 1973
- Id., *Sviluppo e cultura*, Milano, Angeli, 1984
- V. Zamagni, *Istruzione e sviluppo economico in Italia. 1859-1914*, in "Lo sviluppo economico in Italia. 1861-1940", a cura di G. Toniolo, Bari, Laterza, 1973

G. Are, *Istruzione e costume come fattori dello sviluppo industriale*, in Id., *Il problema dello sviluppo industriale nell'età della Destra*, Pisa, Nistri Lischi, 1965, 253-303

### **Istruzione agraria**

L. D'Antone, *L' "intelligenza" dell'agricoltura. Istruzione superiore, profili intellettuali e identità professionali*, in "Storia dell'agricoltura italiana", a cura di P. Bevilacqua, Venezia, Marsilio, 1991, 391-426

M. Minesso, *Tecnici e modernizzazione nel Veneto: la scuola dell'Università di Padova e la professione dell'ingegnere, 1806-1915* Trieste, LINT, 1992

D. Ivone, *Istruzione agraria e lavoro contadino nel riformismo agricolo dell'Italia Unita: (1861-1900)*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1982

### **Istruzione tecnica**

A. Tonelli, *L'istruzione tecnica e professionale di Stato nelle strutture e nei programmi da Casati ai giorni nostri*, Milano, Giuffrè, 1964

S. Soldani, *L'istruzione tecnica nell'Italia liberale*, in "Studi storici", XXI (1981), 79-117

V. Cappelli e S. Soldani, *Storia dell'Istituto d'arte di Firenze (1869-1989)*, Firenze, Olschki, 1994

O. Selvafolta, *Arti industriali e istituzioni scolastiche tra Ottocento e Novecento: una realtà lombarda*, in "La Lombardia", a cura di D. Bigazzi e M. Meriggi, Torino, Einaudi, 2001, 861-897

### **Colonie**

G. Barrera, *Patrilinearità, razza, identità: l'educazione degli italo-eritrei nell'Eritrea coloniale (ca. 1890-1950)* "Quaderni storici" (numero monografico sul colonialismo italiano in corso di stampa)

### **La Destra storica**

G. Talamo, *De Sanctis ministro dell'istruzione*, in G. Talamo, *De Sanctis politico e altri saggi*, Roma, 1969

S. Landucci, *Spigolature desanctisiane*, in "Critica Storica", II (1963), 56-57

G. Talamo, *La scuola dalla legge Casati all'inchiesta del 1864*, Milano 1960

P. Soccio, *Betrando Spaventa educatore*, in "I problemi della pedagogia", 1984, n.3

A. Carannante, *Carlo Matteucci (1811-1868) e la pubblica istruzione*, in "Cultura e scuola", 126, aprile-giugno 1993, 124-135

M. Moretti, *Note sugli scritti e sulla politica scolastica di Carlo Matteucci*, in "Nuova civiltà delle macchine", a. xvii n. 4 1999, 18-24

### **La Legge Coppino e politica scolastica della sinistra storica**

G. Talamo, *L'istruzione obbligatoria e l'estensione del suffragio*, in "Atti del XLIX congresso di storia del risorgimento" (Viterbo 1978)

M. Bendiscioli, *La sinistra storica e la scuola*, in "Studium", 1977, 447-466

M. Coppino, *Scritti e discorsi. Alle radici dello Stato laico*, a cura di A.A. Mola, Alba, Famija Albeisa, 1978

B. Pisa, *La legge sulla scuola*, in "Il parlamento italiano", Milano, Nuova CEI Informatica, 1989, vol. V, 163-190

A.A. Mola, *Guido Baccelli*, in "Il parlamento italiano", Milano, Nuova CEI Informatica, 1989, vol.V, 195-196

G. Limiti, *Agostino Bertani educatore*, in "Bollettino della Domus mazziniana", 1987, n.1

L. Rosati, *Le conferenze pedagogiche (1881-88)*, Siena, Università degli Studi, 1979

M. Ridolfi, *Il partito educatore. La cultura dei repubblicani italiani tra Otto e Novecento*, in "Italia Contemporanea", Milano 1986

G. Verucci, *Azione educativa e movimenti politici in Italia fra Ottocento e Novecento*, in "Studi Storici", IXL (1998), 745-765

### **Il Positivismo pedagogico**

G. Gentile, *Le origini della filosofia contemporanea in Italia. II. I Positivisti*, nuova edizione riveduta da V. A. Bellezza, Firenze, Sansoni, 1957 [191]

E. Garin, *Tra due secoli. Socialismo e filosofia in Italia dopo l'Unità*, Bari, De Donato, 1983, 65-89

### **Il positivismo come metodo e come concezione del mondo**

R. Fornaca, *La scuola italiana e il positivismo*, in *Il positivismo e la cultura italiana*, a cura di E. R. Papa, Milano, Angeli, 1985

D. Bertoni Jovine, *Positivismo pedagogico italiano*, Torino, UTET 1973

U. Spirito, *Il pensiero pedagogico del positivismo*, Firenze, Giuntine-Sansoni, 1956

R. Tisato, *Il dibattito sulla scuola in Italia fra la metà dell'Ottocento e gli inizi del Novecento*, in L. Geymonat, *Storia del pensiero filosofico e scientifico*, Milano, Garzanti, 1975 3, vol. V, 618-647

G. Flores, *D'Arcais*, Padova, CEDAM, 1953

R. Tisato, *Studi sul positivismo pedagogico in Italia*, Padova, RADAR, 1967

### **Ardigò**

L. Ambrosoli, *Problemi di educazione ed istruzione in Roberto Ardigò*, in "Rivista di storia della filosofia", XLVI (1991), 189-199

"Quaderni per la storia dell'Università di Padova", 34, 2001

### **Gabelli**

L. Ambrosoli, *Aristide Gabelli*, in "Il parlamento italiano", Milano, Nuova CEI Informatica, 1989, vol. V, 191-192

T. Tomasi, *Scuola e società in Aristide Gabelli*, Firenze, La Nuova Italia, 1967

G. Bonetta, *Aristide gabelli e il metodo critico in educazione*, L'Aquila, Japadre, 1994

### **Villari**

M. Moretti, *Villari ministro della Pubblica istruzione. Un profilo introduttivo*, in "Annali di storia dell'educazione e delle istituzioni scolastiche", 1999, 219-246

M. Moretti, *La storiografia italiana e la cultura del secondo Ottocento. preliminari ad uno studio su Pasquale Villari*, in "Giornale critico della filosofia italiana", LX (1981), 300-372

G. Cives, *Pasquale Villari pedagogista scomodo*, in *L'impegno dell'educare. Studi in onore di Pietro Braido*, Roma, LAS, 1991, 40-57

### **De Dominicis**

F. Cambi, *De Dominicis Francesco Saverio*, in DBI, vol. 33, 637-640

G. Cives, *F. S. De Dominicis e la scuola secondaria*, in *L'istruzione secondaria superiore in Italia da Casati ai giorni nostri*, a cura di E. Bosna e G. Genovesi, Bari, Cacucci, 1988

### **Siciliani**

G. Balduzzi e V. Telmon, *Pietro Siciliani e il rapporto università-scuola*, Bologna, CLUEB, 1987

G. Genovesi - L. Rossi, *Pietro Siciliani: per una bibliografia critica*, in "Bollettino CIRSE", VII, 1987,

Giovanni Invitto e Nicola Paparella, *Rileggere Pietro Siciliani*, Cavallino, Capone, 1988

### **Angiulli**

A. Savorelli, *Positivismo a Napoli. La metafisica critica di Andrea Angiulli*, Napoli, Morano, 1990

### **Ghisleri**

G. Mangini, *Arcangelo Ghisleri e il positivismo*, in "Rivista di storia della filosofia", 1986

T. Tomasi, *Scuola e libertà in Arcangelo Ghisleri*, Pisa, Nistri-Lischi, 1970

### **I Cattolici e scuola nell'Italia liberale**

A. Gambasin, *Religione e società dalle riforme napoleoniche all'età liberale*, Padova, Liviana, 1974, 82-102

### **Censura e libertà di insegnamento e di stampa**

L. Pazzaglia, *Movimento cattolico e questione scolastica*, in "Dizionario Storico del Movimento Cattolico in Italia", diretto da F. Traniello e G. Campanini, Torino, Marietti, 1981, vol. I, t. 2, pp.72-84

R. Fornaca, *La politica scolastica della Chiesa*, Roma, Carocci, 2000

M.T. Mazzatosta, *Educazione e pedagogia cattolica in Roma capitale (1870-1900)*, Roma, Lucarini, 1978

P. Gios, *Niccolò Rezzara e il movimento cattolico in Italia*, Roma, Cinque Lune, 1990

AA. VV., *Cultura, scuola e società nel cattolicesimo lombardo del primo Novecento*, Brescia, CE.DOC., 1981

F. De Vivo, *Problemi della scuola italiana nella seconda metà dell'Ottocento e "La Civiltà Cattolica"*, in *L'impegno dell'educazione. Studi in onore di P. Braido*, a cura di J. M. Prelezo, Roma, LAS, 1991

AA. VV., *Giuseppe Tovini nel suo tempo*, Brescia, CE.DOC, 1978

L. Pazzaglia, *Cattolici scuola e trasformazioni socio-economiche in Italia tra Otto e Novecento*, Brescia, La Scuola, 1999

### **Insegnamento religioso**

N. Pagano, *Religione e libertà nella scuola. L'insegnamento della religione cattolica dallo Statuto albertino ai giorni nostri*, Torino, Claudiana, 1990

C. Betti, *La sapienza e il timor di Dio*, Firenze, La Nuova Italia, 1992

C. Betti, *La religione a scuola tra obbligo e facoltatività*, vol. I, (1859-1923), Firenze, Manzuoli, 1989, 5-19

E. Butturini, *La religione a scuola: dall'unità ad oggi*, Brescia, Queriniana, 1987

G. Bonetta, *L'istruzione religiosa*, in Id., *Scuola e socializzazione fra '800 e '900*, Milano, Angeli, 1989

### **Protestanti e scuola**

A. Mannucci, *Educazione e scuola protestante*, Firenze, Manzuoli, 1989

Id., *Iniziative pedagogiche degli evangelici italiani*, in *Movimenti evangelici in Italia dall'Unità ad oggi. Studi e ricerche*, a cura di F. Chiarini e L. Giorgi, Torino, Claudiana, 1990, 89-99

### **La Scuola nell'età giolittiana: Orlando**

L. Pazzaglia, *La scuola fra stato e società negli anni dell'età giolittiana*, in *Cultura e società in Italia nel primo Novecento*, Milano, Vita e Pensiero, 1984, pp. 245-311

A. Aquarone, *Tre capitoli sull'età giolittiana*, Bologna, Il Mulino, 1987, 134-177

### **Scuola e società**

G. Chiosso, *L'educazione nazionale da Giolitti al dopoguerra*, Brescia, La scuola, 1983

L. Todaro, *Giovanni Antonio Colozza e la crisi del positivismo pedagogico*, Catania: C.U.E.C.M., 1999

L. Ambrosoli, *Le inchieste sulla scuola*, in "Il Parlamento italiano, Milano Nuova CEI, vol. 7

P. Guarnieri, *Filosofia e scuola nell'età giolittiana*, Torino, Loescher, 1980

*Luigi Credaro: Lo studioso e il politico - Sondrio: Società storica valtellinese*, 1979

Nasi

M. La Rosa, *Un ministro davanti all'Alta Corte settant'anni fa*, in "Realtà nuova", XLII, 11-12, novembre-dicembre 1977, 508-512

### **La Mozione Bissolati**

A. Ara, *Bissolati Leonida*, DBI, vol. 10, 694-700

R. Monteleone, *Bissolati Leonida*, Il movimento operaio italiano, DBI, vol. 10, 694-700

F. Andreucci T. Detti, *Dizionario biografico 1853-1943*, Roma, Editori Riuniti, 1975, vol. I, 311 -320

R. Colapietra, *Leonida Bissolati*, Milano, 1958

A. Aquarone, *Lo Stato catechista*, Firenze, Parenti, 1961

A.A. Mola, *Il dibattito sull'insegnamento della religione cattolica nella scuola pubblica*, in "Il Parlamento

italiano", vol. 7

### **La legge Daneo-Credaro**

G. Bonetta, *La fine dell'autonomia scolastica dei comuni*, in "Storie e storia", III(1981), n. 5, pp. 93-81 e *L'avocazione della scuola elementare allo Stato in AA.VV., Storia della scuola e storia d'Italia dall'Unità ad oggi*, Bari, De Donato, 1982, pp. 155-188

C. Betti, *La prodiga mano dello stato. Genesi e contenuto della legge Daneo-Credaro*, Firenze, CET, 1998

S. Q. Angelini, *La scuola tra Comune e Stato. Il Passaggio storico della legge Daneo-Credaro*, Firenze, Le Lettere, 1998

P. Guarnieri, *Luigi Credaro: lo studioso e il politico*, Sondrio, Società storica valtellinese, 1979

P. Guarnieri, *Credaro Luigi*, in DBI, vol.30, pp.583-587

### **Associazionismi degli insegnanti. FNISM**

L. Ambrosoli, *La Federazione Nazionale Insegnanti Scuola Media dalle origini al 1925*, Firenze, La Nuova Italia, 1967

Id., *Gaetano Salvemini e la Federazione nazionale insegnanti scuole medie*, in "Critica storica", III (1964), 605-648

G. Limiti, *Comandini Ubaldo*, in "Il parlamento italiano", Milano, Nuova CEI Informatica, 1988

G. Sircana, *Comandini Ubaldo* in DBI, vol. 27, 521-524

E. De Fort, *L'associazionismo degli insegnanti elementari dall'Unità al fascismo*, in "Movimento operaio e socialista", IV (1981),4, pp. 375-404

Id., *I maestri elementari italiani dai primi del Novecento alla caduta del fascismo*, in "Nuova rivista storica" 1984, 527-576

E. De Fort, *I maestri di scuola in Il sindacalismo federale nella storia d'Italia*, a cura di F. Della Peruta, S. Misiani, A. Pepe, Milano, Angeli, 2000, pp. 184-218

A. Broccoli, *L'insegnante e il sistema scolastico*, in AA.VV., *Ruolo, status e formazione dell'insegnante italiano dall'Unità ad oggi*, Milano, ISEDI,1978,pp.47-54.

L. Cremaschi, *Cinquant'anni di battaglie scolastiche*, Roma, I diritti della scuola, 1952

M. Dei, *Le elezioni magistrali dal 1909 al 1924: un approccio sociologico*, in "Rivista di storia contemporanea", 1985, n.4, 554-586

A. Barausse, *Gli insegnanti e l'associazionismo professionale. Le vicende dell'Unione Magistrale nazionale*, Brescia, La Scuola, 2002

### **Tommaseo**

F. Manzotti, *Il movimento magistrale cattolico e lo stato liberale*, in "Rassegna Storica del Risorgimento", LII (1965), pp.463-488

G. Micheli, *Dall'intransigenza al Governo. Carteggi*, a cura di M. Belardinelli, Brescia, Morcelliana, 1978

L. Turiello, *Giuseppe Micheli*, in "Il Partito Popolare in Emilia Romagna (1919-1926)", II, a cura di A. Albertazzi e G. Camapanini, Roma, Cinque Lune, 1987

M. Belardinelli, *Giuseppe Micheli e la "La Giovane Montagna"*, in La "gioventù cattolica" dopo l'unità. 1868-1968, a cura di L. Osbat e F. Piva, Roma, Edizioni di Storia e Letteratura, 1972, 325-357

I. Giuffrida, *Giuseppe Micheli e i suoi corrispondenti*, Parma, 1983

G. Micheli, *Discorsi Parlamentari*, Roma, Camera dei Deputati, 1967

L. Pazzaglia, *L'associazionismo magistrale cattolico: la vicenda della Niccolò Tommaseo*, in "Cattolici, educazione e trasformazioni socio-culturali in Italia tra Otto e Novecento", Brescia, La Scuola, 1999, 529-593

### **Socialisti e scuola**

- CIRSE, *Istruzione popolare nell'Italia liberale. Le alternative delle correnti di opposizione*, a cura di G. Genovesi e C.G. Lacaia, Milano, Angeli, 1983, pp. 21-77
- T. Tomasi, "Istruzione popolare e scuola laica nel socialismo riformista" in AA.VV., *Scuola e società nel socialismo riformista. Battaglie per l'istruzione popolare e dibattito sulla "questione femminile"*, Firenze, Sansoni, 1982
- G. C. Donno, *Scuola e Socialismo nel Mezzogiorno 1895-1915*, Manduria-Bari-Roma, 1988
- R. Grumo, *La "questione scolastica" in Puglia e in Basilicata in età giolittiana. Un'analisi della stampa socialista*, in "Annali del dipartimento di scienze storiche e sociali. Università di Lecce", IV (1985), 497-466 pp.
- D. Sacco, *Socialismo riformista e mezzogiorno. Questione agraria, istruzione e sviluppo urbano in Basilicata in età giolittiana*, Manduria, Lacaia, 1987
- Università degli studi di Lecce, *Il movimento socialista in Italia. Repertori emerografici e bibliografici nel mezzogiorno, il 1° maggio, la scuola*, a cura di A. Di Cianni, Manduria, Lacaia, "Quaderni degli Annali del dipartimento di scienze storiche e sociali", 1992
- M. Calbi, *Un "violento" companatico. Umberto Zanotti-Bianco e la Basilicata*, Bari, Palomar, 1992
- 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
- M. G. Rosada, *Le università popolari in Italia 1900-1918*, Roma, 1975, in CIRSE, "Istruzione popolare nell'Italia liberale", Milano, Angeli, 1983, 261-268
- L. Rossi, *Giuseppe Soglia*, in *Il parlamento italiano*, vol. 11, 194-195
- E. Catarsi e G. Genovesi, *Educazione e socialismo in cento anni di storia d'Italia (1892-1992)*, Ferrara, Corso ed., 1993
- V. Bravi, *Anna Maria Mozzoni: la battaglia per l'istruzione femminile e la polemica con Anna Kuliscioff*, in "Studi di storia dell'educazione", 1985, 2
- R. Moscati, *Le radici storiche delle maestre. Indagine sulle origini sociali degli insegnanti elementari nei primi decenni del '900*, in "Polis" 1992, n. 3
- R. Tumino, *Adelchi Baratono: maestro, pedagogista, esteta*, Catania, C.U.E.C.M., 1999
- R. Bertacchini, "Critica Sociale" e l'associazionismo degli insegnanti medi, in "Annali della PI" 1972, 25-39

### **Dibattito sulla scuola: "La Voce"**

- A. Asor Rosa, *La cultura*, in "Storia d'Italia", coordinatori R. Romano e C. Vivanti, Torino, Einaudi, 1975, vol. IV, t. II, pp. 1224-1234
- C. Di Agresti, *La scuola secondaria tra cultura e professionalizzazione. Il dibattito politico culturale nell'età giolittiana*, L'Aquila, Japadre, 1990
- G. Ricuperati, *Il problema della scuola da Salvemini a Gramsci*, "Rivista storica italiana" 1968
- M. Raicich, *La scuola triestina tra "La Voce" e Gentile*, in "Intellettuali di frontiera. Triestini a Firenze (1900-1950)", Firenze, Olsckhi, 1985
- F. Cambi, *Alla ricerca dell'asse culturale per la scuola secondaria*, in "L'istruzione secondaria superiore in Italia da Casati ai giorni nostri", a cura di E. Bosna e G. Genovesi, Bari, Cacucci, 1988
- M. Raicich, *Gli anni dei "Nuovi doveri"*, in "Scuola, cultura e politica da De Sanctis a Gentile", Pisa, Nistri Lischi, 1981

### **La scuola durante la Prima guerra mondiale**

- A. Fava, *Assistenza e propaganda nel regime di guerra*, in "Operai e contadini nella grande guerra", a cura di M. Isnenghi, Bologna, Cappelli, 1982, 174-212
- A. Fava, *La guerra a scuola: propaganda, memoria, rito*, in "Materiali di Lavoro", 1986, 53-126
- M. Simonetti, *Il servizio "P" al fronte (1918)*, in "Riforma della scuola", XIV, n. 8-9, agosto-settembre 1968, 24-34

- G. Berardelli, *Il mito della "nuova Italia": Gioacchino Volpe tra guerra e fascismo*, Roma, Ed. Lavoro, 1988  
A. Gibelli, *La Grande Guerra degli italiani. 1915-1918*, Firenze, Sansoni, 1998

### **Il Neoidealismo pedagogico**

- G. Gentile, *La nuova scuola media*, Firenze, Le Lettere, 1988  
A. Carlini, G. Gentile - G. Lombardo Radice - E. Codignola, *Il pensiero pedagogico dell'idealismo*, Brescia, La Scuola  
I. Picco, *Il neo-idealismo italiano*, in "Nuove questioni di storia della pedagogia", vol. III, 172-218  
F. Ravaglioli, *Giovanni Gentile e la sua scuola*, in "La pedagogia", dir. L. Volpicelli, vol. 6  
G. Tognon, *Benedetto Croce alla Minerva*, Brescia, La Scuola, 1990  
T. Caramella (a cura di), *Carteggio Giuseppe Lombardo Radice - Santino Caramella*, Genova, Studio Editoriale di Cultura, 1983  
E. Giammancheri, *I primi critici della pedagogia di Gentile*, in "Pedagogia e Vita", 1975, 5, 485-512  
M. Isnardi Parente, *Croce e Gentile*, in "L'Università e la sua storia", a cura di Livia Stracca, Roma 1979  
R. Gori, *Gentilianesimo e fascismo nella biografia di Ernesto Codignola. Alcune messe a punto*, in "Critica Storica", XXIV, n. 2, aprile-giugno 1987, 203-296  
F. Armetta, *Il carteggio tra Caramella e Lombardo Radice (1919-1935). Idealismo e riforma della scuola*, Caltanissetta-Roma, Sciascia, 2001

### **La Riforma Gentile: origini caratteristiche generali**

- M. Ostenc, *La scuola italiana durante il fascismo*, Roma-Bari, Laterza, 1980  
J. Charnitzky, *Fascismo e scuola*, Firenze, La Nuova Italia, 1996  
L. Ambrosoli, *Libertà e religione nella riforma Gentile*, Firenze, Vallecchi, 1980  
Id., *Opposizioni alla riforma Gentile*, Quaderni del centro "Carlo Trabucco", n. 7, 1985  
M. L. Salvadori, *La restaurazione politico-culturale del 1923*, in "Scuola e città", a. XVIII, n. 4-5, aprile-maggio 1967  
L. Ambrosoli, *L'opposizione socialista alla riforma Gentile*, in AA.VV., *Scuola e Resistenza*, a cura di N. Raponi, Parma, La Pilotta, 1978, 113-124  
T. Tomasi, *Idealismo e fascismo nella scuola italiana*, Firenze, La Nuova Italia, 1969  
G. Gentile, *La riforma della scuola in Italia*, Firenze, Le Lettere, 1989  
G. Tognon, *Giovanni Gentile e la riforma della scuola*, in "Il parlamento italiano, vol. 11.  
V. Pirro, *La riforma Gentile e il fascismo*, in "Giornale critico della filosofia italiana", 1973, n. 3  
F. La Teana, *Federigo Enriques e la riforma Gentile*, in "La ristrutturazione della scienza tra le due guerre mondiali", Roma 1984, 303-310  
T. Tomasi, *La questione educativa nell'opera di Enriques*, in "Federigo Enriques. Approssimazione e verità", a cura di O. Pompeo Faracovi, Livorno 1982, 223-250  
G. Gentile, *La riforma della scuola in Italia*, a cura di H. A. Cavallera, Le lettere, Firenze, 1989

### **L'amministrazione**

- M. Ostenc, *L'administration scolaire et la reforme Gentile*, in "Prospettive pedagogiche" XXI (1984), n.1, 13-31

### **La scuola elementare**

- D. Ragazzini, *I programmi della scuola elementare durante il fascismo. Il caso dell'educazione linguistica*, in "Orientamenti pedagogici", XXXII (1985), 1087-1117  
E. De Fort, *La cultura dei maestri*, in "Cultura e società negli anni del fascismo", Milano, Cordani, 1986, 221-260

### **La scuola secondaria**

H. A. Cavallera, *Grandezza e decadenza del ginnasio-liceo nell'idealismo gentiliano* in "L'istruzione secondaria superiore in Italia da Casati ai giorni nostri", a cura di E. Bosna e G. Genovesi, Bari, Cacucci, 1988

M. Galfrè, *Una riforma alla prova* Milano, Angeli, 2000

### **L'università**

L. Ambrosoli, *L'Università tra Gentile e De Vecchi*, in "Il parlamento italiano" vol. 11, 195-197

T. Gregory - M. Fattori - N. Siciliani De Cumis, *Filosofi Università Regime. La Scuola di Filosofia di Roma negli anni Trenta*, Roma- Napoli, Istituto di Filosofia della Sapienza - Istituto italiano di studi filosofici, 1985

C. G. Lacaíta, *Il politecnico e il fascismo*, in "Il fascismo in Lombardia. Politica, economia e società", a cura di M.L. Betri, A. De Bernardi, I. Granata, N. Torcellan, Milano, Angeli, 1989, 399-417

### **Scuola nel regime fascista**

MEN, *Dalla riforma Gentile alla Carta della Scuola*, Firenze, Le Monnier, 1941

Tracy H. Koon, *Believe, obey, fight. Political socialization of youth in fascist Italy. 1922-1943*, London-Chapell Hill University of North Carolina Press, 1985

C. Betti, *L'Opera Nazionale Balilla e l'educazione fascista*, Firenze, La Nuova Italia, 1984

M. Bellucci - M. Ciliberto, *La scuola e la pedagogia del fascismo*, Torino, Loescher, 1978

G. Biondi - F. Imberciadori, *...voi siete la primavera d'Italia...l'ideologia fascista nel mondo della scuola. 1925-1943*, Firenze, La Nuova Italia, 1984

L. Passerini, *La giovinezza come metafora del cambiamento sociale. Due dibattiti sui giovani nell'Italia fascista e negli Stati Uniti degli anni cinquanta*, in "Storia dei giovani. 2 L'età contemporanea", a cura di G. Levi e J. C. Schmitt, Roma-Bari, Laterza, 1994, 383-459

A. Berselli e V. Telmon, *Scuola ed educazione in Emilia Romagna fra le due guerre*, Bologna, 1983 (Istituto regionale per la storia della Resistenza e della guerra di liberazione in Emilia Romagna, Annale 3, 1983)

G. Ricuperati, *La scuola italiana e il fascismo*, Bologna, 1977

G. Tognon, *Balbino Giuliano*, in "Il parlamento italiano", vol. 12/1

S. Setta, *Renato Ricci*, Bologna, Il Mulino

L. Ambrosoli, *Recherches sur les thèmes imperialistes dans les programmes et les livres de textes de culture fasciste (1925-1941)*, in "Revue de la deuxième guerre mondiale", n. 161, 1991, 51-60

L. Ambrosoli, *Propaganda e proselitismo nei programmi e nei libri di testo della scuola durante il periodo fascista*, in "Motivi pedagogici. In memoria di A. Leonarduzzi", a cura di P. Roveda, Udine, Università degli studi di Udine, 1992

A. Papa, *Storia politica della radio in Italia*, vol. II, *Dalla guerra d'Etiopia al crollo del fascismo 1935-1943*, Napoli, Guida, 1978, 53-60,

### **La scuola sonora**

A. Monticone, *Il fascismo al microfono. Radio e politica in Italia (1924-1945)*, Roma, Studium, 1978, 87-117,

### **La mobilitazione della provincia. L'Ente Radio Rurale**

F. Monteleone, *La radio italiana nel periodo fascista Storia e documenti: 1922-1945*, Venezia, Marsilio, 1976, 96-110

### **La radiodiffusione e la politica rurale del regime**

Ph. V. Cannistraro, *La fabbrica del consenso. Fascismo e mass media*, Roma-Bari, Laterza, 1975, 225-271

### **La radio**

E. Tannebaum, *L'esperienza fascista. Cultura e società in Italia dal 1922 al 1945*, Milano, Mursia, 1974, *Accademiste a Orvieto. Donne ed educazione fisica nell'Italia fascista (1932-1933)*, a cura del Ministero per

i beni culturali e ambientali, Perugia, Quattroemme, 1996

### **Il Concordato**

A. Gaudio *La politica scolastica dell' Azione cattolica italiana. 1923-1931*, in "Italia Contemporanea", n. 159, giugno 1985, pp.45-65

Id., *Scuola, Chiesa e fascismo: l'Ente nazionale per l'insegnamento medio e superiore*, in "Rivista di storia contemporanea", XIV (1985), n. 2, pp. 243-274

Id., *La scuola privata cattolica negli anni del fascismo*, in Luigia Tincani. *La scuola come vocazione*, introduzione di N. Raponi, conclusione di G. De Rosa, Roma, Studium, 1998, 87-108

### **Università**

R. Finzi, *L'Università italiana e le leggi antiebraiche*, Roma, Editori Riuniti, 1997

A. Ventura, *La persecuzione fascista contro gli ebrei nell'Università italiana*, in "Rivista storica italiana", CIX (1997), 121-197

### **UCSC**

N. Raponi, *Gemelli Agostino*, in DBI, vol. 53

### **Fuci**

M. C. Giuntella, *Montini assistente nazionale degli universitari cattolici*, in G.B. Montini e la società italiana. 1919-1939, Brescia, CEDOC, 1985

R. Moro, *Paolo VI e il fascismo*, in "Paul VI et la modernité dans l'Église", Rome, École française de Rome, 1984

M. C. Giuntella, *La FUCI tra modernismo, partito popolare e fascismo*, Roma: Studium, 2000

### **La Carta della scuola: le caratteristiche**

R. Gentili, *Giuseppe Bottai e la riforma fascista della scuola*, Firenze, La nuova Italia, 1979

M. T. Mazzatosta, *Il regime fascista tra educazione e propaganda*, Bologna, Cappelli, 1978

### **I provvedimenti**

A. Gaudio, *Un contributo alla storia della scuola non statale: le origini della legge 19 gennaio 1942 n. 86*, in "Bollettino CIRSE", a. IX (1989), n.19, pp. 25-34

Cavaglioni, *La scuola ebraica a Torino (1938-1943)*, Torino, Pluriverso, 1994

Cristaldi, *L'applicazione della legislazione antiebraica nella scuola italiana*, in "Le carte e la storia", 2/2001

D. Adorni, *Il furbissimo giudeo»: legislazione razziale e propaganda nella scuola fascista*, in "1938. I bambini e le leggi razziali in Italia", a cura di Bruno Maida, Firenze, Giuntina, 1999

U. Cinquini e M. Minelli *Con la massima sollecitudine: a scuola nell'anno delle leggi razziali*, Bologna, Clueb, 2000

### **La scuola dal 1943 al 1946**

R. Fornaca, *I problemi della scuola italiana dal 1943 alla Costituente*, Roma, Armando, 1972, pp. 7-107

### **Dalla Resistenza alla liberazione**

T. Tomasi, *La scuola italiana dalla dittatura alla repubblica.1943-1948*, Roma, Editori Riuniti, 1976, pp. 7-34

L. Ambrosoli, *La scuola in Italia dal dopoguerra ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 1982, pp. 11-30

G. Ricuperati, *La politica scolastica*, in "Storia dell'Italia repubblicana", II/2, a cura di F. Barbagallo, Torino, Einaudi, 1995, 705-778

P. Orefice, *Politiche ed interventi culturali ed educativi in Italia dal Dopoguerra*, Napoli, Ferraro, 1991

- Q. Casadio, *La resistenza e la scuola. Atti del convegno*, Brescia, La Scuola, 1970
- T.M. Mazzatosta, *Sviluppi storici e pedagogici dell'istruzione elementare in Italia dal 25 luglio 1943 al 1945*, in "I problemi della pedagogia", 1977-6, 1978-7
- G. Bonetta, *La scuola italiana tra continuità e mutamento (1943-1945)*, in "L'altro dopoguerra. Roma e il Sud 1943-1945", a cura di N. Gallerano, prefazione di G. Quazza, Milano, Angeli, 1985, pp.523-536
- AA. VV. L. Garibaldi, *Mussolini e il professore. Vita e diari di Carlo Alberto Biggini*, Milano, Mursia, 1983
- F. Boiardi, *Biggini Carlo Alberto*, in "Il parlamento italiano", vol. XII/II, 525-537
- Un documento fondamentale, e al tempo stesso una prima interpretazione è rappresentato dal volume *Commissione Alleata di Controllo, Sottocommissione dell'educazione, La politica e la legislazione scolastica in Italia dal 1922 al 1943. Con cenni introduttivi sui periodi precedenti e una parte conclusiva sul post-fascismo*, Milano, Garzanti, 1947

### **La Costituente: programmi delle forze politiche e sociali. Il dibattito**

- L. Ambrosoli (a cura di), *La scuola alla Costituente*, Brescia, Paideia - Fondazione C. Calzari Trebeschi, 1987
- S. Cassese, *La scuola: ideali costituenti e norme costituzionali*, in "Giurisprudenza Costituzionale", 1974, 3614-3654
- A. Panighetti, *La scuola all'Assemblea Costituente e nella Costituzione*, in "La scuola italiana dal 1945 al 1983", a cura di M. Gattullo e A. Visalberghi, Firenze, La Nuova Italia, 1986, pp. 34-51
- L. Pazzaglia, *Il dibattito sulla scuola nei lavori dell'Assemblea Costituente*, in "Pedagogia e Vita", 41, 1979/80, n.4, pp.36 5-39 e anche in "Democrazia cristiana e Costituente".vol. I, pp.457-517
- Id., *Moro sulla scuola alla Costituente*, in Id., "Cattolici e scuola nell'Italia contemporanea", Milano, ISU Università Cattolica, 1984, pp. 277-283
- G. Ricuperati, *La scuola e la Costituzione*, in "Scuola e resistenza", a cura di N. Raponi, Parma, La Pilotta, 1979, pp.291-301
- C. G. Lacaíta, *La Costituente e i problemi della Scuola*, Ibidem, pp.303-315
- G. Limiti, *La scuola nella Costituente*, in "Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente", Firenze, Vallecchi, 1969, vol.3, pp. 79-140
- V. Telmon, *L'ideologia della scuola: cultura scolastica e prospettiva politica nell'opera dei Costituenti*, in "Ricerche pedagogiche", a. XXIII (1988), n. 88-89, luglio-dicembre 1988, pp.9-15

### **Il testo: principi attuazione. L'Inchiesta Gonella. IL Progetto 2100**

- AA.VV., *Chiesa e progetto educativo nell'Italia del secondo dopoguerra (1945-1958)*, Brescia, La Scuola, 1988
- G. Chiosso, *I cattolici e la scuola dalla Costituente al centro-sinistra*, Brescia, La Scuola, 1988
- A. Gaudio, *La politica scolastica dei cattolici. 1943 - 1953. Dai programmi all'azione di governo*, Brescia, La Scuola, 1991
- L. Caimi (a cura di), *Una lettera di Luigi Stefanini al ministro Gonella sulla ricostruzione scolastica*, in "Pedagogia e Vita", 1980-81, n. 4, 441-449

### **La diffusione di Dewey (la "scuola di Firenze")**

- D. Ragazzini, *Dall'educazione democratica alla riforma della scuola*, Napoli, Liguori, 1987
- F. Cambi, *La scuola di Firenze: Da Codignola a Laporta, 1950-1975*, Napoli, Liguori, 1982
- 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
- T. Codignola, *Scritti politici 1943-1981, N. Tranfaglia - T. Borgnoli*, Firenze, La Nuova Italia, 1987
- G. Cives, *Tristano Codignola riformatore scolastico*, in "Educazione e socialismo in cento anni di storia d'Italia (1892-1992)", a cura di E. Catarsi e G. Genovesi, Ferrara, Corso ed., 1993, 133-144
- AA. VV., *Un maestro un compagno, Tristano Codignola*, in "Il Ponte" a. XLIX, n.11, novembre 1993

A. Roveri, *Per Tristano Codignola (con alcuni inediti salveminiiani)*, in "Problemi della transizione", 10, 1982, 166-182

L. Bellatalla, *John Dewey e la cultura italiana del Novecento*, Pisa, ETS, 1999

### **La storiografia educativa di ispirazione laica**

G. Spadafora, *La pedagogia laica in Italia e Angelo Broccoli*, Firenze, La Nuova Italia, 199

A. Semeraro (a cura di), *La storia dell'educazione e Dina Bertoni Jovine*, Firenze, La Nuova Italia, 1991

### **I Cattolici e la scuola: associazioni e riviste**

R. Sani, *Le associazioni degli insegnanti cattolici nel secondo dopoguerra. 1944-1958*, Brescia, La Scuola, 1990

R. Marri, *La sperimentazione pedagogica in Italia negli anni cinquanta*, in "Orientamenti Pedagogici", a. 32, n. 6 (192), nov.-dic. 1985, 1119-1136

AA.VV., *Don Lorenzo Milani tra Chiesa, cultura e scuola*, Milano, Vita e Pensiero, 1983

U. M. Miozzi, *Giuseppe Ermini*, in "Il parlamento italiano", vol. 17, 480-1

### **Laici e scuola: "Il Mondo"**

R. Sani, *"Il Mondo" e la questione scolastica*, Brescia, La Scuola, 1987

A. Semeraro, *Elogio dell'educazione laica: momenti di un dibattito (1945-1955)*, in "Studi storici", xxxii (1991), 701-727

A. Semeraro, *Il mito della riforma. La parabola laica nella storia educativa della Repubblica*, Firenze, La Nuova Italia, 1993

### **Il PCI e la scuola**

D. Ragazzini, *Società industriale e formazione umana nel pensiero di Gramsci*, Roma, Editori Riuniti, 1976

Id., *Leonardo nella società di massa*, Bergamo, Moretti e Vitali, 2002

A. Monasta, *L'educazione tradita. Criteri per una diversa valutazione complessiva dei Quaderni del carcere di Antonio Gramsci*, Pisa, Giardini, 1985

AA. VV. *I comunisti, la scuola, la pedagogia, 30 anni di storia*, "Riforma della scuola", 1975, 8-9

G. Bini, *La politica scolastica del PCI dal 1943 al 1947. Gli orientamenti generali*, in "Critica marxista", n. 6, luglio-agosto 1981, pp. 163-185

B. Bigazzi, *Il dibattito sulla scuola nel Partito Comunista Italiano (1944-1946)*, in "Ricerche Pedagogiche" XXIV, n. 91, aprile-giugno 1989, pp. 29-42

A. Vittoria, *La commissione culturale del PCI dal 1948 al 1956*, studi Storici", XXXI (1990), 135-170

A. Vittoria, *Togliatti e gli intellettuali: storia dell'Istituto Gramsci negli anni Cinquanta e Sessanta*, Roma, Editori riuniti, 1992

F. Pruneri, *La politica scolastica del Partito Comunista Italiano dalle origini al 1955*, Brescia, La Scuola, 1999

S. Bellassai, *La morale comunista*, Roma, Carocci, 2000

### **Scuola e sviluppo economico: Dibattiti e problemi**

G. Martinoli, *Tecnica, sviluppo economico, scuola*, Milano, Comunità, 1964

A. Semeraro, *Educazione e sviluppo nel mezzogiorno: momenti di un dibattito del dopoguerra*, in "Studi Storici", XXXI (1990), 899-918

Cassa per il Mezzogiorno. *Dodici anni 1950-1962, vol V, Industria, servizi e scuola*, Bari, Laterza, 1962, 487

M. Besusso, *La "Cassa" per la scuola: l'edilizia scolastica* Bari, Laterza, 1962, 519

T. Salvemini, *L'istruzione nel mezzogiorno con particolare riguardo all'istruzione professionale MPI*, L'istruzione pubblica in Italia. Bilancio di legislatura 1958-1963, Roma, 1963

### **La Riforma della scuola media: il dibattito**

MPI, *Introduzione al piano di sviluppo della scuola*, Roma, Roma, 1959

M. Gattullo e A. Visalberghi, T. Codignola, *La guerra dei trent'anni. Come è nata la scuola media in Italia*, in "La scuola italiana dal 1945 al 1983", Firenze, La Nuova Italia, 1986, pp. 120-148

### **I provvedimenti. Il centro sinistra**

L. Gui, *La Pubblica Istruzione in Italia dal 1962 al 1968. Discorsi e relazioni di Luigi Gui, quale Ministro della pubblica istruzione*, raccolti a cura di Salvatore Accardo, Roma, Edizioni Abete, 1990

Id., *testimonianze sulla scuola*, Firenze, Le Monnier 1975

MPI, *L'istruzione pubblica in Italia. Bilancio di legislatura 1963-1968*, Roma, Palombi, 1968

L. Pazzaglia, *La politica scolastica del centro-sinistra*, in "Il parlamento italiano", vol. xix, 145-170

G. Canestri, *il piano decennale per la scuola*, ivi, 171-172

I Rossi, *la scuola materna di stato* ivi, 173-174

P. Pasotti, *Una nuova scuola per l'infanzia. Le idee e le esperienze in Emilia e in altre regioni dal 1965 al 1985* in "Orientamenti pedagogici", XLV (1998), 254-275

P. Esposito, *I primi anni della contestazione studentesca* ivi, 175-177

P. Esposito, *Don Lorenzo Milani e la scuola di Barbiana* ivi, 177-179

L. Pedrazzi, *La politica scolastica del centro-sinistra*, Bologna, Il Mulino, 1973

G. Ricuperati, *La politica scolastica dal centrosinistra alla contestazione studentesca*, in "Studi Storici", XXXI (1990), 235-260

M. Gattullo, *La politica scolastica del centro-sinistra negli anni 1968-1972*, in "Rivista di storia contemporanea", 1973, 1,

### **L'Istituzione della scuola materna statale**

T. Loschi, *La nuova scuola dell'infanzia. Il rapporto della Commissione Zoso-Scurati*,

Giunti Lisciani, 1991

F. Fabbroni - F. Pinto - G. Trebisacce, *La scuola degli alfabeti. Pedagogia e didattica negli Orientamenti della scuola per l'infanzia*, Firenze, La nuova Italia, 1990

### **Il '68: un'occasione mancata**

R. Rossanda, *L'anno degli studenti*, Bari, 1968

Scuola di Barbiana, *Lettera ad una professoressa*, Firenze, Libreria Editrice Fiorentina, 1967

*Documenti della rivolta universitaria*, a cura del Movimento studentesco, Bari, 1968

Movimento studentesco. *Storia e documenti*, a cura di L. Cortese, intr. G.A. Maccararo, Milano, 1973

### **Studi**

O. Calabrese, *Appunti per una storia dei giovani in Italia*, in "La vita privata. Il Novecento", Roma-Bari, Laterza 1988

A. Gigliobianco, M. Salvati, *Il maggio francese e l'autunno caldo italiano: la risposta di due borghesie*, Bologna, Il Mulino, 1980

AA. VV. *Dov'è finito il '68? Un bilancio per gli anni ottanta*, Milano, 1979

L. Bobbio, F. Ciafaloni, P. Ortoleva, R. Rossanda, S. Solmi, *Cinque lezioni sul '68*, dossier n. 1 di "Rossoscuola", Torino, 1987

B. Bongiovanni, *Società di massa, mondo giovanile, crisi di valori. La contestazione del '68*, in *La storia*, direttori N. Tranfaglia e M. Firpo, vol. VII/2, Torino, UTET, 1988, 671-694

M. Grispigni, *Il '68: l'evento (a quando il 1968 nella storia?)*, in "Italia Contemporanea", 1991, 339-341

Id., *Il Sessantotto. Un ciclo "incompleto" di protesta*, in "Italia Contemporanea", 1990, 737-741

P. P. Poggio, *Il Sessantotto: l'evento e la storia*, "Annali della Fondazione "Luigi Micheletti", 4/1988-89

P. Ortoleva, *Saggio sui movimenti del 1968 in Europa e in America*, Roma, Editori Riuniti, 1988

S. Tarrow, *Democrazia e disordine. Movimenti di protesta e politica in Italia*, Roma-Bari, Laterza, 1990

*La cultura e i luoghi del '68*, a cura di A. Agosti, L. Passerini, N. Tranfaglia, Milano, F. Angeli, 1991

P. Ferraris, *Sulla comunità studentesca di Palazzo Campana*, in "Parolechiave", 1, 1993, 149-167

- Il Sessantotto nella storia e nella coscienza storica della Scuola e dell'Università*, in "Annali della P.I.", 1988
- M. Grisogni, *Generazione, politica e violenza. Il Sessantotto a Roma*, in "Italia Contemporanea", 175, giugno 1989
- AA. VV. *Il sessantotto: una storia difficile*, in "Passato e Presente", 19, gennaio-aprile 1989
- J. Vernacchia Galli, *1968: le dimissioni del preside Ghisalberti*, in "In memoria di Alberto Maria Ghisalberti", Roma, Istituto per la storia del risorgimento italiano, 1987, 151-159
- G. Chiosso, *Scuola e partiti tra contestazione e decreti delegati*, Brescia, La scuola, 1977
- Id., *Movimento operaio, sindacati e scuola*, Brescia, La scuola, 1979
- L. Pazzaglia, *Le scelte delle associazioni di ispirazione cattolica negli anni della contestazione*, in "L'idea di un progetto storico. Dagli anni '30 agli anni '80", Presentazione di R. Pietrobelli, Roma, Studium, 1982, 127-179
- G. Verucci, *Il 1968, il mondo cattolico italiano e la Chiesa*, in "Passato e Presente", 20-21, maggio-dicembre 1989, 107-122
- F. De Giorgi, *Comunione e comunità. Il movimento comunitario cattolico in Italia dopo il Concilio*, in "Parolechiave", 1, 1993, 169-208
- R. Beretta, *Il lungo autunno. Controstoria del Sessantotto cattolico*, Milano, Rizzoli, 1998
- A. De Bernardi - R. Madera, *Il sessantotto in Italia*, in "Storia della società italiana", Milano, Teti, 1990, vol. 24, 303-333
- R. Fornaca, *La pedagogia italiana contemporanea*, Firenze, Sansoni, 1986, 289-349
- Id., *Dal '68 ad oggi. Come siamo come eravamo*, Bari, Laterza, 1979
- M. Ghirelli, *'68 Vent'anni dopo*, Roma, Editori Riuniti, 1988
- G. Statera, *Storia di una utopia. Ascesa e declino dei movimenti studenteschi europei*, Milano, Rizzoli, 1973
- P. Franchi, *L'organizzazione giovanile [del PCI]. 1968/1979*, in "Annali Fondazione Giangiacomo Feltrinelli", 1981, 783-793

### **Dal '68 al confronto attuale**

- Ministero della Pubblica Istruzione - Comitato tecnico per la programmazione, *Proposte per il nuovo piano della scuola*, Roma, 1972
- V. Magni, *Vent'anni di politica scolastica 1969-1989*, in "Critica Marxista", 29 (1991), n. 4-5, 47-78
- A.C. Jemolo - C. Casalegno, *Carteggio inedito*, in "Nuova Antologia", CXXVIII (1993), 361-418
- MPI - Istituto dell'Enciclopedia Italiana, *Statistiche dell'istruzione. Evoluzione del sistema scolastico italiano dal 1974-75 al 1978-79*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1980

### **Scuola media: modifiche. Il dibattito sulla riforma della secondaria**

- C. Perucci, *Il biennio a struttura unica articolata scuola degli adolescenti*, Firenze, Le Monnier, 1969
- Documento della "Commissione Biasini" (1971) [anche in "Critica Marxista" 29 (1991), 231-243]
- L'istruzione secondaria superiore, "Riforma della scuola", n. 5-6, maggio-giugno 1967
- La riforma della scuola secondaria, "Scuola e città", 1969, n. 10
- Centro Europeo dell'Educazione (Villa Falconieri - Frascati), *Nuovi indirizzi dell'istruzione secondaria*, Frascati, Editrice Tipografica Laziale, 1970
- Confederazione Generale dell'Industria Italiana, *La riforma della scuola secondaria superiore*, "Quaderni di studi e documentazione", n. 24, 1973
- O. Biasini, *Scuola secondaria superiore (Ipotesi di riforma)*, Roma, Edizioni della Voce, 1972
- AA. VV., *Una scuola di nuovo modello*, Roma, Edizioni della Voce, 1975
- G. Gozzer, *Rapporto sulla scuola secondaria*, Roma, Coines, 1973
- M. Raicich, *La riforma della scuola secondaria superiore*, Roma, Editori Riuniti, 1973
- V. Telmon, *La scuola secondaria superiore*, Firenze, La Nuova Italia, 1975
- R. S. Di Pol, *Una scuola da riformare: situazione, problemi, dibattiti e prospettive della scuola secondaria superiore*, Torino, Paravia, 1977
- P. Trivellato, *L'istruzione scolastica*, in *Istat, Immagini della società italiana*, Roma

- M. Dei, *Cambiamento senza riforma: la scuola secondaria superiore negli ultimi trent'anni*, in "Fare gli italiani", a cura di S. Soldani e G. Turi, Bologna, Il Mulino, 1993, II, 87-127
- G. Chiosso, *Sviluppo e declino della scuola italiana*, in G. Acone - G. Bertagna - G. Chiosso, "Paideia e qualità della scuola", Brescia, La Scuola, 1992, 13-83
- G. Bertagna, *La riforma necessaria. La scuola secondaria superiore 70 anni dopo la riforma Gentile*, Brescia, La Scuola, 1993
- L. Benadusi, *La non-decisione politica*, Firenze, La Nuova Italia, 1989

### **Università**

- G. Luzzatto, *I problemi universitari nelle prime otto legislature repubblicane*, in "La scuola italiana dal 1945 al 1983", a cura di M. Gattullo e A. Visalberghi, Firenze, La Nuova Italia, 1986, 166-218
- F. Pelini, *Appunti per una storia della reintegrazione dei professori universitari*, in "Gli ebrei in Italia tra persecuzione fascista e reintegrazione postbellica", a cura di I. Pavan e G. Schwarz, Firenze, Giuntina, 2001, 113-139

### **I provvedimenti urgenti e la legge 382/1975**

- M. Gattullo, *Crisi e cambiamento nell'università*, in "La sociologia dell'educazione in Italia", a cura di R. Moscati, Bologna, Zanichelli, 1989, 88-117
- G. Marsiglia, *L'università di massa: espansione, crisi e trasformazione*, in "Fare gli italiani", a cura di S. Soldani e G. Turi, Bologna, Il Mulino, 1993, II, 129-168
- F. Froio, *Università: mafia e potere*, Firenze, La Nuova Italia, 1973
- G. Spadolini, *Per la riforma dell'Università. Diario di un anno e mezzo (febbraio 1977- ottobre 1978)*, Firenze, Le Monnier, 1978
- P.P. Giglioli, *Baroni e burocrati. Il ceto accademico italiano*, Bologna, Il Mulino, 1979
- AA. VV., *Università: Linee per una riforma*, in "Economia istruzione e formazione professionale", a. II, n.5, marzo 1979
- M. Moretti, *Qualche notizia su cattedre e discipline storiche nelle Università italiane (1951-1983)*, in "Quaderni storici", XX, 60, 1985, 891-606
- Id., *Cattedre e discipline storiche nelle Università italiane*, in AA. VV., "La storiografia italiana recente: alcune indagini sulle sue strutture e tendenze", a cura di F. Anania, Ancona, Università degli Studi, 1986, 159-181
- G. Capano, *La politica universitaria*, Bologna, Il Mulino, 1998
- G. Ricuperati, *Sulla storia recente dell'Università italiana: riforme, disagi e problemi aperti*, in "Annali di storia delle Università italiane", 5/2001, 9-30

### **Autonomia universitaria La formazione degli insegnanti**

- F. Merloni (a cura di), *Il Ministero e l'autonomia dell'Università e della ricerca*, Bologna, Il Mulino, 198
- C. De Francesco, *L'istruzione universitaria*, in ISTAT- *Immagini della società italiana*, Roma, 1989
- D. Balestracci e M. Mirri, *Università oggi: l'avvio di una fase costituente*, Milano, Angeli, 1991
- P. Segatti, *108 facoltà universitarie occupate fanno un movimento? Il caso delle proteste studentesche dell'inverno '90 contro la riforma universitaria*, in "Politica in Italia", Edizione 98, Bologna, Il Mulino, 1991
- M. Mirri, *La professione universitaria. Una discussione sul reclutamento dei docenti*, Milano, Angeli, 1990
- C. Pontecorvo (a cura di), *Università e formazione continua degli insegnanti*, Firenze, La Nuova Italia, 1979
- Id., *La formazione degli insegnanti. Nuove proposte e sperimentazione*, in "Economia istruzione e formazione professionale", a. IV, n.16, ottobre-dicembre 1981
- R. Simone, *L'Università dei tre tradimenti*, Roma-Bari, Laterza, 1993
- A. Massa, *L'Università nella X e nella XI legislatura*, Roma-Bari, Laterza 1992
- M. Salati, *Forme di disuguaglianza nel sistema scolastico italiano*, in "Aggiornamenti Sociali", 1/1998, 59-68

### **Autonomia scolastica**

- S. Cassese, "Plaidoyer" per un'autentica autonomia delle scuole, in "Il Foro Italiano", 1990, V, 147  
D. Izzo - G. Tassinari, *L'autonomia delle scuole in Europa*, Roma, Armando, 1994  
A. Pajno - G. Chiosso - G. Bertagna, *L'autonomia delle scuole*, Brescia, La Scuola, 1997  
D. Missaglia, *Autonomia e nuova cultura della scuola. Come cambia la scuola con la legge sull'autonomia*, Torino, Scriptorium, 1997  
L. Guasti, *Considerazioni sul rapporto tra autonomia e didattica nella legge "Bassanini"*, in "Pedagogia e Vita", 1998, 4, 123-133  
N. Bottani, *A chi serve l'autonomia delle scuole*, in "Il Mulino", L, 313, 2001, 125-133  
F. Bentivoglio, *Il disagio dell'inciviltà - Un insegnante nella scuola dell'autonomia*, Pistoia, CRT, 2001  
P. Zerman, L. Barberio Corsetti, M. Masi, A. Acri, *Il nuovo ordinamento giuridico della scuola*, Maggioli, Rimini 2001.

### **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, Isas-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

### **La scuola contemporanea**

- E. Catarsi (a cura di), *Bruno Ciari e la scuola di base degli anni 90*, Firenze, La Nuova Italia, 1992;  
E. Catarsi (a cura di), *Bruno Ciari tra politica e pedagogia*, Firenze, La Nuova Italia, 1992;  
E. Catarsi., *La nuova scuola dell'infanzia*. Roma, Armando, 1994;  
G. Chiosso, *I cattolici e la scuola dalla Costituente al centro-sinistra*, Brescia, La Scuola, 1988;  
G. Cives, *Scuola integrata e servizio scolastico*, Firenze, La Nuova Italia, 1974;  
T. Codignola, *Nascita e morte di un Piano*, Firenze, La Nuova Italia, 1962;  
S. Costantini, *Concorso a preside*, in «la Repubblica», 16 novembre. 1990;  
S. Costantini S, *Il mal d'esame del professore*, in «la Repubblica», 24 giugno. 1990;  
S. Costantini *Scuola, basta sprechi*, in «la Repubblica», 30 gennaio. 1992;  
R. Fornaca, *I problemi della scuola italiana dal 1943 alla Costituente*, Roma, Armando, 1972;  
R. Fornaca, *La pedagogia e la didattica per la scuola e nella scuola*, in "Cives", 1990;  
F. Frabboni, *La scuola dell'infanzia* Firenze, La Nuova Italia, 1974;  
M. Garbesi, *L'assalto alla diligenza-scuola*, in «la Repubblica», 19 settembre 1990;  
M. Gattullo, *Documenti sulla scuola*, 2 voll., Bologna, Clueb, 1972;  
M. Gattullo, Visalberghi A. (a cura di), *La scuola italiana dal 1945 al 1983*, Firenze, La Nuova Italia, 1986;  
G. Gemella, *Cinque anni al Ministero della P.I.*, Milano, Giuffrè, 1981;  
G. Gozzer, *La riforma secondaria. Storia e documenti*, Roma, Cirmes, 1991;  
G. Luzzatto (a cura di), *Tristano Codignola e la politica scolastica in Italia, 1947-1981*, Roma, Editori

- Riuniti, 1984;  
S. Macchietti (a cura di), *Alfredo Moneti e la nuova scuola media. Trent'anni di storia*, Firenze, La Nuova Italia, 1994;  
G. Medici, *Introduzione al piano di sviluppo della scuola*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma;  
L. Milani *Scuola di Barbiana*, Lettera a una professoressa, Firenze, Lef, 1967;  
Ministero P.I., *Il piano della scuola. Documenti parlamentari*. Roma, Fratelli Palombi, 1963;  
Ministero P.I., *Relazione della Commissione d'indagine sullo stato e sullo sviluppo della p.i. in Italia presentata al Ministro della pubblica istruzione il 24 luglio 1963*, Roma, vol. I, Testo della relazione; vol.II, Documenti. 1963-64;  
Ministero P.I., *L'istruzione pubblica in Italia. Bilancio di legislatura (1963-1968)*, Roma, 1968;  
O. Niceforo, *La scuola privata. Dalla Costituente ad oggi*, Roma, Cisd, 1991;  
S. Pellegrini, G. Zunino (a cura di) *L'infanzia come prima scuola. verso il Duemila*, Roma, Ed. Valore Scuola;  
D. Ragazzini, *Dall'educazione democratica alla riforma della scuola*, Napoli, Liguori, 1987;  
D. Ragazzini, *L'amministrazione della scuola*, in "Cives" 1990.  
N. Rossi (a cura di), *L'istruzione in Italia: solo un pezzo di carta?*, Bologna, Mulino, 1997;  
G. Rubagotti *La situazione della scuola materna statale in Italia*, in «Zerosei», n. 8. 1983;  
G. Rubagotti, *La scuola materna dal 1968 ad oggi*, in «Vita dell'infanzia», n. 11/12;  
R. Sani, 1987, «Il Mondo» e la questione scolastica 1946-1966, Brescia, La Scuola, 1987;  
F. Scrimatore, *La scuola secondaria italiana dal 1963*, Lecce, Milella;  
A. Semeraro, *Il mito della riforma*, Firenze, La Nuova Italia, 1993;  
V. Telmon, *La scuola secondaria superiore*, Firenze, La Nuova Italia, 1976;  
T. Tornasi, *La scuola italiana dalla dittatura alla repubblica*, Roma, Editori Riuniti, 1976;  
T. Tornasi, *Scuola e pedagogia in Italia (1948-1960)*, Roma, Editori Riuniti, 1977;  
S. Ulivieri (a cura di), *Essere donne insegnanti*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1996;  
S. Ventura, *La politica scolastica*, Bologna, Mulino, 1998.

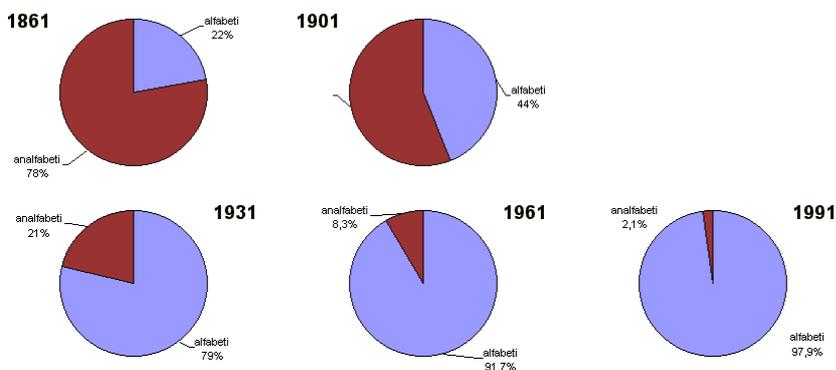
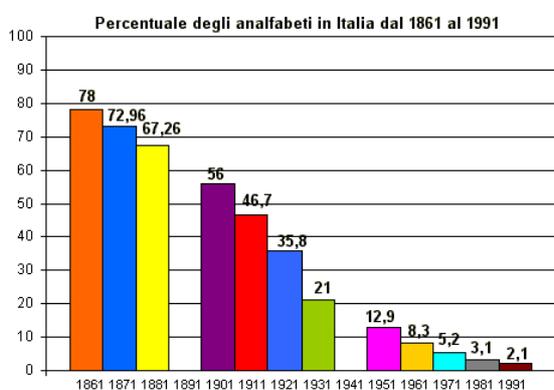
### **Governo Berlusconi**

- 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

## APPENDICE

Tab. 1: Percentuale degli analfabeti in Italia dal 1861 al 1991      Tab. 2 La scuola in Europa: Fonte: *Stato del mondo 1998*, Il Saggiatore  
 (1) rapporto tra l'insieme dei livelli di istruzione (titolo di studio) e il totale della popolazione  
 (2) rapporto tra il numero degli iscritti alle secondarie e totale ragazzi d'età oscillante tra 10-19 anni  
 (3) rapporto tra il numero degli studenti universitari e il totale della popolazione d'età 20-24 anni

LA SCUOLA IN EUROPA	tasso di istruzione (1)	spesa per l'istruzione % del pil	istruzione secondaria (2)	università (3)
Austria	87	5,5	91	43,2
Belgio	86	5,6	90	40,2
Germania	81	4,8	86	35,6
Danimarca	89	8,5	87	44,8
Spagna	90	4,7	90	41,1
Francia	89	5,8	90	49,7
Finlandia	97	8,4	93	63,2
Gran Bretagna	86	5,4	85	40,6
Grecia	82	3,0	86	42,5
<b>Italia</b>	<b>73</b>	<b>5,2</b>	<b>81</b>	<b>37,3</b>
Irlanda	88	6,4	84	36,4
Lussemburgo	58	3,2	-	-
Olanda	91	5,5	86	47,1
Portogallo	81	5,4	-	34,5
Svezia	82	8,4	93	40,1

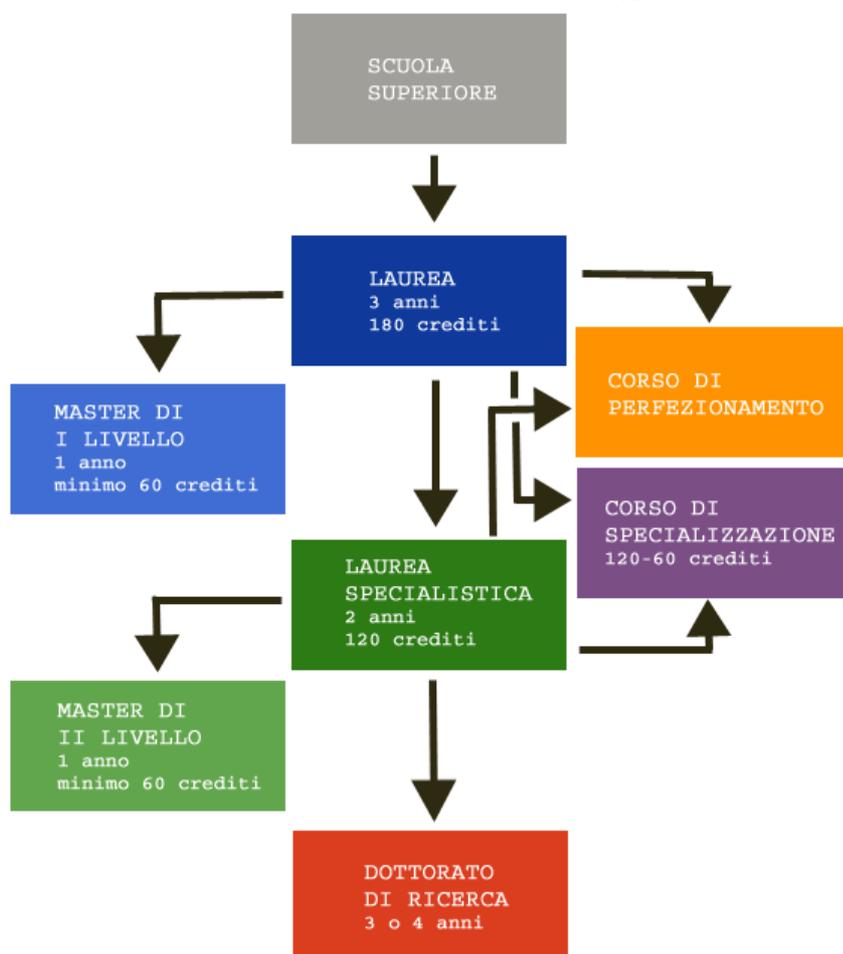


Tab.3 Da bambini ad adolescenti: il percorso dalla Riforma Gentile al 1999.

	3-6 anni	6-11 anni	11-14 anni	14-19 anni
1923-1950	1923 Grado preparatorio affidato a Comuni e privati	1923 Nuovi programmi scuola elementare	1923 Scuola postelementare con avviamento professionale (3 anni) e ginnasio propedeutico Obbligo scolastico fino ai 14 anni	1923 Suddivisione scuola superiore in scuole tecniche e licei
1951-1968		1955 Nuovi programmi scuola elementare	1962 Istituzione Scuola Media Unica	Anni '50 Istituzione dell'Istituto Professionale
1969-1989	1969 Istituzione scuola materna statale	1985 Nuovi programmi scuola elementare	1977 Abolizione esami di riparazione Sostituzione dei voti con i giudizi 1979 Nuovi programmi Scuola Media	
1990-1999	1991 Nuovi orientamenti scuola materna statale	1990 Legge di riforma con istituzione dei moduli		1995 Abolizione dell'esame di riparazione 1999 Istituzione del Nuovo Esame di Stato Obbligo scolastico fino ai 15 anni

Tab. 4: il Piano dell'offerta formativa

AZIONE	SOGGETTO	SUPPORTO
Verifica dei bisogni	Collegio dei docenti	Enti locali Associazioni di industriali, commercianti, artigiani Centri di ricerca sul sociale Genitori, studenti
Indirizzi generali	Consiglio d'istituto	Associazioni di industriali, commercianti, artigiani Centri di ricerca sul sociale Tutte le componenti scolastiche
Proposte e pareri	Genitori e studenti	Associazioni e organizzazioni
Elaborazione e formulazione	Collegio dei docenti	INTERNO: Personale ATA attraverso le sue articolazioni ESTERNO: Nuclei di supporto anche attraverso il coordinamento con Associazioni professionali e disciplinari Agenzie formative, etc.
Approvazione	Consiglio d'istituto	



Tab. 5: La riforma universitaria

Tab. 6: Dalla Legge Casati (1859) alla scuola media unica (1962)

Data	Leggi e Riforme	Le trasformazioni interne alle istituzioni scolastiche	Risultati
1859	Legge Casati	<p>Atto di nascita della scuola nazionale, in particolare della scuola elementare. Il suo ambito di applicazione fu esteso ai diversi territori conquistati nel processo di unificazione italiana, ma rimase comunque una scuola inefficiente, sia per la scarsa attrezzatura che per la mancanza di strutture e personale docente. L'istruzione elementare e' affidata ai comuni, a cui sono accollati gli oneri di provvedere all'edilizia e alla retribuzione degli insegnanti.</p> <p>La scuola elementare e' ordinata in due gradi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inferiore, in paesi con almeno 50 bambini, e della durata di tre anni, obbligatoria e gratuita</li> <li>• Superiore, in comuni con oltre 4.000 abitanti</li> </ul> <p>Tutte le classi sono distinte in maschili e femminili. L'istruzione secondaria si divideva in:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Scuola normale: triennale, era un corso propedeutico dopo la scuola elementare;</li> <li>• L'istruzione secondaria classica, articolata in due gradi: ginnasio, di 5 anni, liceo, di 3 anni. Entrambe sono scuole classiche, riservate all'élite per aderire a quelle professioni liberali che sono l'ossatura della classe dirigente italiana;</li> <li>• L'istruzione tecnica e professionale, (istruzione agraria, commerciale, nautica, artistica), ritenute tipiche della classe subalterna, sono precluse a qualsiasi sbocco universitario. Anch'essa e' suddivisa in due gradi: la scuola tecnica e l'istituto tecnico, entrambi di 3 anni.</li> </ul>	<p>La pretesa di obbligatorietà si risolse in un fallimento, (nel 1866 il 74% della popolazione era analfabeta).</p> <p>Caratteristiche positive della Legge Casati:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• gratuità e obbligatorietà della scuola primaria,</li> <li>• superamento della distinzione educativa tra maschi e femmine,</li> <li>• esigenza di una più adeguata preparazione professionale dei docenti.</li> </ul> <p>Negli anni '20:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- il 66% delle insegnanti di asilo non ha un titolo specifico e la maggior parte di esse sono suore che assistono i bambini in asili che si possono definire delle semplici sale di custodia;</li> <li>- il 75% di bambini tra i 3 e i 5 anni non usufruisce di un'educazione;</li> <li>- il 25 % che ha un'assistenza prescolastica e' ammassato in stanze spoglie e sovraffollate dove una maestra deve destreggiarsi con una classe di 50 bambini;</li> <li>- gli asili sono distribuiti sul territorio nazionale in modo squilibrato : al nord gli asili sono il doppio di quelli dell'Italia centrale e il triplo di quelli del sud.</li> </ul>

1861	Proclamazione del Regno d'Italia	Legge Casati estesa a tutta la penisola	
1877	Legge sull'obbligo di frequenza	Coppino dell'obbligatorietà della scuola elementare, limitatamente al grado inferiore, <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fissava l'obbligo scolastico fino a 9 anni,</li> <li>• Cercava di rendere operante il principio</li> <li>• Fissava le sanzioni per gli inadempienti,</li> <li>• Tentava di instaurare il controllo statale sulle nomine dei maestri.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento delle scuole elementari (costruzione agevolata tramite i contributi dello Stato)</li> <li>• Nel 1881: 62% di analfabeti (in diminuzione rispetto al 1866)</li> </ul>
1904	Legge Orlando	<p>Prolunga l'obbligo scolastico fino a 12 anni:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 anni di scuola elementare</li> <li>• passaggio alla scuola media dopo un esame di maturità</li> </ul> <p>Oppure per i meno fortunati:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 anni del corso popolare per coloro destinati quanto prima alle attività lavorative manuali.</li> </ul> <p>Istituisce:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• le scuole serali e festive per gli analfabeti</li> <li>• la refezione e l'assistenza scolastica a carico dei comuni per i più poveri</li> </ul> <p>Crea la Direzione generale dell'istruzione elementare. Contribuisce al miglioramento economico dei maestri.</p>	
1906	Legge n.383	Istituisce la commissione generale per il Mezzogiorno per la lotta contro l'analfabetismo nelle isole e nelle province del Sud.	Incremento delle scuole serali e festive, e delle direzioni didattiche.
1911	Legge Credaro	<p>Rappresenta la legge che impresse maggior impulso all'espansione sistematica dell'istruzione elementare, animata dal principio che la scuola elementare è un servizio pubblico statale.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• le scuole passano alle dipendenze dirette dello Stato;</li> <li>• la legge istituisce: i Provveditorati agli studi,</li> <li>• nuovi circoli di direzione didattica,</li> <li>• il Patronato scolastico obbligatorio in tutti i comuni,</li> <li>• le scuole reggimentali e carcerarie;</li> <li>• stanziò fondi per le biblioteche popolari, scolastiche e magistrali, per le scuole degli handicappati e per gli asili; per l'edilizia scolastica, per miglioramenti economici agli insegnanti;</li> <li>• nel 1914, emanazione dei primi programmi sull'educazione prescolastica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La legge Credaro diede un forte impulso all'incremento della scolarizzazione,</li> <li>• 1911: 37% di analfabeti,</li> <li>• 1921: 27,3% di analfabeti.</li> </ul>
1914-18	Prima guerra mondiale		
1922	Il fascismo va al potere in Italia	<p>Il fascismo vuole una propria scuola che formi il fascista perfetto, una scuola che possa agire nell'immediato sui comportamenti. Pertanto, si sforza di riempire la scuola di cerimonie e di riti fascisti per suscitare emozioni, contagio emotivo, passioni. Con queste premesse, come qualsiasi sistema utilizzato impropriamente, la scuola non si rivela efficiente. Il fascismo, anzi, azzerò l'efficienza di quella che aveva ricevuto d'accanto.</p> <p>Il fascismo accetta e fa propria la Riforma Gentile perché non ha nessuna alternativa coerente e difendibile.</p> <p>Si istituiscono le scuole di lavoro perché si ha bisogno di manodopera per l'industria e per l'agricoltura; si rendono più facili gli esami e gli stessi corsi del ginnasio-liceo perché si ha necessità di farvi adire con successo l'aristocrazia fascista che ha meriti più di braccio che di testa; si accentua l'autoritarismo di insegnanti, direttori e presidi che, ognuno per il suo ruolo, è capo dei suoi sottoposti non per ragioni culturali ma di disciplina, poliziesche e governative; si</p>	

		<p>fa della scuola un luogo che non deve essere più palestra dell'intelligenza ma soprattutto di contagio emotivo di un'ideologia dominante, indiscutibile e a cui tutti debbono soggiacere purché si ha bisogno di rinforzare il mito del capo.</p> <p>Tutto questo ribadisce l'ipotesi che il fascismo non ha una sua scuola perché non ha un'idea di scuola; la prende in prestito da Gentile, ma non sa sfruttarla al meglio per i suoi fini.</p>	
1923	Riforma Gentile	<p>La riforma Gentile non aveva niente a che fare con le proposte che il fascismo aveva avanzato fino a qualche tempo prima sulla scuola. Essa era una riforma che traeva le sue origini dalla legge Casati. La differenza tra le due normative sta nel fatto che la riforma Gentile cerca di dare una base teoretica filosofica a un sistema scolastico che la legge Casati aveva costruito spinta soprattutto da preoccupazioni politiche.</p> <p>Gentile crede che la scuola serva alla classe dirigente, che per definizione deve dare sempre il meglio di sé per guidare le masse e tutto il Paese e quindi è quel ceto che deve poter frequentare al meglio la scuola migliore.</p> <p>La riforma Gentile interessa tutti i gradi di scuola:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gli asili infantili, chiamati "scuole materne", costituiscono il primo grado (preparatorio) dell'istruzione primaria; esso è di 3 anni e non è obbligatorio. Di fatto, la scuola materna è affidata ai comuni e all'iniziativa privata, conservando intatte le sue finalità caritative-assistenziali.</li> <li>• L'obbligo scolastico è elevato a 14 anni.</li> <li>• L'insegnamento della religione cattolica è ritenuto fondamento e coronamento dell'istruzione elementare.</li> <li>• La scuola post-elementare viene articolata in avviamento professionale (3 anni) e ginnasio.</li> <li>• La scuola superiore viene divisa in scuole tecniche e licei.</li> <li>• La scuola normale prende il nome di "istituto magistrale", e serve per il conseguimento dell'abilitazione all'insegnamento elementare.</li> <li>• La riforma rese sempre più difficile l'accesso al liceo classico, il corso formativo per eccellenza, introducendo un esame di ammissione per ogni sezione al corso.</li> <li>• La scuola tecnica fu rimpiazzata dalla nuova "scuola complementare", una specie di post-elementare che serviva solo per compiere l'obbligo scolastico.</li> <li>• Vengono, inoltre, istituite scuole speciali per handicap sensoriali (ciechi e sordi).</li> </ul>	<p>La scuola elementare non ha un vero e proprio impulso, e non risulta funzionale neppure agli scopi del regime, perché resta una scuola inefficiente.</p> <p>La scuola dell'obbligo sforna ripetenti a getto continuo e "approvati" che sono per gran parte destinati all'analfabetismo di ritorno date le loro disagiate condizioni socioculturali.</p> <p>Nel 1931 gli iscritti sono quasi l'80% degli obbligati, ma molto spesso abbandonano dopo le prime tre classi.</p> <p>Solo il 44% dei ragazzi iscritti raggiunge il prosieguo, ossia l'esame di terza elementare.</p> <p>L'alfabetizzazione peggiora nell'era della fascistizzazione.</p> <p>La scuola complementare e l'istituto magistrale fecero subito registrare un vero e proprio crollo delle frequenze</p>
1924		<p>Abolizione del diritto di stampa, parola, associazione politica, ecc. vengono emanate le leggi "liberticide" di Mussolini, sciolto il Parlamento, sciolti tutti i partiti politici. È l'inizio della vera e propria dittatura fascista.</p>	
1929	Concordato tra Stato e Chiesa	<p>Il concordato garantisce la sopravvivenza del Seminario e delle scuole religiose.</p>	
1933		<p>Avvento al potere in Germania di Hitler e del nazionalsocialismo, che viene proclamato l'unico partito consentito.</p>	
1940		<p>Attuazione accordi internazionali Mussolini-Hitler.</p>	
1945		<p>Fine della seconda guerra mondiale; liberazione dal nazifascismo ad opera della Resistenza e delle truppe angloamericane.</p>	
1945		<p>Emanazione dei nuovi Programmi, istruzioni e modelli per le scuole elementari e materne.</p>	
1947	Legge n.457	<p>Sono ripristinati i Patronati scolastici</p>	



## SOMMARIO

### STORIA DELLA SCUOLA ITALIANA (Fabrizio Dal Passo)

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

1. Nascita del sistema scolastico italiano
2. L'istruzione pre-scolastica
3. Il Fascismo: riforme o controriforme?

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

1. Costituzione e nuove istanze
2. Il problema della gestione scolastica
3. Gli interventi di riforma negli anni '70-'90
4. Le Sperimentazioni
5. Un difficile bilancio

#### Capitolo Terzo: La scuola contemporanea

1. la riforma Berlinguer
2. Il riordino dei Cicli scolastici
3. L'Autonomia scolastica ed organizzativa
4. Il nuovo Esame di Stato
5. Organi collegiali
6. Edilizia scolastica
7. Riorganizzazione del Ministero della pubblica istruzione
8. Riforma dell'istruzione universitaria
9. La Riforma Moratti
10. Conclusioni

## APPENDICE

## BIBLIOGRAFIA