

STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

Oggetto di questa breve dispensa è “L’evoluzione del sistema educativo/formativo in Italia. Il tema, che, pure così come indicato, ha molteplici possibilità di approccio e sviluppo - pedagogico, economico-sociale, antropologico, politico-legislativo, ecc. -, qui si traduce, in definitiva, nel ripercorrere la storia della scuola in Italia dal solo versante del sistema scolastico, provando a ricostruire sia gli interventi di carattere ordinamentale che - dalla riforma Casati ai nostri giorni - hanno modificato l’architettura complessiva del nostro sistema di istruzione e di formazione, sia quelle innovazioni di segno metodologico e organizzativo – es. i Decreti Delegati, il Regolamento dell’autonomia.. - che hanno di volta in volta contribuito a mutare il rapporto della scuola con la società civile, i quali, a mio avviso, rappresentano gli strumenti utili per meglio orientarsi in una stagione in cui la nostra scuola è impegnata a ripensare se stessa.

Dico subito che la conoscenza di questa *storia della scuola* è parte fondamentale di quella cultura professionale degli insegnanti (di tutto il personale della scuola), che la situazione attuale della scuola sollecita a quella consapevolezza che sola permette di essere soggetti consapevoli, come docenti e come cittadini, e non meri oggetti di decisioni prese da altri.

Lungi da me l’idea di poter essere esaustivo – ammesso che ne fossi capace - provo a condividere una prima pista di studio, una traccia, una chiave di lettura, un filo rosso interpretativo.

Prima di entrare nel merito, vale la pena soffermarsi velocemente sui termini “Evoluzione” e “Sistema”.

Letteralmente il termine *evoluzione* definisce una lenta e graduale trasformazione ovvero uno sviluppo lento e graduale da una forma ad un’altra. Detto che l’uso del termine non implica di per se un giudizio di valore – es. da una forma **meno..** ad un’altra **più..**, -, qui si tratta di ricostruire nei suoi tratti essenziali e aver ben chiari i mutamenti più significativi che hanno contraddistinto - lungo un arco di 150 anni - il modo di essere, di vivere e di operare della scuola italiana, avendo ben chiaro che questa ricostruzione ci racconta la storia stessa del nostro paese, storia politica, economica, sociale.

Col termine sistema si da’ *un aggregato ordinato di parti ciascuna delle quali sta isolatamente pur dipendendo le une dalle altre secondo regole ispirate da un unico fine*. Ora, dando per scontato che tutti sappiamo cosa vuol dire educare (Dalla TRECCANI ricaviamo: promuovere con l’insegnamento e con l’esempio lo sviluppo delle facoltà intellettuali, estetiche, e delle qualità morali di una persona; Sviluppare e affinare le attitudini e la sensibilità; Allevare, far crescere), abbiamo che Tutto il processo educativo deve sempre e comunque essere considerato un sistema, non solo perché gli interventi debbono essere sistematici, cioè attuati con ordine e metodo, ma perché sempre tali interventi si ripercuotono e hanno influenze su tutte le varie componenti della relazione educativa. Allo stesso modo la



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

Scuola, nel suo complesso, quale luogo dove si svolge il processo educativo, non può che essere individuato come Sistema Scolastico, e cioè *l'Insieme organico dei vari momenti formativi istituzionali presenti in una comunità regolato secondo criteri che rispettano l'autonomia delle varie parti che lo compongono e la funzionalità per tutti i membri della comunità stessa che ne ha voluto e ne garantisce l'esistenza*. Il Sistema scolastico, però, formato da un complesso ordinato, secondo norme e modalità codificate, delle scuole dei vari ordini e gradi, non può che essere parte, sia pure con posizione di centralità, di un ambito ben più vasto che è il Sistema formativo. Di Fatti il Sistema formativo, insieme organico dei vari momenti formativi, **istituzionalizzati e non**, presenti in una comunità, regolato secondo criteri che rispettano l'autonomia delle varie parti che lo compongono e la funzionalità per tutti i membri della comunità stessa che ne ha voluto e ne garantisce l'esistenza, ingloba il Sistema scolastico e qualsiasi iniziativa potenzialmente formativa presente sul territorio sfruttandola ai suoi fini. E lo fa in due modi: interagendo sia a livello di contenuto (osmosi dei contenuti scolastici e extrascolastici e lettura diversificata), sia a livello di strutture (cinema, palestre, teatri, ecc.); e operando un raccordo stretto e solidale con attori istituzionali e non del territorio.

Questa breve e fin troppo sintetica riflessione sui termini che compongono la traccia apre la stessa ad un ampio campo di riflessioni che lascio a voi sviluppare. Qui mi limito a dire che appare evidente che senza una effettiva programmazione di politica scolastica che tenga conto e investa il sistema formativo nel suo complesso (ordinamento scolastico, edilizia, orari, curricoli, sistema amministrativo, reclutamento e formazione del personale, retribuzione, agenzie extrascolastiche, territorio, per citare solo alcuni degli elementi che compongono il sistema), qualsiasi riflessione maturata nel campo della scienza dell'educazione è destinata a fallire nei suoi tentativi di innovazione. Allo stesso tempo apre a tutta una serie di domande sulla attuale natura del sistema (...), le cui risposte, o almeno una parte di esse, al netto delle corrette e giuste valutazioni politiche, possono trovarsi proprio nel ripercorrerne la sua storia.

La Scuola, nell'accezione moderna di primaria base di cultura per i bambini di ogni classe sociale, organizzata e controllata dallo Stato, ha le sue origini e il suo sviluppo a partire dall'Ottocento. Si è soliti datare l'inizio di questa storia al 13 novembre 1859, quando Vittorio Emanuele II emana la legge Casati (ministro per la Pubblica Istruzione del Regno di Sardegna nel governo Lamarmora dal 19 luglio 1859 al 21 gennaio 1860). In realtà, la legge, che riflette la realtà scolastica piemontese e lombarda, e che dopo la proclamazione del Regno d'Italia (1861) viene estesa gradualmente all'intero Paese, è il risultato di una storia lunga e complessa, le cui radici più recenti vanno rintracciate nelle vicende dell'età della Restaurazione che poi sfociarono nella formazione dello stato unitario.



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

E' il XVIII secolo il periodo in cui nascono le scuole pubbliche promosse e controllate dallo Stato e non dai comuni come nel Medioevo. Due sono le date importanti: la prima è il 1772, anno in cui nel *Regno di Sardegna* di *Vittorio Amedeo II di Savoia* nascono le prime "Scuole Pubbliche". Sono scuole elementari con l'unico corso d'abecedario, appendice propedeutica ai più alti gradi di studio. La seconda è il 1812, anno in cui si avrà un primo vero intervento di sistema, con l'istituzione di un ordine primario, obbligatorio e gratuito, e un ordine secondario (ciascuno di tre anni), entrambi a carico dei comuni con i maestri assunti per concorso e nominati dai comuni stessi, e con l'istituzione di licei e scuole speciali a carico però dello Stato, che si fa anche carico di erogare di borse di studio per studenti meritevoli.

Con la Restaurazione si incrinano le basi che l'impero napoleonico aveva dato al sistema istruzione e si riporta tutto al 1772 e agli ordini religiosi: nel 1814, Vittorio Emanuele I, abroga tutte le allora vigenti disposizioni in materia di istruzione pubblica e pone l'ordine ecclesiastico dei Gesuiti alla guida delle scuole secondarie, i cui professori erano ecclesiastici o comunque laici dotati di una certificazione vescovile che attestava che essi avrebbero agito nel supremo interesse dello stato e della Religione. La scuola primaria resta letteralmente abbandonata a sé stessa, poco diffusa e si contrasta qualsiasi tentativo di innovazione in proposito.

Va detto che le innovazioni avviate nei decenni precedenti non furono del tutto accantonate. Dopo un primo periodo di "crollo" tra il 1814 e il 1830, ci fu un progressivo risveglio alimentato dalla generale ripresa economica di alcuni stati italiani. E soprattutto in Piemonte.

Nel 1822, Carlo Felice, con le Regie Patenti, istituisce Scuole comunali della durata di due anni, sei ore al giorno, con Maestri nominati e pagati dai comuni ma con certificato rilasciato dal vescovo.

Nel 1848, di fronte ad un profondo e vasto analfabetismo che pregiudica fortemente lo sviluppo economico e sociale (nel periodo 1831-1848 in Piemonte i tre quinti della popolazione è analfabeta, ma lo stato di degradazione dell'organizzazione e delle strutture scolastiche del tempo, accomuna, senza grandi, differenze tutti gli Stati Italiani, settentrionali e meridionali: l'analfabetismo in Italia raggiunge il 90% della popolazione), con la legge Boncompagni si istituisce il Ministero della Pubblica Istruzione, che rappresenta il primo radicale tentativo di laicizzazione dell'ordinamento scolastico. Alle dipendenze del Ministero vengono poste le scuole, pubbliche o private che fossero, di ogni tipo ordine e grado e tutti gli insegnanti, che per poter esercitare la loro attività devono sostenere un esame di abilitazione. Viene insediato il Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione, ai comuni è dato l'obbligo di provvedere alle spese per l'istruzione elementare maschile e femminile, si riafferma l'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione elementare, e si struttura l'ordinamento in tre rami -primaria, secondaria classica e speciale (cioè tecnica), universitario. Malgrado le buone intenzioni di laicizzare e innovare, l'unico effetto della legge fu quello di



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

centralizzarne il controllo: le innovazioni pedagogiche furono blande, l'insegnamento della religione rimase garantito dalla presenza nelle scuole di un direttore spirituale nominato dal vescovo e le innovazioni chieste dai liberali rimasero inascoltate: si conferma il primato dell'indirizzo umanistico e delle discipline classiche mentre si introducono appena le discipline scientifiche e matematiche. In definitiva, il desiderio di contrapporre, con la legge Boncompagni, alla pedagogia dei gesuiti una pedagogia di matrice militare sul modello dell'accademia, si rivelò mera velleità e il processo di laicizzazione molto più lento del previsto.

Nel 1853, con il ministro Cibrario, viene approvato il Regolamento per le scuole elementari e per i maestri che stabiliva la gratuità e l'obbligatorietà dell'insegnamento elementare inferiore (I e II classe), interamente a carico dei comuni, che dovevano provvedere anche allo stipendio dei maestri.

In questi anni, si "sfornano" provvedimenti a ripetizione, una messe tale che, tuttavia, non produce effetti, ne risolve il problema di un ordinamento ancora molto complesso. Ancora nel 1857, dopo vari progetti e discussioni si arriva alla formulazione della legge Lanza che attribuiva al Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione le principali funzioni in merito ai libri di testo, ai programmi scolastici, ai concorsi, ai provvedimenti disciplinari e così via, e istituiva due ispettori generali (uno per le scuole magistrali ed elementari e uno per quelle secondarie) con il compito di vigilare sull'andamento degli studi e sul personale scolastico.

E' in tale situazione che, nel bel mezzo della seconda guerra di indipendenza e alla vigilia delle annessioni, e nel giro di soli quattro mesi viene varata la Casati. La legge può definirsi di sistema riformando in modo organico l'intero ordinamento scolastico, dall'amministrazione all'articolazione per ordini e gradi alle materie di insegnamento, confermando la volontà dello Stato di farsi carico del diritto-dovere di intervenire in materia scolastica a fianco e in sostituzione della Chiesa cattolica che da secoli deteneva il monopolio dell'istruzione. (*"L'istruzione pubblica diventa una macchina, che*

in certe ore del giorno, in tutti i luoghi deve agire con la medesima forza, deve essere messa in moto dagli stessi maestri, deve produrre medesimi effetti onde i cittadini non altro insegnino, né altro imparino, se non quello che il governo vuole si sappia e nel modo e nella misura in cui egli vuole che si insegni e si impari")

Da notare che il modello di sistema scolastico-educativo delineato nella legge non si ispirò ai modelli stranieri. Lo stesso Casati afferma che la riforma tende a configurare un "sistema di media libertà": *né quello inglese* (nessuna ingerenza dello Stato), *né quello belga* (ampia concorrenza degli istituti privati), *ma quello di molti paesi della Germania* (lo Stato gestisce l'istruzione, ma consente la presenza delle scuole private). La scelta determinerà un graduale distacco del sistema educativo italiano dai modelli europei, tuttora riscontrabile nei programmi, nei metodi di insegnamento e nelle materie.



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

La legge si propose di contemperare diversi principi: il riconoscimento dell'autorità paterna, l'intervento statale e l'iniziativa privata. A tal proposito, la legge sancì il ruolo normativo generale dello Stato e la gestione diretta delle scuole statali, così come la libertà dei privati di aprirne e gestirne di proprie, pur riservando alla scuola pubblica la possibilità di rilasciare diplomi e licenze.

Lascio a voi se volete, approfondire l'analisi della Casati, la cui applicazione, formale e sostanziale, nelle diverse parti del nuovo Regno d'Italia fu largamente disomogenea. Qui mi limito ad una breve riflessione, neanche tanto lontana dalla più cogente attualità.

Nell'immediato dell'unità l'atteggiamento tipico della borghesia e della classe dirigente piemontese fu quello di non confrontarsi con le realtà così diverse di un'Italia appena riunita, ma di riferirsi ai modelli istituzionali. Non è un caso, quindi, che il modello dell'ordinamento scolastico elaborato in Piemonte con la Casati, creasse non pochi problemi e trovasse notevoli difficoltà e ritardi di applicazione, se non proprio disapplicazione, nel momento in cui venne esteso alle altre regioni (Lombardia, Toscana, Marche ed al regno delle due Sicilie). Tanto per sottolineare alcuni spetti. Di fronte ad un tasso di analfabetismo rilevato con il censimento del 1861, il primo post-unitario, del 78%, (scorporato per regioni il dato è tanto più drammatico laddove si scende lungo la penisola e tanto più diffuso tra la popolazione di sesso femminile), la legge, mentre limita ai soli due anni del corso elementare inferiore l'obbligatorietà (solo i comuni superiori ai 3.000 abitanti sono tenuti a istituire corsi elementari superiori), trasferisce tutta la scuola primaria, e quindi il peso di allargare l'alfabetizzazione, sulle casse dei comuni, che dovevano provvedervi "in proporzione alle loro facoltà e secondo i bisogni degli abitanti". Sta di fatto che mettere in connessione l'istruzione con i bilanci finanziari dei comuni, spesso poverissimi di risorse strutturali ed economiche, o, come nelle province meridionali dove le scarse risorse devono affrontare contemporaneamente questioni più pressanti come l'arretratezza dei mezzi di produzione, la mancanza di lavoro, le scarse condizioni igieniche e così via, consente facili evasioni: ne fu una prova il fatto che, dopo l'emanazione della legge, l'analfabetismo rimase molto più diffuso nei comuni privi di entrate e con situazioni finanziarie "dissestate". Ancora. Di fronte e alle differenze linguistiche da regione a regione e ai diversi dialetti nell'ambito della stessa regione insieme alla scarsissima conoscenza della lingua italiana (parlata in pratica solo da chi conosceva anche il latino), si ovviò con l'istituzione di una vigilanza all'insegnamento della lingua nazionale attraverso la diffusione dei provveditorati agli studi e scegliendo come modello fondamentale per la didattica quello tedesco, e non solo per scelta di politica (il centralismo e la forte burocrazia), quanto per contenuti e metodi didattici ministeriali cui il cittadino si doveva passivamente conformare con il versamento del tributo. Infine, di fronte ai pur timidi tentativi di riforma dell'Istruzione nel periodo post -risorgimentale, di connotazione borghese, incentrati sulla preparazione degli



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

allievi al mondo del lavoro ed alle attività produttive, necessarie in un periodo di ricostruzione dell'unità d'Italia, l'impianto didattico della Casati prevedeva la divisione in classi per anni di corso, dava la priorità alle discipline letterarie e classiche anche negli indirizzi tecnici, mentre svalutava la scuola di base supervalutava quella secondaria classica ed universitaria, fissava orari rigidi e eliminava ogni attività non prevista dai programmi ministeriali. Insomma separando nettamente la scuola antica classica dalla nuova scuola tecnica ed entrambe ancora dal grado di istruzione elementare, ribadiva, affermava, il concetto delle differenze sociali dei ceti e della divisione sociale del lavoro.

Sull'argomento c'è molto. Vale come giudizio sulla legge quanto dirà Carlo Cattaneo: *La legge Casati è indegna del tempo e dell'Italia. Non conviene porvi mano per rappezzarne la decima parte*". Di fatto, la Destra storica, compiuta l'unificazione politica e amministrativa del paese, di fronte ai gravissimi problemi del nuovo stato, non ultimo quello di "fare gli italiani", compito affidato (anche) alla scuola, abbandonando l'idea di una nuova riforma scolastica, scelse di mantenere la legge Casati che, fatto salvo solo alcune modifiche, rimase in vigore fino al 1923, quando intervenne la riforma Gentile.

Numerosi furono gli interventi per una diffusione sempre più capillare dell'istruzione primaria e nella lotta contro l'analfabetismo, operati dai vari ministri che succedettero al Casati. Ricordiamo Francesco De Sanctis, primo ministro della Pubblica Istruzione del Regno Unito, che affrontò il problema della preparazione dei maestri che dovevano essere *"capaci di un'azione educativa tendente a sollevare le plebi al rango di cittadini italiani"*; il ministro Berti che convinto che non si sarebbe ottenuto nessun beneficio nell'ambito dell'istruzione se non si fossero migliorate le condizioni dell'insegnamento e degli insegnanti emanò alcuni provvedimenti speciali in materia di insegnamento elementare e di riforma delle scuole magistrali. Infine, Coppino la cui legge fu emanata il 15 luglio 1877 durante il periodo di governo della Sinistra storica, con a capo Agostino Depretis.

Un po' di dati rendono più chiaro il quadro nel quale si inseriscono tali interventi, e in particolare la Coppino.

Diversi sono gli studi statistici sull'istruzione pubblica e privata in Italia elaborati nei primi anni post-unitari. La prima inchiesta parlamentare data il 1863, ma il documento cui bisogna fare riferimento, anche per il significato che lo stesso assume per tutta la storia dell'istruzione in Italia, è la *Relazione sulle condizioni della Pubblica Istruzione in Italia*, pubblicata nel 1865, voluta dal ministro Natoli per il quale *"qual pur siasi la verità giova conoscerla e farla conoscere. A tal fine non si deve tralasciare alcun utile documento nella polvere degli archivi ma trarre in luce tutti i fatti che possano soccorrerci a giudicare tanto i mali che ereditammo dal passato, quanto i bisogni presenti e i pericoli dell'avvenire"*.



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

I dati statistici raccontano di una situazione dell'istruzione primaria in Italia molto grave, specie se messa a confronto con quella di altri paesi europei. Il Censimento del 1861 evidenziavano in particolare le diverse condizioni da regione a regione. Rispetto all'analfabetismo gli estremi della scala sono il Piemonte con 573 analfabeti ogni 1000 abitanti e la Basilicata con 912. Rispetto al numero delle scuole si ha che in tutto il paese c'erano 14 scuole ogni 10 mila abitanti. I comuni privi di scuole elementari, sia pubbliche che private, erano 209, e però in ben 1.807 mancavano le scuole femminili e in 253 quelle maschili. Rispetto agli alunni dai 5 ai 12 anni, si ha che sono iscritti solo il 38% di maschi e il 30% di femmine. Per quanto riguardava invece la condizione degli insegnanti, i laici sono 22.329, di cui 10.314 maestri e 12.015 maestre, mentre i religiosi erano 9.092, di cui 7.290 maestri e 1.802 maestre, molti, peraltro, erano quelli che possedevano soltanto la patente provvisoria

Il censimento del 1871 attesta un notevole peggioramento dell'analfabetismo rispetto alla situazione preunitaria. Se è vero che il censimento 1861 dice che il 78% della popolazione è analfabeta, e il censimento del 1871 il 69%, in realtà poco è mutato nella composizione dei dati del 1861. Di fatti, laddove l'analfabetismo maschile era del 74% e quello femminile del 84%, con punte del 90% nell'Italia meridionale, nel '71 non si riscontra alcun significativo miglioramento nel dato femminile e in quello complessivo del mezzogiorno. E tale situazione grosso modo permane ancora alla fine del decennio. La cosa più importante che introduce la Coppino è la gratuita dell'istruzione elementare e le sanzioni per chi disattendeva l'obbligo (le sanzioni non erano previste nella precedente Legge Casati) Importante sottolineare che al testo della legge collaborò anche Aristide Gabelli, pedagogista seguace del positivismo. Ora, se è vero che le spese per il mantenimento delle scuole rimasero a carico dei singoli comuni, i quali, nella maggior parte dei casi, non erano in grado di sostenerle e dunque la legge non fu mai attuata pienamente, va detto che la Legge Coppino, insieme alla riforma di democratizzazione dello stato con la legge elettorale del 1882, ebbe una rilevante importanza e contribuì in buona misura ad una diminuzione crescente dell'analfabetismo nell'Italia di fine ottocento e a "*formare i nuovi cittadini*": oltre ad imparare a leggere, a scrivere ed a far di conto, agli alunni veniva insegnata *educazione civica in modo da introdurre i giovani nella società*. Venne dato anche molto spazio alle materie scientifiche e venne cambiata la metodologia di insegnamento, da un rigido dogmatismo alla concretezza (influenza della filosofia positivista del momento) In ciò i programmi della scuola elementare del 1888 legati al nome del pedagogista Aristide Gabelli sono una delle espressioni più significative del positivismo pedagogico italiano; sottolineano la necessità di un insegnamento attento al metodo sperimentale alimentato da "*lezioni di cose*".

Influenzata dal positivismo e dal taglio fortemente laico, la legge Coppino fu ampiamente e aspramente criticata dai cattolici (i più intransigenti, di fronte alla decisione di abolire i direttori spirituali e a maestri, legittimati con la legge Casati, che



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

non potevano più insegnare il catechismo e la storia sacra, mandarono i propri figli nelle scuole private gestite dalla chiesa) e, pur rappresentando un notevole, significativo, passo in avanti, con l'obbligo portato a tre anni, le sanzioni per gli evasori, il controllo statale sulle nomine dei maestri, il sollecito per i comuni a riservare nei bilanci i fondi necessari per garantire l'istruzione nel corso inferiore, producendo un aumento del numero delle scuole, rimase largamente inoperante.

L'Italia di fine '800 è un paese di poco più di 22 milioni di abitanti, di cui solo poco più di 400.000 hanno il diritto di voto e nel quale il processo di unificazione non ha attenuato le enormi differenze di sviluppo economico, sociale e culturale tra il nord e il sud del paese. Il fatto che nel 1871 il 69 % della popolazione superiore ai sei anni non sa né leggere né scrivere e nel 1901, a quarant'anni dalla legge Casati, la percentuale di analfabeti è ancora del 48,7 % ci dice della debolezza dello sforzo dei governi nel campo della istruzione pubblica. Significativo è quanto racconta in parlamento, nel 1889 il deputato Ruggero Bonghi, quando ricorda di essersi fatto ridere addosso in Inghilterra perché "in nessun paese l'insegnamento obbligatorio è di così breve durata quanto in Italia". Se è vero che dal 1871 al 1901 il numero degli alunni delle scuole elementari aumenta da 1.723.000 a 2.733.000 (anche il numero degli alunni delle scuole medie, pubbliche e private aumenta: da 61.800 a 150.200), il mancato assolvimento dell'obbligo scolastico nelle scuole elementari resta comunque molto alto ed è estremamente ristretta la percentuale di quelli che si avviavano all'istruzione media e superiore che, pur affiancata dall'istruzione tecnica, una scuola di "élite", rimane riservata ad una "minoranza scelta", destinata alla formazione di professionisti, funzionari, impiegati, professori, maestri, tecnici ecc. e frequentata dai loro figli. La scuola, insomma rispecchia in modo preciso le stratificazioni sociali e mira a conservarle. Interessante notare che se pur intorno al '900 l'Italia è il paese europeo con il maggior numero di scuole secondarie (soprattutto private), conta la più alta percentuale di analfabeti!: è largamente diffuso nelle zone industriali e in particolare nel settore tessile, l'uso e l'abuso del lavoro minorile, e terribile è la condizione dei bambini nel sud, utilizzati quasi come schiavi nei lavori agricoli e ancor più nell'industria estrattiva per 12 ore al giorno, dalle 4 del mattino alle 16 per sei giorni consecutivi.

L'età giolittiana, in virtù della crescita economica, contraddistinta dalla grande industria e dal primo boom dei consumi, di un certo sviluppo della democrazia, caratterizzato dall'emergere di nuovi ceti, dal radicamento di partiti, sindacati e leghe, dallo stesso atteggiamento di neutralità del Governo nei conflitti sociali, di un vivace dibattito culturale attraverso le "Riviste", sono segnati da una forte domanda di istruzione e una crescente pressione di studenti provenienti dai ceti medi e popolari, prima sulla scuola primaria, quindi su quella tecnica. In tale quadro gli interventi significativi da ricordare sono i **"Provvedimenti Orlando"** (Legge 8 luglio 1904, n. 407) e **La legge Daneo-Credaro** (4 giugno 1911, n. 487). I primi portano l'obbligo dai



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

nove anni ai 12 anni di età istituendo nei Comuni con più di 4000 abitanti (1164 su 8000) una “scuola popolare” formata da due classi postelementari, la V e la VI, con orario ridotto da 4 a 3 ore giornaliere e con l’obbligo di sostenere un esame di maturità, compiuta la IV elementare, per quelli che intendevano proseguire gli studi secondari; prevedono l’istituzione di scuole serali e festive per analfabeti e miglioramenti economici per i maestri; la legge Daneo-Credaro prevede il passaggio dai Comuni allo Stato della scuola elementare (ma limitatamente ai centri non capoluogo), dando un certo impulso all’espansione sistematica dell’istruzione elementare nel Paese; affida ai Patronati scolastici degli asili infantili, l’organizzazione di corsi per emigranti, il riordinamento delle scuole rurali e per analfabeti; istituisce i corsi popolari. Entrambe tuttavia, al di là delle buone intenzioni, presentavano notevoli contraddizioni e non produssero nei fatti significativi effetti.

Vale velocemente ricordare che gli anni che portano alla riforma Gentile, vedono nascere e crescere l’associazionismo dei maestri e dei professori che portano a provvedimenti normativi circa la formazione, il reclutamento, lo stato giuridico, e un vivace dibattito - Commissione Reale 1905 - sulla possibilità di dare vita ad una scuola media unica di quattro anni, senza latino, fondendo la scuola tecnica e il ginnasio inferiore, previsti dalla Casati, che avrebbe dovuto aprire la strada per i successivi studi nei differenti indirizzi (scuola normale, istituto tecnico e liceo diviso in moderno e classico), dibattito che non porterà ad alcun esito, rendendo evidente l’incapacità di una classe dirigente di rispondere agli inediti nodi che la nuova democrazia poneva, in ciò fondando le premesse della crisi della democrazia stessa.

La scuola nel dopoguerra da una parte registra il progressivo sfaldamento del fronte democratico/socialista, dall’altra l’avanzata e la diffusione di un “nazionalismo educativo” operato da Gentile, ma soprattutto da Lombardo Radice che nel 1920 dà vita alla rivista “Educazione nazionale” e fonda i “Gruppi d’azione per le scuole”, che da lì a poco si riuniranno in “Fasci”. Insomma, la crisi di disorientamento che travagliava l’intero paese travaglia anche la scuola e la cultura pedagogica.

La riforma Gentile trova la sua prima e piena ragione d’essere nella necessità di affrontare l’annoso nodo della formazione della classe dirigente. Detto che la nascita della riforma non può essere ricondotta all’affermazione del fascismo, vuoi per le radici ideologiche che la sostengono - liberalismo e neoidealismo -, vuoi perché i regi decreti che la sostanziano sono varati nel 1923 - a circa un anno dalla marcia su Roma e prima del delitto Matteotti (10 giugno 1924) che segna il passaggio del fascismo al regime -, vuoi, infine, perché è attuata nel rispetto formale delle norme dello Statuto Albertino e del sistema parlamentare, si può però affermare che col fascismo *lo slogan “poche scuole ma scuole”, che Croce, Gentile e Salvemini avevano già lanciato prima della guerra, trova il clima adatto per una sua rapida applicazione.*



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

“Noi vogliamo in fatto di scuola, a preferenza di sterminati eserciti di Serse, piccoli eserciti ateniesi e spartani, di quelli che vinsero l’Asia e fondarono la civiltà europea”.
(Benedetto Croce)

“La limitazione delle iscrizioni è propria delle scuole di cultura e risponde alla necessità di mantenere alto il livello di dette scuole chiudendole ai deboli e agli incapaci. Noi abbiamo troppi ed inutili, quando non son valenti, professionisti, ed abbiamo invece molto bisogno di industriali, di commercianti, di artigiani, di minuti professionisti”. (Giovanni Gentile)

E’ la legge del 3 dicembre 1922, *“Delegazione di pieni poteri al Governo del Re per il riordinamento del sistema tributario e della pubblica amministrazione”*, che consente a Gentile (ministro dal 31 ottobre 1922 al 1° luglio 1924), evitando la discussione parlamentare – di far emanare cinque regi decreti che riformano l’intero ordinamento scolastico (il R.D. 1054 del 6 maggio 1923 per la scuola media di 1° e 2° grado; il R.D. 2012 del 30 settembre 1923 per l’università, il R.D. 2185 del 1° ottobre 1923 per la scuola elementare, con gli altri due decreti il 1679 del 31 dicembre 1922 e il 1753 del 16 luglio 1923, riforma l’amministrazione centrale e periferica della P.I.).

Vale fare un approfondimento del complesso reticolo normativo i cui effetti, per non pochi aspetti ancora si riflettono nella attuale scuola!, qui mi limito a sottolineare i punti principali della riforma che si possono così riassumere:

- innalzamento dell'obbligo fino al quattordicesimo anno di età;
- scuola elementare uguale per tutti, dopo l'alunno deve scegliere tra liceo scientifico, ginnasio e scuola complementare per l'avviamento al lavoro;
- solo la scuola media consente l'accesso ai licei e a sua volta solo il liceo classico permette l'iscrizione a tutte le facoltà universitarie;
- l’insegnamento della religione cattolica è obbligatorio essendo "fondamento e coronamento" dell'istruzione primaria;
- l’istituzione dell’istituto magistrale per la formazione dei futuri insegnanti elementari;
- l’istituzione di scuole speciali per gli alunni portatori di handicap;
- la graduale scomparsa da tutte le scuole di ogni ordine e grado delle lingue delle minoranze appena annesse all'Italia (tedesco, sloveno e croato);
- la messa al bando dello studio della psicologia, della didattica e di ogni attività di tirocinio.

Quella che Gentile disegna è una scuola elitaria e severa: *“gli studi superiori, nella concezione del filosofo, sono "aristocratici, nell'ottimo senso della parola: studi di pochi, dei migliori”*. Ma per meglio comprendere la struttura della riforma, vale soffermarsi un attimo sugli aspetti teorico-pedagogici che la sostengono. Intanto, la riforma intende contrapporre il momento soggettivo, autonomo, del processo di apprendimento, la valorizzazione della spontaneità, dell’intuizione e della creatività del fanciullo soggetto attivo e non oggetto dell’insegnamento, all’eteronomia del



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

sapere. La scuola è “formativa”, nella pedagogia idealistica gentiliana, nel senso che l’insegnante non è colui che espone ciò che sa perché l’alunno impari, ma è colui che ripensando, “rifacendo”, il proprio sapere insieme agli alunni, fa sì che questi ultimi possano elevarsi fino a lui mettendoli in grado di procedere verso nuovi saperi e quindi in grado di auto svilupparsi e auto formarsi. L’educazione è intesa come un divenire dello spirito stesso, il quale realizza in tal modo la propria autonomia. Il processo di “auto-educazione, per il Gentile, segue un ritmo dialettico della vita spirituale secondo tre momenti fondamentali, quello della soggettività: “arte”, quello dell’oggettività: “scienza e religione” e quello della sintesi: “filosofia”. Su tale base Gentile struttura l’intero corso scolastico in tre corrispondenti momenti successivi. Nella scuola elementare l’alunno acquista i mezzi di formazione delle culture attraverso un insegnamento che tiene conto in quell’età della prevalenza dei momenti dell’arte e della religione. Nella scuola media, l’alunno, attraverso la cultura classica, deve acquisire la mentalità necessaria alla cultura che, soprattutto nelle classi superiori, comprende lo studio della storia della filosofia. Infine, con gli studi universitari lo studente si appropria della vera, e propria, cultura, realizzando il suo autentico essere cittadino. Va detto che, in pratica, tutto l’impianto teorico resterà pura intuizione pedagogica, lettera morta di fronte al consolidarsi di un apparato centralistico e dogmatico. E tuttavia, rende chiaro che la riforma Gentile non è una semplice operazione di ingegneria scolastica, proponendosi di ridefinire le finalità della scuola e il suo ruolo nella società secondo una visione elitaria e con un rafforzamento dell’intero ordinamento gerarchico. In essa è ben presente l’idea, liberale e liberista, che l’assetto costruito dalla borghesia è quello *naturale* e che la società fondata su tale assetto è quella storicamente compiuta e come tale deve essere tutelata. Ecco quindi le “*poche scuole ma scuole*” destinate alla formazione della “*classe dirigente*” di una tale società e la forte divaricazione degli indirizzi scolastici insieme alla precocità delle scelte degli alunni. Ecco quindi che l’educazione religiosa, “*filosofia inferiore*”, torna a essere obbligatoria nelle elementari, essendo *adatta ai bambini e alle masse* che sono incapaci di elevarsi alla concezione filosofica del mondo.

“Il fine della presente riforma è quello di trasformare la scuola, che è stata finora possesso di una società borghese, in scuola del popolo fascista e dello Stato fascista : del popolo che possa frequentarla; dello Stato che possa servirsene per i suoi quadri e per i suoi fini” (Giuseppe Bottai)

La citazione del Bottai la dice lunga su qual era l’idea che il fascismo aveva della scuola, sulla stessa riforma Gentile e sulla strategia – detta dei *piccoli ritocchi* – messa in atto per adeguare la Riforma alle proprie esigenze socio-politiche senza per questo riuscire a modificarne l’impianto generale e fascistizzare la società italiana anche attraverso la scuola.

Con i “ritocchi”:



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

- nel 1923 viene istituito un biennio integrativo alla scuola complementare per l'iscrizione al liceo scientifico e al corso superiore dell'istituto tecnico di Gentile;
- nel 1924 viene ampliato il numero dei licei scientifici e attenuato il rigore dell'esame di Stato di Casati;
- nel 1928 viene disposto il passaggio dell'istruzione professionale al ministero dell'educazione nazionale;
- nel 1929 si dispone la trasformazione della scuola complementare in scuola di avviamento professionale (3+2) agrario, commerciale, industriale, artigiano, femminile e marinaro, nonché l'insegnamento obbligatorio della religione cattolica nelle scuole medie di 1° e di 2° grado (concordato).

La fascistizzazione della scuola avviene attraverso

- lo scioglimento delle associazioni dei docenti e la nascita dell'Associazione nazionale degli insegnanti fascisti nel 1925;
- la nascita, nel 1926 dell'Opera Nazionale Balilla;
- la chiusura del movimento scoutista nel 1928;
- l'adozione libro unico di stato (vengono stampate dal poligrafico di stato ben 5 milioni e mezzo di copie) nel 1929;
- lo scioglimento dei circoli dell'Azione cattolica e la nascita dell'Associazione fascista della scuola nel 1931;
- l'obbligo del giuramento al re e al fascismo per gli insegnanti universitari e l'obbligo tessera PNF per tutti gli insegnanti nel 1933;
- l'obbligo del tessera del PNF per accedere ai concorsi nel 1933;
- l'inserimento della cultura militare obbligatoria per medie inferiori, superiori e università nel 1935;
- lo scioglimento del Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione e l'istituzione del consiglio di disciplina che decreta sanzioni senza possibilità di ricorso nel 1935;
- la nascita della GIL (Gioventù Italiana del Littorio) nel 1937;
- le leggi razziali che vede l'espulsione di insegnanti e studenti ebrei dalla scuola di stato, l'epurazione dei libri di testo e l'introduzione di nuove discipline universitarie (demografia, antropometria, statistica comparata delle razze) del 1938.

Nel 1939, con l'intento di riformare la riforma Gentile, Bottai fa approvare dal Consiglio nazionale del fascismo la "Carta della Scuola".

Il contesto racconta di una società animata da forti spinte di modernizzazione, il cui rapporto con la scuola, attraverso la Carta, non può che essere compiutamente populista e fascista. E infatti, le 29 dichiarazioni della "Carta della scuola" prevedevano

- una scuola artigiana triennale priva di sbocchi per le realtà periferiche e rurali,



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

- una scuola professionale triennale con possibile accesso a una scuola tecnica biennale priva di ulteriori sbocchi,
- una scuola media di durata triennale con lo studio del latino per l'accesso ai licei classico, scientifico e artistico, nonché all'istituto magistrale e tecnico-commerciale (tutti quinquennali e tutti aperti all'università, mentre restavano quadriennali gli istituti agrario, industriale, geometri)

Fatto salvo, nel 1940, l'istituzione della scuola media con il latino, che sostituiva il triennio iniziale di tutti i corsi di scuola secondaria previsti dalla Gentile, definita "unica" anche se in realtà lasciava fuori la scuola professionale e artigiana, lo scoppio della II guerra mondiale non rese possibile l'attuazione della carta che resta solo un documento storico che ci racconta quale sarebbe stata la politica scolastica del fascismo se non fosse caduto. formare dei lavoratori "attivi e disciplinati" ma al tempo stesso "contenti dei limiti imposti dallo stato".

La scuola fu uno dei settori in cui il fascismo *attuò alcuni dei suoi interventi più efficaci e duraturi nonché legati ad aspetti rilevanti della tradizione italiana intesa in senso ampio*. Al di là delle dichiarazioni e dei "ritocchi", resta la riforma Gentile che, resa possibile dal potere fascista, divenne *una delle realizzazioni più qualificanti e durature del regime... Se la centralità dell'istruzione classica e l'approccio storico nello studio della filosofia e delle lingue antiche e moderne, sono gli aspetti della riforma Gentile che vanno ben oltre il ventennio, appare chiaro che il tentativo di contenere la crescita della scolarità, soprattutto di quella secondaria classica e l'uso politico della religione cattolica come "filosofia inferiore", sono gli aspetti che, nel più vasto ambito educativo, evidenziano lo sforzo compiuto dal regime fascista di inquadrare e indottrinare la gioventù*.

La storia della scuola, repubblicana è la storia di una crescita che ha visto un mutamento quantitativo di tali dimensioni da essere esso stesso un mutamento qualitativo. E' la storia di uno sviluppo della scuola che, così come quello economico e civile, viene assecondato ma non governato dalla politica, per cui pur registrando interventi di una certa significatività appaiono evidenti le difficoltà dei processi di decisione politica, che non riguardano certamente solo i problemi scolastici.

La Scuola della Repubblica ha inizio con il dibattito alla Costituente e quindi con la Costituzione del '48. Prima di entrare nel merito del dettato Costituzionale, vale ricordare alcune citazioni, per rendere il quadro di quel dibattito vivace, a volte aspro, ma sempre di altissimo livello, che vide fra i protagonisti, personalità come Moro, Dossetti, La Pira, Togliatti, Marchesi, Bobbio, Calamandrei, Calogero, Codignola Lombardi. Furono questi che si misurarono e affrontarono il problema di una scuola che fosse aperta a tutti, obbligatoria e gratuita per almeno 8 anni, che affermasse la libertà di insegnamento, che non escludesse il diritto di istituire scuole private e però senza oneri per lo Stato, che garantisse l'accesso ai gradi più alti degli studi ai



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

meritevoli anche se privi mezzi, che, in una stagione di conflitti e contrapposizioni ancora forti, attraverso un alto compromesso, fosse capace di salvaguardare la laicità della scuola pur applicando il principio della istruzione religiosa quale “fondamento e coronamento” della educazione scolastica (applicazione art.7)

“Ogni individuo ha pieno e uguale diritto all’educazione e all’istruzione, un diritto indispensabile al graduale sviluppo della personalità. Se questo diritto non fosse concesso al fanciullo, sarebbe compromessa quella formazione dell’uomo che sta alla base di una Costituzione democratica”. Aldo Moro

“La scuola è organo centrale della democrazia, perché serve a risolvere quello che secondo noi è il problema centrale della democrazia: la formazione della classe dirigente. La formazione della classe dirigente, non solo nel senso di classe politica, di quella classe cioè che siede in Parlamento [...] ma anche classe dirigente nel senso culturale e tecnico: coloro che sono a capo delle officine e delle aziende, che insegnano, che scrivono, artisti, professionisti, poeti. [...] La classe dirigente deve essere aperta e sempre rinnovata dall’afflusso verso l’alto degli elementi migliori di tutte le classi, di tutte le categorie”. Piero Calamandrei

“Ho sentito dire che la scuola deve formare l’uomo moderno; io non so che cosa sia quest’uomo moderno. La scuola deve formare l’uomo capace di guardare dentro di sé e attorno a sé; a formare l’uomo moderno provvederanno i tempi in cui egli è nato. Ogni uomo è moderno nell’epoca in cui vive”. Concetto Marchesi

La Costituzione. Articolo 3

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rinnovare 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.

Articolo 5

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento

Articolo 33

L’arte e la scienza sono libere e libero ne è l’insegnamento. La Repubblica detta le norme generali sull’istruzione e istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi. Enti e privati hanno diritto di istituire scuole e 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,



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello di alunni delle scuole statali. È 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 e accademie, hanno diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato.

Articolo 34

La scuola è aperta a tutti. L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita. I capaci e i meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno il diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze che devono essere attribuite per concorso.

Da ricordare, per le loro implicazioni anche gli

- art. 7 (riconoscimento Patti Lateranensi),
- art. 35 (importanza della formazione professionale per i lavoratori),
- art. 117 (originaria formulazione - affidamento alle regioni dell'istruzione professionale e artigiana)

L'applicazione del dettato costituzionale doveva, però, prima fare i conti con la pesante eredità gentiliana e i "ritocchi" del fascismo. Defascistizzare la scuola italiana, prima fra tutte la scuola elementare, la più influenzata dal fascismo, era il primo e più urgente compito da svolgere.

Sulla linea suggerita dal pedagogista americano Corleton Washburn (seguace di Dewey e propugnatore del sistema Winnetka), che già dal '43 guidava una commissione per la revisione dei programmi scolastici, si operò una ripulitura dei programmi e dei testi cancellando tutti i riferimenti al Regime, alla razza, al nazionalismo esasperato, che furono sostituiti con gli ideali di grandezza e convivenza pacifica tra i popoli. Allo stesso tempo si cercò di divulgare tra i maestri modalità proprie dell'attivismo pedagogico: *dalla necessità di soddisfare i bisogni di base del bambino (salute fisica mentale, emotiva), attitudini ed interessi, alla opportunità che il bambino impari ad identificare il proprio benessere con quello della propria famiglia, della comunità, dello Stato, del mondo facendogli vivere un'esperienza autentica di vita sociale.*

La eccessiva prudenza di De Ruggiero che temeva di pregiudicare con disposizioni affrettate una riforma che andava invece meditata e discussa in Parlamento, ma soprattutto la pressione cattolica e conservatrice fece sì che le indicazioni di Washburne si riducessero a ben poca cosa. Il risultato di compromesso se ebbe il merito, almeno sotto l'aspetto della dichiarazione di principio e degli ideali enunciati, di avere girato pagina rispetto al ventennio fascista, sostituendo *al dogmatismo e al campanilismo culturali di marca gentiliana gli ideali della libertà dell'insegnamento, del pacifismo e dell'intenzionalismo educativo*, in pratica non modificò granché la situazione, tant'è che *gli insegnanti non si accorsero nemmeno delle novità* e continuarono ad lavorare



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

come prima, entro un sistema scolastico, per altro, che non veniva minimamente modificato, lasciando, soprattutto, la scuola elementare su quel doppio binario che da una parte vedeva la “scuola media”, che permetteva di proseguire gli studi grazie allo studio del latino, dall’altra la “scuola di avviamento professionale” che, senza l’insegnamento del latino, escludeva da qualsiasi proseguimento degli studi.

Il primo intervento di un certo rilievo sulla scuola media fa data nel 1951, con il disegno di legge promosso dal ministro Gonella.

Secondo il principio “a ciascuno la sua scuola, a tutti la scuola”, il disegno introduceva la “scuola post-elementare” che pur prevedendo una scuola media unica articolata in quattro indirizzi:

- il classico, orientato verso i licei,
- il tecnico, propedeutico all’istruzione tecnica,
- il professionale a quella professionale,
- il normale destinato a proseguire per un triennio l’istruzione elementare,

di fatto manteneva il sistema duale, dove un canale non permette ulteriori sbocchi.

Il disegno di legge resterà solo sulla carta, trovando forte ostilità sia tra le organizzazioni cattoliche dei maestri (AIMC) e dei professori (UCIIM), sia delle organizzazioni laiche che, e a ragione, considerarono l’indirizzo professionale una “scuola dei poveri”.

Tutto resterà come prima.

Gli anni del “boom economico” (50-60) raccontano di una Italia (quella del nord) che incrementa ed espande gli investimenti produttivi, il mercato del lavoro il benessere e il consumo privato e di una scuola che, chiamata a confrontarsi con i profondi mutamenti che la nova situazione mette in moto, è vecchia e incapace di entrare in reale sintonia con il Paese che cambia.

Si pensi solo

- *alla mobilità sociale dovuta al movimento immigratorio dal sud verso il nord e dalle campagne verso le metropoli;*
- *alla crescente domanda di forza-lavoro femminile tradizionalmente esclusa dai circuiti produttivi;*
- *alla socializzazione delle culture, tanto da portare le culture “subalterne” a rivendicare livelli di vita e standards formativi pari a quelli goduti da gruppi sociali più emancipati.*

In tale contesto, la scuola, sia in quanto strumento di liberazione ed emancipazione culturale, sia in quanto agenzia sociale di servizio e assistenza, diventa ben presto uno dei crocevia nevralgici della complessa trama di “bisogni-domande-aspettative”.

Se nel 1951 il 25% dei bambini non frequenta regolarmente il corso elementare e ancora nel 1957 è altissimo il numero di coloro che abbandonano la scuola elementare, vuol dire che almeno fino agli anni sessanta le scuole primarie - pur presenti in quasi i tutti i Comuni italiani – non riescono ad alfabetizzare compiutamente il Paese. Il fatto



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

è che la scuola primaria non ha ancora sciolto la contraddizione che l'ha distinta fin dalla sua nascita, l'essere, cioè, da un lato scuola per molti (moltissimi!) destinati a fermarsi al solo "leggere, scrivere e far di conto", dall'altro scuola che prepara agli studi successivi, e perciò chiamata a "scegliere", selezionare, coloro - appunto i "migliori" - che a questi studi avrebbero potuto dedicarsi, (anche se trovo più corretto dire che dire che selezionava coloro che a questi studi "erano destinati"): dopo l'esame interno di licenza elementare, l'esame di ammissione alla scuola media - al quale fino ai primi anni Sessanta ci si preparava privatamente - costituisce al riguardo la soglia di sbarramento e lo strumento della selezione. (Lasciatemi qui ricordare, con affetto, io piccolo, mia nonna e a volte mia madre davanti a quel primo TV preso a rate a seguire attentamente "Non è mai troppo tardi" e copiare con cura, su un geloso quadernetto, quei meravigliosi segni che con pazienza il maestro Manzi dettava e compitava su una nera lavagna a quadretti: insomma, ancora in quei primi anni sessanta, l'analfabetismo era ben lungi dall'essere stato debellato).

E' del 1947 l'istituzione di corsi di cultura popolare contro analfabetismo, tesi anche, se non soprattutto, per ovviare al registrato esubero di maestri.

Nel '50 nascono gli istituti professionali molto simili alle scuole tecniche sotto la gestione di diversi e vari enti con una offerta professionale assolutamente parcellizzata. E ancora, nel '51, sulla scorta del progetto Bottai, vengono istituiti i Centri didattici di natura fondamentalmente moderati e confessionali, mentre nel '55, su progetto Gonella, il ministro Ermini, istituisce la scuola post-elementare, anch'essa di natura fondamentalmente confessionale, che ha in pratica il solo scopo di assorbire l'esubero degli insegnanti.

Insomma, gli anni di gestazione del movimento riformatore, che darà i suoi frutti soltanto negli anni sessanta, vedono un affannoso e confuso rincorrersi di provvedimenti che non riescono ad aggredire alle radici i problemi della scuola e dare risposta ai bisogni e alla domanda sociale. Così l'emanazione dei nuovi programmi per la scuola elementare nel 1955, che se da un lato affermano *le esigenze didattiche delle pedagogie attivistiche*, dall'altro si ispirano ai principi dello spiritualismo cattolico: *i programmi del '55 cadono nel difetto di sopravvalutazione della componente religiosa, considerata come "fondamento e coronamento di tutte l'opera educativa"; da qui anche il criterio metodologico-didattico secondo cui la vita scolastica abbia quotidianamente inizio con la preghiera, che è elevazione dell'animo a Dio.* Ciò detto, resta il fatto che i programmi Ermini hanno almeno il merito di *alleggerire e ridurre il carico culturale e la frantumazione didattica della scuola elementare degli anni cinquanta, soprattutto puntando sull'organizzazione di un insegnamento scandito in due cicli col compito di individualizzare i processi cognitivi ai ritmi e alle capacità di ciascun allievo.*

Di natura e impostazione non diversa sono gli istituti tecnici femminili istituiti nel 1956. Il primo intervento per rispondere al dettato Costituzionale di una certa rilevanza è l'introduzione dell'educazione civica nel '59 e la rivisitazione ed estensione fino a comprendere la Costituzione nei programmi di storia nel 1960 ad opera di Moro.



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

Va sottolineato, anche, come gli anni '50 sono percorsi da un dibattito sulla scuola, a volte duro, aspro, fortemente vivo. Già nel congresso del PCI del 1947 si mette in evidenza l'assoluta necessità di un piano di edilizia scolastica, di un intervento di assistenza, di un attivo intervento per il rispetto dell'obbligo, di una valorizzazione del lavoro dei docenti anche con un deciso intervento a favore degli stipendi degli stessi. E ancora, nel 1949, il congresso CGIL sottolinea gli stessi temi, sollevando al contempo, nell'ambito del problema occupazione, il problema del precariato. Temi che sfoceranno nel 1954 in scioperi dei docenti per lo stipendio e a sostegno dell'immissione in ruolo dei precari e nel 1955 animeranno la nascita della rivista *riforma della scuola*

Gli anni '60, gli anni del centro-sinistra, ma anche del Concilio, raccontano di una Italia ormai realtà industriale che guarda la televisione e va in automobile. Il PIL nei primi cinque anni cresce al ritmo del 6% all'anno contro il 5 medio dei paesi OCSE. Sono gli anni che vedono crescere a ritmi altissimi la migrazione dal sud verso il nord e sempre più la rilevanza dei giovani e delle donne. Se da una parte cresce la domanda di scolarizzazione (fra il 1948 e il 1958 gli iscritti all'istruzione media raddoppiano e si incrementa la scuola secondaria, specie quella tecnica e professionale) dall'altra oltre il 50% dei ragazzi frequenta l'avviamento e forte rimane l'esclusione e la selezione. La situazione, per altro, è ben descritta nell'inchiesta sulla miseria e sulla disoccupazione svolta tra il 1952 e il 1954 da una Commissione parlamentare che illustra, pur nei limiti dovuti ai criteri SVIMEZ utilizzati, come ben l'85% della forza lavoro è sprovvista di istruzione o possiede solo quella elementare; che, nella linea che va dalle elementari all'università, fatto 100 il numero degli alunni solo il 12, 5% arrivava alla scuola media, solo il 6,5 si iscrive alle superiori e solo il 16% di questi si diploma. Solo il 4% si laurea! Significative sono le parole di don Lorenzo Milani: *“Voi dite d'aver bocciato i cretini e gli svogliati. Allora sostenete che Dio fa nascere i cretini e gli svogliati nelle case dei poveri. Ma Dio non fa questi dispetti ai poveri. È più facile che i dispettosi siate voi...”*

Fra il 1959 e il 1960 si cerca di mettere mano alla scuola media.

Nel 1959 il ministro Medici presenta due progetti: il primo che ripropone l'ipotesi di una scuola media divisa in quattro sezioni: umanistica, tecnica, artistica, normale, respinto dal Consiglio Superiore; il secondo che dopo il primo anno comune lascia la facoltà di scegliere fra latino, osservazioni scientifiche o artistiche.

Nel 1960 il ministro Bosco presenta l'emendamento secondo il quale si spostava al secondo anno l'opzione fra latino e applicazioni tecniche, che però non sarebbero state materie d'esame: nell'anno scolastico 1960-61 si avvia la sperimentazione di 304 classi di scuola media unificata.

L'ultimo giorno del 1962, con la *L.1859* nasce la *riforma della scuola media*, che segna *indubbiamente una svolta radicale nell'ordinamento del sistema scolastico italiano.*



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

La riforma (che vale un approfondimento degli gli aspetti salienti nella sintesi schematica in appendice) istituisce la Scuola Media dell'obbligo, che, riunificando in un unico percorso triennale tutti i corsi medi inferiori, apre, dopo l'esame di licenza, che ha valore di esame di Stato, la strada a tutti gli indirizzi della scuola secondaria.

Alla media unica si arriva attraverso un vasto movimento di opinione che vede in prima linea i docenti e i partiti laici e di opposizione che si raccolgono in diverse associazioni e che ottengono il consenso dell'opinione pubblica e degli imprenditori che ben colgono gli effetti economico-sociali del boom. Le lunghe trattative tra DC e PSI, che portano alla legge n.1859/62, chiudono un serrato dibattito che dalla Commissione Reale e quindi alla Costituente copre 60 anni di storia della scuola, e quindi di storia civile, culturale e politica italiana. Ma soprattutto chiude il lungo periodo di transizione dal vecchio modello scolastico alla prima significativa applicazione del dettato costituzionale, che meglio risponde alle mutate esigenze del paese- significativa e la progressiva introduzione delle classi miste - e accompagna il processo di sviluppo economico che richiede una sempre maggiore quantità di forza lavoro qualificata. Certo, resta l'ambiguità del latino che diventa materia "facoltativa" del terzo anno, ma necessaria per l'accesso al liceo, laddove lo studio di nessuna materia è richiesto per l'iscrizione agli istituti tecnici e professionali. Ma il passo avanti compiuto è fatto su una strada cui non è più possibile tornare indietro. D'altra parte va pure detto che il "diritto allo studio" rivendicato e enunciato secondo lo spirito della Costituzione si scontra con una scuola che rivela tutta la sua inadeguatezza e ritardo.

La Scuola, quella del cittadino, è e resta un'area di privilegio: la "cultura" che amministra è lontana dai bisogni di conoscenza di quella parte di società, la più ampia e popolare, che tradizionalmente è stata "esclusa"; il suo resta un metodo di selezione e scelta e che certo non si accorda con l'esercizio del diritto al lavoro. Insomma la scuola non può diventare veramente per tutti se non cambia profondamente.

La scuola media **non è più...** *«La scuola media, con i primi fondamenti della cultura umanistica e con la pratica del lavoro, saggia le attitudini degli alunni, ne educa le capacità e, in collaborazione con le famiglie, li orienta nella scelta degli studi e li prepara a proseguirli». Ad essa si accede con un esame di ammissione e si chiude con un esame di licenza il cui risultato «...si esprime con uno dei seguenti giudizi: ottimo, buono, sufficiente, insufficiente, affatto insufficiente» che propongono «...un giudizio complessivo e motivato: 1° sulle capacità generali e sul profitto di ciascuna disciplina; 2° sull'energia e continuità del volere; 3° sulla disposizione a proseguire gli studi; 4° sulle qualità morali dimostrate, anche in rapporto alle attività svolte nelle organizzazioni giovanili», cui si affianca, per il completamento degli otto anni di obbligo scolastico, la scuola di avviamento al lavoro, volta alla preparazione della mano d'opera per l'industria, e la scuola artigiana volta al completamento del percorso scolastiche delle popolazioni rurali.*



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

Ma nella pratica **non è ancora** la scuola della Costituzione. Giusto per dire, basta soffermarsi sull'art.11 o sull'art.12! E' un processo che si è solo avviato lungo un percorso che troverà anche ostacoli a volte insormontabili: è del 1967 la *“Lettera a una professoressa”*.

Nel 1963 si prova a dare una traccia alla scuola media attraverso nuovi programmi che non vedranno vita, mentre resta la differenza tra adempimento e proscioglimento dall'obbligo così come la permanenza di classi differenziali

La spinta al rinnovamento per una scuola libera, laica e di massa trova alla fine degli anni '60 nuove forme e linguaggi di espressione. La contestazione attraversa la scuola sempre più inadeguata a dare risposta ai nuovi bisogni alle nuove domande, aprendo un insanabile divario tra la cultura della scuola e la richiesta di cultura che, inconsapevolmente o meno, sale dal profondo delle nuove generazioni. Il problema della scuola dualista, che pure nelle dichiarazioni di principio sembrava superato, si scontra con la persistenza di alti tassi di evasione scolastica e *la manifesta drammaticità della selezione attraverso le “bocciature”, segno evidente di quel nuovo metodo di “selezione classista” adoperato dalla persistente mentalità elitaria dei docenti, così ben evidenziata da Don Lorenzo Milani.*

Nell'anno che segna l'inizio della cosiddetta Contestazione, il 1968, dopo lunghe e a volte durissime lotte e con la fortissima resistenza della DC, le cui motivazioni socio economico culturali sono ben note, con la legge n. 444 viene istituita la Scuola materna statale gratuita per i bambini dai tre ai sei anni che *“...si propone fini di educazione e di sviluppo della personalità infantile, di assistenza e di preparazione alla scuola dell'obbligo, integrando l'opera della famiglia”*., e per la quale nel 1969 vengono emanati gli Orientamenti. Ma è il '69 l'anno della svolta. La spinta dei movimenti studenteschi portano

- al prolungamento a cinque anni dei professionali,
- alla liberalizzazione dell'accesso all'università
- alla “sperimentazione” del nuovo “esame di maturità”, strutturato in due prove scritte – una di italiano e una specifica del tipo di istituto – e una prova orale su due materie, una scelta dalla commissione e una dallo studente, fra le quattro indicate dal ministero svolto davanti una Commissione formata tutta da docenti esterni salvo uno, membro interno, scelto dai docenti del CdC. - La “sperimentazione” del nuovo modello di esame resterà in vita trent'anni! -.

Se i provvedimenti evidenziano l'incapacità politica di dare vita ad un vero progetto di riforma complessiva del sistema scolastico e formativo, pure segnalano che il vento è cambiato, la scuola comincia a cambiare.

Se da una parte, infatti, non trova sbocco, agli inizi degli anni settanta, il tentativo di riforma della scuola secondaria superiore, laddove, pure, una parte della storiografia



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

specialistica sottolinea come si sia comunque verificato un processo di lungo periodo di "cambiamento senza riforma" i cui aspetti più rilevanti sono il forte sviluppo della istruzione tecnica e il superamento dello storico divario tra istruzione maschile e istruzione femminile; dall'altra, con gli anni '70/80, si entra negli anni del tempo pieno alle elementari, dei decreti delegati, della 517, dei programmi della scuola media, Insomma, gli anni '70 sono gli anni di un vivace dibattito, di una serie di interventi normativi di grandissimo valore e significato nella storia della scuola italiana.

Il contesto è noto.

La contestazione studentesca iniziata nel '68 si fonde con le rivendicazioni del modo del lavoro, apre la strada al famoso "autunno caldo" e allo "statuto dei lavoratori" (ma anche alla stagione della "tensione" e al lungo e doloroso periodo del "terrorismo").

La spinta sociale mette in crisi il centro-sinistra, apre al compromesso storico e conquista il divorzio nel '74.

Sotto la spinta dei notevoli cambiamenti a livello socio-culturale che modificano i rapporti e l'educazione, delle contestazioni operaie e studentesche che spingono ad una scuola aperta e democratica, ma anche dalla provocazione di esperienze come quella della scuola di Barbiana di don Milani che denuncia una scuola d'élite e privilegio e spinge ad una scuola per tutti quale diritto, emerge forte l'esigenza di una nuova organizzazione scolastica: c'è bisogno di apertura e di democrazia e l'idea di un'autonoma gestione della scuola - rispetto all'apparato statale - viene considerato elemento fondante di un rilancio qualitativo del servizio scolastico.

La scuola, anche in virtù della scuola media unica, diventa di massa: effetto e causa di un mutamento profondo della società italiana. La domanda sociale prevale sulla capacità di governare il sistema: a metà degli anni 70 gli alunni sono più di sette milioni e mezzo e i docenti delle scuole elementari, medie e superiori sfiorano il milione di unità.

Il cambiamento di maggiore forza ed evidenza si ha nella scuola elementare con la legge 820/1971 che istituisce il tempo pieno come *risposta ai bisogni sociali dell'utenza ma destinato a diventare un laboratorio di innovazione in virtù dei tempi distesi per l'apprendimento e per lo spazio curricolare che si apre per i nuovi saperi*: prolungare il tempo scuola significa arricchire i curricoli tradizionali con attività integrative. Ma soprattutto la legge, con spirito quasi rivoluzionario, sostituisce l'insegnante unico con il team-docenti.

E' la Costituzione il punto di riferimento, è il dettato costituzionale che recita che la scuola è di tutti ed è affidata allo Stato che garantisce pari opportunità e uguaglianza. E' in tale contesto che nel 1973 con la Legge delega n. 477, si opera l'intervento normativo forse più importante dei primi anni 70.

La legge "*delega al Governo per l'emanazione di norme sullo stato giuridico del personale direttivo, ispettivo, docente e non docente della scuola materna, elementare, secondaria e artistica dello Stato*", ritenuta da alcuni una "autentica rivoluzione



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

silenziosa” e da altri una forma di “normalizzazione”, viene dopo tre anni di discussione, di profondi contrasti, scioperi di notevole rilevanza, lacerazioni violente fra partiti, conflitti accesi tra sindacati e Governo, che hanno visto succedersi ben quattro governi (Colombo, due Andreotti e Rumor).

I concetti fondamentali della legge sono tre :

- 1- **la partecipazione**, l’invito alla comunità di appartenenza ad entrare in relazione con la scuola (genitori, enti locali, ... l’extrascuola);
- 2- **la funzione docente**, per dare rilievo e sviluppo alla professionalità degli insegnanti;
- 3- **l’innovazione**, la spinta a sperimentare nuove didattiche e ricerche educative che fissano i Quattro i principi fondanti:
 - la scuola è una istituzione da ricomprendere nella più vasta comunità sociale;
 - per ciò stesso la sua gestione è sociale;
 - la sua funzione è educativa;
 - sono istituzionalizzati i rapporti scuola-famiglia.

Su tali principi vengono emanati i “Decreti Delegati” il 31 maggio 1974 che segnano una svolta nella concezione dell’organizzazione scolastica, incentrata sull’idea della scuola autonoma e democratica

- **D.P.R. 416** sul riordinamento degli organi collegiali: l’organizzazione scolastica che si apre per la prima volta al territorio e alla pluralità per la gestione democratica della scuola
- **D.P.R. 417** sullo stato giuridico del personale: viene delineata la funzione docente con un ruolo prevalentemente “trasmissivo” della cultura, seguono la funzione direttiva e quella ispettiva.
- **D.P.R. 418** sul lavoro straordinario al personale ispettivo e direttivo;
- **D.P.R. 419** sulla sperimentazione, la ricerca educativa e l’aggiornamento culturale e professionale e sulla istituzione dei relativi istituti (Cede, Bdp, Irrsae): esce dall’occasionalità e viene ormai istituzionalizzata la ricerca nella scuola, insieme alla sperimentazione e all’aggiornamento. Sono individuati due campi di attuazione della ricerca : la didattica e la metodologia, le strutture e gli ordinamenti , con le relative possibilità di sperimentazione. L’aggiornamento professionale e culturale è inteso quale esperienza irrinunciabile degli insegnanti in collaborazione con personale specializzato e con gli IRRSAE, gli Istituti Regionali di Ricerca, Sperimentazione e Aggiornamento Educativi, appositamente istituiti
- **D.P.R. 420** sullo stato giuridico del personale non docente;

I cinque Decreti con le modifiche successivamente apportate, oggi fanno parte del **Decreto Legislativo 16 aprile 1994 n. 297, Testo unico** delle disposizioni legislative in materia di istruzione, sebbene alcune norme siano state abrogate per essere riassunte e ampliate nel quadro dell’autonomia ai sensi del Regolamento 275/99.



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

Senza entrare nello specifico, e rinviando i dovuti richiami al D.P.R. 417 al D.P.R. 418 e al D.P.R. 420, vale sottolineare solo gli aspetti più rilevanti introdotti dai decreti 416 e 419.

Con il 416, nel momento in cui la scuola è una comunità che interagisce con la più vasta *comunità sociale e civica*, l'istituzione degli Organi Collegiali serve a *garantire la partecipazione alla gestione della scuola*. “I docenti, gli studenti (della scuola superiore) e i genitori sono inseriti in tutti gli organi collegiali. Un genitore presiede il Consiglio di Istituto. Il servizio dei docenti è valutato da un apposito Comitato; agli studenti e ai genitori viene garantito il diritto di assemblea. E' chiara l'affermazione della *nozione giuridica che vuole la scuola comunità di soggetti e di organi istituzionalmente chiamati a operare nel suo ambito*. In tale quadro, e per la funzione cui è chiamata la scuola, è il Collegio dei docenti che *“cura la programmazione dell'azione educativa sia per adeguare i programmi di insegnamento alle specifiche esigenze ambientali, sia per favorire il coordinamento interdisciplinare”*.

In ciò assume rilevanza il 419 che, aprendo la strada alle sperimentazioni, introduce modifiche nei percorsi di studi, nei contenuti e nei metodi di tutte le tipologie scolastiche del secondo grado.

Va detto che il processo si svolge senza una chiara e univoca strategia. Di fatto, fra gli anni 70 e 80 le differenti scelte e autorizzazioni operate dalle singole Direzioni Generali, in merito alle “sperimentazioni autonome” proposte dalle singole scuole, tengono conto da una *parte della posizione di diversa contiguità dei propri indirizzi a un mondo del lavoro che si sta rapidamente trasformando, dall'altra della necessità di adeguare i piani di studio ai nuovi sviluppi della cultura*. A tale situazione si cercherà di porre rimedio attraverso un processo di razionalizzare e la ricerca di soluzioni generalizzabili, che però non portano a esiti di rilievo. Nel frattempo appare sempre più evidente la necessità di intervenire sulla scuola media.

Il primo intervento legislativo teso a perfezionare il modello è la legge 348/77 “*Modifiche di alcune norme della legge 31 dicembre 1962, n. 1859, sulla istituzione e l'ordinamento della scuola media statale*”, che in soli quattro articoli abolisce l'insegnamento del latino – che può essere insegnato solo in modo facoltativo – che diventa nel rafforzamento della lingua italiana riferimento d'origine; abolisce la differenziazione per sesso delle applicazioni tecniche che diventa educazione tecnica; introduce l'educazione musicale per tutte le classi; rafforza l'insegnamento delle scienze e della matematica e delle lingue; fissa il monte ore massimo settimanale -30 ore -; definisce le materie e le modalità d'esame il cui superamento apre a tutti gli indirizzi della media superiore.

Il secondo intervento, il più importante e significativo, si opera nello stesso anno con l'emanazione della 517/77 “*Norme sulla valutazione degli alunni e sull'abolizione degli esami di riparazione nonché altre norme di modifica dell'ordinamento scolastico*”, su cui vale soffermarsi un attimo.



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

Molti la ricordano e la riassumono come la legge che introduce il principio dell'integrazione mediante l'assegnazione di insegnanti di sostegno alle classi che accolgono alunni diversamente abili, o che apre la possibilità di attivare interventi individualizzati in relazione alle esigenze dei singoli alunni, oppure che stabilisce nuove norme sulla valutazione e l'abolizione degli esami di riparazione per la scuola media. Questa legge di poche pagine, ma dense di significato, è tutto questo e altro ancora: delinea una nuova visione della scuola e ne rivoluziona alcuni strumenti istituzionali ritenuti, fino ad allora, e purtroppo ancora oggi a più di trenta anni dalla sua emanazione, quasi dei 'dogmi' pedagogici dalla maggior parte degli insegnanti.

Diciamo subito che i suoi capisaldi

- programmazione collegiale,
- flessibilità del gruppo classe,
- valutazione formativa,
- integrazione degli alunni disabili

costituiscono ancora oggi sfide aperte per la scuola, sottolineando l'assoluta modernità, attualità del provvedimento tale da essere, nell'immaginario collettivo, sinonimo di innovazione didattica.

La 517 pone il *superamento del vecchio piano di lavoro individuale con l'adozione della programmazione curricolare, che comporta una negoziazione sociale dei fini e degli obiettivi ed una loro trasparenza e comunicabilità.*

La 517 opera il *superamento della classe intesa come unico raggruppamento possibile, aprendola a modalità organizzative flessibili, funzionali, e ad una varietà di esigenze e di scopi, il cui unico punto di riferimento è la centralità dell'alunno e il suo diritto alla piena educazione, e quindi apre la strada alla possibilità di un ampliamento del tempo scolastico e di una sua più ricca articolazione.*

Ma soprattutto la 517 affronta il problema della valutazione, che attraverso le nuove modalità e i nuovi strumenti è, finalmente, *finalizzata a comprendere, accompagnare, sostenere l'alunno, piuttosto che definirlo nella rigidità di un voto, in una accezione meramente sommativa della valutazione scolastica.*

Nella 'Relazione Falcucci', che sintetizza il lavoro della Commissione che porterà alla legge, a proposito di valutazione si legge: *"Lo stesso criterio di valutazione dell'esito scolastico deve, perciò, fare riferimento al grado di maturazione dell'alunno, sia globalmente, sia a livello degli apprendimenti realizzati, superando la rigidità del voto e della tradizionale pagella."* Interessante è notare che queste innovazioni si inseriscono nel filone aperto con il TP della 820/71 che aveva aperto la strada allo *scardinamento della corrispondenza classe-maestro unico*, traendo da spunto dalle migliori esperienze di tale modello: quanto è lontano tutto ciò dalla 169/2008 o il DM 137 della Gelmini!

Appare evidente come l'idea che sostiene il complesso normativo è che *la scuola non può affidare il compito educativo a singoli insegnanti, ognuno operante nella*



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

solitudine della propria classe e della propria disciplina, per quanto preparati e competenti siano, ma la responsabilità è di tutta la scuola.

E' la scuola, intesa come comunità, che, in quanto soggetto sociale, si assume la responsabilità del successo degli studenti che la frequentano, che *deve avere come preoccupazione centrale il positivo esito educativo e scolastico di ogni singolo alunno, indipendentemente dalla situazione personale di partenza* adottando strategie che impegnano la collettività, non solo gli insegnanti, *se è vero che i criteri che guidano la programmazione educativa sono fissati dal consiglio di circolo o di istituto, che comprende anche altre componenti, prima fra tutti la famiglia.*

Entro questo quadro fa da perno il concetto di *integrazione* con particolare riferimento a quelli che la legge chiama "alunni portatori di handicaps", il cui inserimento nella scuola era già stato previsto in provvedimenti del '71 e del '73 e per i quali si disegna la specifica funzione del sostegno. Significativo è che la legge non delega tale compito né all'insegnante appositamente nominato né ad altri operatori, ma promuove l'assunzione collegiale di responsabilità.

L'attenzione individualizzata alla persona, anche e soprattutto a chi si trova in situazione di svantaggio, costituisce il nucleo pedagogico fondamentale della 517 che, introducendo *l'idea della scuola accogliente, inclusiva, centrata sul valore della persona umana e che assume la sfida della diversità*, prova a rispondere a Don Milani, laddove *fare dell'ultimo la pietra angolare non significa rendere facile la scuola e banale l'istruzione: "La vita era dura anche lassù. (Barbiana) Disciplina e scenate da far perdere la voglia di tornare. Però chi era senza basi, lento o svogliato, si sentiva il preferito. Veniva accolto come voi accogliete il primo della classe. Sembrava che la scuola fosse tutta solo per lui"*. Insomma la 517 affrontò una sfida che sembrava impossibile, *quella di fare dell'inclusione non solo una scelta forte sul piano sociale ed educativo, ma capace di migliorare la qualità didattica per tutti trasformando il problema dell'integrazione degli alunni disabili in una risorsa, facendone una fondamentale leva di miglioramento: alla scuola della selezione discriminante, l'alternativa non poteva e non può che essere quella dell'inclusione valorizzante.*

A completamento di questo articolato e complesso processo di modifica e revisione della 1859, nel 1979 col DM del 9 febbraio "*Programmi, orari di insegnamento, prove di esame per la scuola media statale*" si opera una vera e propria "riforma didattica" della scuola media.

Sui programmi del '79, così come sulla 517, molto si è detto e si dice, spesso senza neanche averli letti! Anche qui, lascio a voi l'approfondimento, limitandomi ad alcune riflessioni. Intanto, i programmi sono il frutto di un lungo e intenso dibattito scientifico e professionale che affronta la chiara evidenza della inadeguatezza dei programmi del 1963 sia perché non corrispondono più alla quotidiana pratica delle azioni didattiche che si realizzano nelle aule, sia perché sono lontanissimi dai bisogni formativi di una popolazione scolastica che si avvia a vivere gli ultimi anni del secolo breve. Ma



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

soprattutto fissano alcuni punti chiave che restano un chiaro irrinunciabile punto di riferimento del fare scuola.

Primo fra tutti l'individualizzazione degli interventi che *richiede una particolare cura dell'interazione formativa tra docente e alunno, in una organizzazione generale caratterizzata da attività di integrazione e di sostegno, da una accentuazione della collegialità docente e dell'interdisciplinarietà, rappresentativa dell'unità del sapere e della centralità della programmazione.* Programmazione, per altro, cui viene sottolineata la prospettiva educativa, laddove *tutte le discipline sono chiamate a privilegiare tale approccio.* A quaranta anni di distanza il documento conserva tutta la sua valenza e modernità, basti per questo rileggere la premessa generale

La pubblicazione dei *Programmi, orari di insegnamento, prove di esame per la scuola media statale*”, chiude, per la scuola, gli anni '70, che se hanno prodotto profonde innovazioni tali da segnare una certa discontinuità con il passato, hanno perciò stesso aperto contraddizioni e problemi tutti da risolvere, allo stesso modo come l'assassinio di Moro nel '78 segna una svolta profonda nella storia del nostro paese.

A voler sintetizzare gli anni '80, un decennio che segna la fine del “secolo breve”, basta dire che è il decennio del pentapartito e della cosiddetta “democrazia governante” craxiana, che è il decennio segnato dalla figura di Giovanni Paolo II, che è il decennio reaganiano e della perestroika gorbacioviana, della crisi e crollo del socialismo reale, della caduta del muro di Berlino. Contraddizioni e problemi tutti da affrontare, tutti da risolvere... ancora.

Gli anni ottanta sono quelli della scuola di massa:

- dal '66 all'86 gli alunni della scuola dell'obbligo sono aumentati del 54 %, quelli della media superiore del 107 %, quelli dell'università del 176,3 %.
- L'invasione rende immediatamente evidente da una parte la carenza di strutture, dall'altra la crescita del corpo docente che va rapidamente modificandosi nella sua composizione sociale.
- *“Ma soprattutto si apre in modo insanabile il divario tra la cultura della scuola e la richiesta di cultura che, inconsapevolmente o meno, sale dal profondo delle nuove generazioni. La scuola così comincia a cambiare”*

La creazione della scuola media unica, si è inserita in un trend di lungo periodo della scuola secondaria, anche se solo con i programmi del 1979 si può affermare che la scuola media sia diventata il secondo ciclo della scuola di base, ma mancando i necessari raccordi con la scuola elementare e soprattutto con quella superiore, la nuova Media determina una discontinuità che evidenzia la necessità di ulteriori riforme. A maggior ragione laddove la scuola secondaria superiore è rimasta ancora organizzata sulla base dei principi gentiliani, pur se ampio è l'orizzonte delle sperimentazioni aperte con il DD 419.



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

I mutamenti della secondaria superiore sono soprattutto legati a sviluppi quantitativi che ne hanno radicalmente trasformato il ruolo sociale come il relevantissimo incremento della istruzione secondaria tecnica che è divenuta il canale quantitativamente più importante e la fine della diseguaglianza legata al genere: rispetto all'insieme degli studenti secondari gli istituti professionali dagli anni 50 agli inizi degli anni 90 sono aumentati del 10% , gli istituti tecnici a loro volta, raccolgono quasi il 50% mentre i licei classici sono diminuiti di oltre 20 punti e sono stati sorpassati dai licei scientifici che si attestano attorno al 10%. Notevole è poi la presenza femminile che da un terzo passano a rappresentare il 50% degli iscritti alle scuole secondarie superiori.

In tale quadro appaiono in modo sempre più evidente *“i limiti di una impostazione che intende coprire e controllare tutti gli aspetti della crescita e della conoscenza, così come pure l’asfitticità in cui il quadro normativo obbliga l’atto dell’insegnamento”*.

Se da una parte sembra risolto il problema della “selezione” attraverso le bocciature, pur non mancando punte di assoluta evidenza che dimostrano come il fenomeno persista, il problema vero che emerge in questi anni è la cosiddetta "dispersione scolastica", ovvero, *il mancato conseguimento di livelli adeguati di apprendimento, nonostante la regolarità degli studi*. Peraltro, sono questi gli anni in cui si discute e si abbozzano idee per elevare l’obbligo scolastico, che investe in particolare la strutturazione del biennio, inteso o come propedeutico al triennio superiore, o semplice proseguimento della scuola media, e se abbinarlo, o meno, a corsi di formazione professionale. Restano idee e abbozzi!

Il fatto è che vengono al pettine tutti i nodi non risolti che la “rivolta” del ’68 aveva evidenziato e a cui si era cercato di dare una risposta politica e quindi normativa, *piccola negli intenti, priva di prospettive, cialtrona nella sostanza*.

Nella confusione delle cause con gli effetti si era creduto di risolvere e tacitare il malcontento generalizzato, come abbiamo visto,

- con la ‘riforma’ degli esami piuttosto che prevedere una rimessa in discussione dell’intero impianto scolastico,
- con la liberalizzazione degli sbocchi universitari,
- con la gestione collegiale della scuola e la creazione degli OOCC che avrebbero permesso la direzione delle scelte di fondo della scuola a studenti, famiglie e docenti (legge che, come sappiamo, di fatto rimase incompiuta proprio nella parte che avrebbe reso importanti e funzionali tali organi, quella economica: si poteva programmare ciò che si voleva, poi però non era quasi mai possibile realizzarlo !).

I cambiamenti rilevati comportavano anche un carico di lavoro molto maggiore per gli insegnanti, carico che doveva essere compensato con l’apposito decreto delegato che non fu mai neppure discusso.



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

Al di là del giudizio sui singoli provvedimenti, ciò che a mio avviso può leggersi è quasi la volontà di accreditare l'idea che “scuola di massa è sinonimo di scuola dequalificata”.

E però è proprio in tale contesto che si mette mano e si portano a compimento una importante riforma che segna l'intero decennio degli anni ottanta: la riforma dei programmi e gli ordinamenti della scuola elementare, che introduce il Modulo: 3 insegnanti ogni 2 classi, l'allungamento dell'orario didattico e la collegialità nella programmazione educativa, già presenti nelle classi a tempo pieno.

I nuovi programmi della scuola elementare (D.P.R. 104 del 12 febbraio 1985) firmati dal ministro Franca Falcucci si possono riassumere facendo capo ai motivi ispiratori e finalità, tutti indicati in premessa:

- **rispetto del dettato costituzionale** inteso come Formazione dell'uomo e del cittadino sulla base dei principi della Costituzione Italiana – articoli. 3, 4, 34 – e della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo (Statuto O.N.U. 26.6.1945);
- scuola elementare e **continuità educativa** da leggere quale raccordo pedagogico con la scuola materna e la scuola media.;
- **scuola, famiglia, partecipazione** nel senso che la scuola elementare non esaurisce le funzioni educative ma collabora con la famiglia e la società attraverso forme di partecipazione democratica (D.P.R.416/74);
- **educazione alla convivenza democratica** laddove la scuola è attesa alla complessa realtà del processo di trasformazione sociale;
- **la creatività come potenziale educativo;**
- la scuola come **ambiente educativo di apprendimento**, centro di confronto di idee derivanti dalla vita scolastica ed extrascolastica e direttamente legata all'ambiente e alle risorse culturali che esso offre;
- **diversità e uguaglianza** laddove la scuola, pur rispettando le scelte educative della famiglia, costituisce un momento di riflessione aperta ove s'incontrano esperienze di vita diverse, sottolineando, peraltro che *“È dovere della scuola elementare evitare, per quanto possibile, che le "diversità" si trasformino in difficoltà di apprendimento ed in problemi di comportamento, poiché ciò quasi sempre prelude a fenomeni di insuccesso e di mortalità scolastica e conseguentemente a disuguaglianze sul piano sociale e civile;*
- alunni in **difficoltà di apprendimento ed integrazione** di soggetti portatori di handicap, per cui il *“processo di integrazione di alunni portatori di handicap, soprattutto se gravi, esige non tanto una "certificazione medica", quanto la possibilità per la scuola di affrontare il processo educativo didattico, sulla base di una **diagnosi funzionale**, predisposta da servizi specialistici”,* la quale *“deve porre in evidenza le principali aree di potenzialità e di carenza presenti nella fase di sviluppo osservata, cosicché gli interventi da attivare nel quadro della*



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

programmazione educativo-didattica, di competenza dei docenti, siano i più idonei a corrispondere ai bisogni ed alle potenzialità del singolo soggetto; tali interventi devono mirare a promuovere il massimo di autonomia, di acquisizione di competenze e di abilità espressive e comunicative e, fin dove e possibile, il possesso di basilari strumenti linguistici e matematici”;

- le **linee del programma; programmazione ed organizzazione** didattica che sottolinea come *“La programmazione didattica ha un valore determinante per il processo innovativo che, con i programmi, si deve realizzare nella scuola elementare. Spetta ai docenti, collegialmente ed individualmente, di effettuare con ragionevoli previsioni la programmazione didattica, stabilendo le modalità concrete per mezzo delle quali conseguire le mete fissate dal programma e la scansione più opportuna di esse, tenuto conto dell'ampliamento delle opportunità formative offerte dal curriculum, sia con l'inserimento di nuove attività, sia con la valorizzazione degli insegnamenti tradizionali.”;*
- la **valutazione che deve** *“assicurare un'effettiva valutazione dei punti di partenza e di arrivo, dei processi, delle difficoltà riscontrate e degli interventi compensativi attuati”.*

La Riforma dell'ordinamento della scuola elementare (Legge 5 giugno 1990, n.148) dà un quadro organico al DPR 104/85 e introduce il modulo con una pluralità di docenti per la stessa classe.

La riforma della scuola elementare fu approvata dal Parlamento dopo nove anni di gestazione e di discussione. Avviata dal ministro Guido Bodrato nel 1981, e portata avanti dalla Falcucci, insegnante e prima donna ministra dell'Istruzione, molto determinata, che riuscì a far approvare i nuovi programmi della scuola elementare nel 1985 e dal ministro Giovanni Galloni, che istituì la Prima Conferenza Nazionale della Scuola nel 1988 che introdusse i moduli nella scuola elementare e gettò le basi dell'autonomia scolastica, fu col ministro Sergio Mattarella che l'iter si concluse con l'approvazione della legge 148 del 5 giugno 1990.

La vera forza di questa riforma – l'unica in senso democratico, dopo l'introduzione della Scuola media unica nel 1962 – la si ritrova in alcuni significativi aspetti che ne diedero assoluto valore e sostanza:

- la volontà politica di confrontarsi con gli esperti (la presidenza della Commissione sui nuovi programmi fu affidata al pedagogista Mauro Laeng, che affiancò il deputato del PLI Giuseppe Fassino), con le associazioni degli insegnanti, con i sindacati e con le forze parlamentari. (Significativo è che tutte le successive *"riforme"* furono decise dai governi e approvate con voto di fiducia, senza alcuna discussione parlamentare);
- lo svecchiamento dei contenuti sulla base di una visione più moderna della scuola e della società, ispirata alla visione *"cognitiva"* di Chomsky, Bruner, Gardner: la riforma ha in mente un *"fanciullo della ragione"*, che vive in una società



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

tecnologica, culturalmente avanzata e che richiede una formazione di base di livello molto elevato e al quale va dato modo di sviluppare l'intelletto, la logica, l'azione, la socialità;

- la specializzazione dei docenti per aree disciplinari, nei tempi distesi della didattica e nella collegialità della programmazione.
- l'individuazione di un "*contenitore*" che interpretava al meglio cambiamenti in atto, adatto ai nuovi programmi e punto di equilibrio fra chi voleva estendere il tempo pieno e chi voleva una scuola "*leggera*", con poche ore e senza tempo pieno, *per non sottrarre troppo a lungo i bambini alle famiglie (?)*. Il modello approvato, infatti, prevedeva classi a tempo pieno, richieste soprattutto al Nord, e moduli di 30 ore settimanali, con tre insegnanti specialiste per materia su due classi, che dedicavano due ore alla settimana a programmare insieme le attività e lavoravano in team. Il modello si rivelò vincente. Le maestre "*specialiste*", lungamente preparate con 5 anni di corsi di aggiornamento obbligatori, dopo alcuni anni di rodaggio diedero vita a una delle migliori scuole elementari del mondo occidentale!

C'erano voluti 9 anni di una lunga, ampia e articolata discussione che aveva visto coinvolti il parlamento e la società civile per produrre la legge.148/90, che teneva insieme nuovi programmi di insegnamento, nuovi modelli organizzativi e formazione dei docenti, basteranno 8 minuti nel 2008 per smantellarla, con un solo Consiglio dei Ministri di mezza estate, quando i ministri Tremonti e Gelmini decisero, con un colpo di mano e senza alcun confronto parlamentare, di tornare alla scuola del libro Cuore e al maestro unico.

Sarà Sergio Mattarella nel suo "Così la scuola torna a De Amicis" pubblicato sul quotidiano Europa del 7 settembre 2008 a scrivere "*la ragione della riforma del '90 non è stata, al contrario di quanto incautamente dice la Gelmini, 'aumentare il numero degli insegnanti' che non è aumentato, e neppure quello di mantenerne il livello a fronte del calo demografico. La ragione è stata la consapevolezza del grande ampliamento dell'ambito dei saperi che la scuola elementare era chiamata a impartire ai bambini verso il duemila*", sottolineando che: "*La riforma del '90 fu il risultato di un lungo e approfondito dibattito; non soltanto politico e parlamentare, ma anche della cultura, anzitutto tra i pedagogisti, del mondo della scuola, tra le associazioni di docenti e nel sindacato*".

A chiudere gli anni ottanta va ricordato il D.M. 3 giugno 1991 "Orientamenti dell'attività educativa nelle scuole materne statali". Vale soffermarsi sulla premessa del DM, in particolare laddove nel contesto di una "*società in movimento*" viene sottolineato che il bambino è soggetto di diritti.

"La società italiana è attualmente caratterizzata da ampie, profonde e contrastanti trasformazioni che, rifrangendosi in maniera differenziata nei diversi contesti storici, sociali e culturali del Paese, configurano una peculiare condizione di complessità, i cui indicatori emergenti richiedono una attenta considerazione. La pluralità dei



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

modelli di comportamento e degli orientamenti di valore, la presenza di nuove ed incidenti forme di informazione e la proliferazione dei luoghi di produzione e di consumo rendono difficili il controllo, la gestione e l'equa distribuzione delle risorse nel tessuto sociale. Tuttavia, la rapidità dei processi di transizione, che sta alla base di un diffuso senso di insicurezza sui valori e di una crescente contraddittorietà nelle condotte e negli stili di vita, si profila al tempo stesso ricca di potenzialità ed opportunità di sviluppo positivo. L'espandersi delle reti e dei linguaggi massmediali, ad esempio, pur rischiando di produrre effetti di conformismo e di indurre abitudini di ricettività puramente passiva, rappresenta non di meno una importante fonte di informazione e di stimolazione culturale. L'irruzione e la diffusione dei mezzi telematici ed informatici introducono senza dubbio opportunità cognitive di grande rilevanza, anche se possono dar luogo a condizioni di isolamento connesse alla loro fruizione e alla prevalenza dei linguaggi formalizzati e digitali sulle altre forme di relazione e di espressività. L'accentuarsi delle situazioni di natura multiculturale e pluritecnica, infine, di fronte alle quali si verificano talvolta atteggiamenti di intolleranza quando non addirittura di razzismo, può ridursi in occasione di arricchimento e di maturazione in vista di una convivenza basata sulla cooperazione, lo scambio e l'accettazione produttiva delle diversità come valori ed opportunità di crescita democratica. È anche in tale insieme di riferimenti che si definiscono il compito e la funzione della scuola materna italiana nello sviluppo della nostra comunità nazionale". In tale contesto "Spettano alle bambine e ai bambini, in quanto persone, i diritti inalienabili - sanciti anche, dalla nostra Costituzione e da dichiarazioni e convenzioni internazionali - alla vita, alla salute, all'educazione, all'istituzione ed al rispetto dell'identità individuale, etnica, linguistica, religiosa, sui quali si fonda la promozione di una nuova qualità della vita intesa come grande finalità educativa del tempo presente". A Maggior ragione laddove la condizione della famiglia e dell'infanzia, "Tanto nelle rappresentazioni culturali che nei contesti reali di vita ...presentano.. alcune contraddizioni, che inducono a volte elementi di disorientamento nella pratica educativa. Sono diffuse varie immagini dell'infanzia che, se colgono alcuni aspetti della realtà, falsano il riconoscimento della autentica condizione infantile qualora vengano assunte in maniera unilaterale. La proclamazione della centralità dell'infanzia è spesso contraddetta dal ricorrere di situazioni che ne rendono difficoltoso il pieno rispetto. All'accrescimento quantitativo delle esperienze corrispondono, di contro, fenomeni di distorsione sul piano cognitivo e di impoverimento su quello motivazionale ed immaginativo. L'affermazione della dignità del bambino è contrastata dal suo incontrollato coinvolgimento nelle logiche del consumismo e la condizione di diffuso benessere materiale di cui gode non è sempre accompagnata da una equivalente soddisfazione delle esigenze interiori di sicurezza, di identità, di affermazione ed espansione dell'Io, di significato, di appartenenza e di autonomia. Permangono inoltre disomogeneità connesse ai dislivelli economici,



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

sociali e culturali, ed emergono nuove forme di povertà, dovute soprattutto alla carenza di servizi e di spazi urbani di vivibilità ed alla insufficiente disponibilità di luoghi e di opportunità di crescita, di gioco e di creatività. La famiglia, pur nella varietà delle sue attuali configurazioni, presenta due connotazioni particolarmente ricorrenti e rilevanti, costituite dalla persistente tendenza alla nuclearizzazione e dall'affermazione del nuovo ruolo sociale della donna. Tale contesto include elementi che possono favorire una migliore realizzazione personale, aumentare il grado di responsabilizzazione dei genitori, consentire una migliore capacità di lettura, comprensione e soddisfazione dei bisogni e delle esigenze dei bambini, incoraggiare una più condivisa accettazione dei compiti, riscoprire e rivalorizzare ruoli e funzioni di tutti i componenti del nucleo familiare. Al tempo stesso, tuttavia, può comportare vissuti di incertezza e di ansia, atteggiamento di chiusura e di isolamento, riduzione della gamma dei rapporti e delle relazioni, limitazione degli spazi di movimento e di autonomia, più prolungati tempi di assenza degli adulti significativi. La coesistenza di scenari così profondamente diversificati e contrastanti impegna quindi la scuola a svolgere un ruolo di attiva presenza, in collaborazione ed in armonia con la famiglia, per la piena affermazione del significato e del valore dell'infanzia secondo principi di uguaglianza, libertà e solidarietà.”

Rispetto alla scuola secondaria si può parlare di “riforma impossibile”, costituendo “*un cruciale problema irrisolto nella lunga stagione che va dalla Costituzione agli inizi della XIII Legislatura (1996)*”: dalla Commissione di indagine del 1962, alle “Linee direttive” del ministro Gui nel 1964, ai “Colloqui” di Frascati” promossi nel 1969/1970 dal ministro Misasi, ai “10 punti di Frascati”, frutto dei lavori della Commissione Biasini (1971/1972), alle ben dieci proposte di legge del 1974, ciò che si evidenzia è come l’ampiezza politica e culturale della discussione non produsse altro che divisioni e ripetuti stop parlamentari. Interessante è poi sottolineare come per ben quattro volte, dal ’78 al ’93, lo scioglimento anticipato del Parlamento rese vani i DDL dei Ministri Malfatti(78), Bodrato(82), Falcucci(85), Jervolino(93), che erano già stati approvati da una delle camere.

Resta la lunga stagione delle sperimentazioni avviate con il DD 419, soprattutto quelle “autonome”, che introduce “*modifiche nei percorsi di studi, nei contenuti e nei metodi di tutte le tipologie scolastiche*”.

Interessante è notare come “*il processo di innovazione, però, si realizza con strategie differenti per ogni ordine di studi...da ricollegare principalmente alle scelte delle singole Direzioni Generali che - nell’autorizzare tra gli anni ‘70 e ‘80 le “sperimentazioni autonome” proposte dalle singole scuole - tengono conto da una parte della posizione di diversa contiguità dei propri indirizzi a un mondo del lavoro che si sta rapidamente trasformando, dall’altra della necessità di adeguare i piani di studio ai nuovi sviluppi della cultura*”.



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

I differenti tempi e modalità che contraddistinguono il processo di innovazione insieme alla constatata difficoltà di varare una coerente riforma della secondaria, spingono l'Amministrazione a cercare di razionalizzare il processo avviando, con i cosiddetti "progetti assistiti" l'introduzione di curricoli sperimentali non più approntati dalle scuole, *ma da esse assunti sulla scorta di indicazioni provenienti dalla Amministrazione centrale*. E' così che dalla fine degli anni ottanta i lavori della Commissione Brocca portano *a un progetto di sperimentazione organicamente strutturato e connotato da un impianto comune a tutti gli indirizzi*, ma che di fatto sarà accolto soprattutto nel classico.

Allo stesso modo, proposto da Martinez, il "Progetto '92", avvia la trasformazione dell'istruzione professionale con una profonda ridefinizione e razionalizzazione delle aree di professionalità.

Ciò che conta, della lunga fase di sperimentazione è che è caratterizzata dallo sforzo di operare sul piano dell'organicità generale dell'impianto laddove le sperimentazioni hanno riguardato *in genere l'intero curriculum, dalle finalità formative agli obiettivi di apprendimento, ai contenuti disciplinari, alle indicazioni metodologiche, alle modalità di valutazione, e possono contare su un programma sistematico di interventi di formazione in servizio degli insegnanti*.

Resta tuttavia il fatto che tutta la stagione delle sperimentazioni non è approdata ad una riforma del sistema, facendo sì che di fatto *"l'esito complessivo delle innovazioni curriculari non.. è ..stato adeguato alle intenzioni"*.

Gli anni ottanta, che i giornali, relativamente ai movimenti studenteschi, definiranno dei "torpori", hanno il solo merito, che pure non è poco, di lasciarci i *programmi delle scuole elementari del 1985 e gli orientamenti delle scuole materne del 1991 che segnano una stagione di "riforme" che non derivano tanto da un impulso politico, quanto da una sorta di autogoverno di culture professionali, di cui anche la pedagogia accademica è in larga parte espressione.*

Gli anni '90 aprono la lunga stagione delle riforme, o della Riforma. Il contesto è noto. Da un punto di vista politico, sono questi gli anni caratterizzati dalla riunificazione tedesca e dal crollo dell'URSS, della prima guerra in Iraq e del trattato di Maastricht (1992), di tangentopoli e dei delitti di mafia (Falcone, Borsellino - 1992), del primo governo Berlusconi (1994) e del governo Prodi (1996) per concludersi con l'attentato alle torri gemelle (2001) e la guerra in Afghanistan (2002).

Da un punto di vista culturale si assiste alla crescita e modificazione, con ritmo incalzante, del *corpus* delle conoscenze; lo straordinario sviluppo delle tecnologie modifica sempre di più le condizioni della vita individuali e collettivi, trasformando progressivamente le stesse modalità dell'apprendimento e i fenomeni sociali ed economici in atto a livello internazionale evidenziano una mobilità e da una variabilità sconosciute.



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

E' la "società della conoscenza" quella che si apre ed avanza, quella nella quale e per la quale la risorsa umana diviene il valore strategico, ponendo l'Europa di fronte alla necessità di una riforma dei sistemi di istruzione e formazione e la scuola italiana di fronte alla assoluta e urgente necessità di confrontarsi col contesto.

Il contesto primario è quello disegnato a *Maastricht (1992)* dove vengono definite materie per le quali è prevista una uniformità piena (ad esempio la moneta unica), materie per le quali sono previste azioni comuni (ad esempio la sicurezza), materie che prevedono sistemi diversi con obiettivi comuni (ad esempio l'istruzione e la formazione).

È del 1993 il libro bianco Delors: "Crescita, competitività, occupazione": *Una delle cause fondamentali della disoccupazione tecnologica nei suoi connotati di fenomeno strutturale è l'inadeguato livello dell'istruzione e della formazione professionale di fronte sia ai rapidi mutamenti della tecnologia, che alla sfida portata al sistema europeo dalla globalizzazione dell'economia. La formazione e l'istruzione sono gli strumenti di politica attiva del mercato del lavoro: servono ad adeguare la preparazione professionale dei lavoratori e dei giovani alle mutevoli esigenze del mercato e appresentano uno strumento basilare di lotta al tipo di disoccupazione di lunga durata. Il principio fondamentale alla base di ogni azione riguardante la formazione deve essere la valorizzazione del capitale umano lungo tutto il periodo della vita attiva. L'obiettivo è quello "di imparare a imparare per tutto il corso della vita";*

In vista del 1996, l'anno europeo dell'educazione e della formazione permanente, la Commissione Europea, pubblica nel 1995 il Libro Bianco dell'Istruzione dal titolo "Verso la società cognitiva. Insegnare e apprendere" curato dall'allora commissaria delegata per la formazione e la cultura, Édith Cresson: *"le mutazioni in corso hanno incrementato le possibilità di ciascun individuo di accedere all'informazione e al sapere. Tuttavia, al tempo stesso, questi fenomeni comportano una modifica delle competenze necessarie e dei sistemi di lavoro che necessitano notevoli adattamenti. Per tutti questa evoluzione ha significato più incertezza. Per alcuni si è venuta a creare una situazione di emarginazione intollerabile, Sempre più la posizione di ciascuno di noi nella società verrà determinata dalle conoscenze che avrà acquisito. La società del futuro sarà quindi una società che saprà investire nell'intelligenza, una società in cui si insegna e si apprende, in cui ciascun individuo potrà costruire la propria qualifica. In altro termini, una società conoscitiva. Fra i numerosi e complessi mutamenti che travagliano la società europea, tre grandi tendenze, tre grandi «fattori di cambiamento» sono particolarmente percettibili: si tratta dell'estensione a livello mondiale degli scambi, dell'avvento della società dell'informazione e del rapido progresso della rivoluzione scientifica e tecnica.*

Il Libro Bianco, di fronte alla mondializzazione degli scambi, la globalizzazione tecnologica e l'avvento della società dell'informazione, pone alla scuola complessi



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

interrogativi da risolvere: adeguare i sistemi scolastici alle rapide trasformazioni in corso nei sistemi sociali; incoraggiare l'acquisizione di nuove conoscenze, avvicinando la scuola all'impresa; lottare contro l'esclusione; padroneggiare tre lingue europee. In uno, l'idea di fondo è che la scuola deve dare risposte alla domanda economica puntando alla formazione del futuro lavoratore costruendo un curriculum funzionale all'utilità del mercato e quindi, all'inserimento nel mondo lavorativo. La parola d'ordine è "insegnare ad apprendere. L'istruzione e la formazione sono considerate vie strategiche per consentire ai giovani di adattarsi alle nuove condizioni di accesso all'impiego e all'evoluzione del lavoro. E' l'economia a dettare alla scuola come deve essere e cosa deve fare. Le parole chiave sono **efficacia, efficienza, produttività, risultati, verifiche, comparazioni** in un mondo che ricorda l'esperienza aziendale (scuola-impresa) più che quella scolastica.

A correggere un po' il tiro interverrà la pubblicazione nel 1996, da parte della commissione dell'UNESCO, del rapporto di Jacques Delors, che esprime una maggiore attenzione alla persona che apprende nella sua integralità, al cittadino che abita responsabilmente il mondo e se ne prende cura in quanto bene comune.

Il concetto di scuola è definito nell'idea che l'apprendimento racchiuda, **disveli**, un tesoro. In tal senso la scuola ha il dovere di promuovere quattro tipi fondamentali di apprendimento tra loro interconnessi, **quattro pilastri** sui quali si dovrebbero basare l'azione educativa e la missione della scuola stessa:

1. **Imparare a conoscere:** acquisire gli strumenti della comprensione
2. **Imparare a fare:** essere capaci di agire creativamente nel proprio ambiente
3. **Imparare a vivere insieme:** partecipare e collaborare attivamente all'interno di un contesto fatto di relazioni comunitarie
4. **Imparare ad essere**, un percorso che deriva dall'evoluzione degli altri tre

La scuola deve consentire ai ragazzi di "*sperimentare le tre dimensioni dell'educazione: etico-culturale, scientifico-tecnologica, economico-sociale*".

Queste tre aree di apprendimento racchiudono "*le dimensioni della persona (aspetto teoretico, scientifico, etico, religioso, estetico, espressivo), del cittadino (aspetto relazionale, comunicativo, sociale, civico, politico, organizzativo) del lavoratore (aspetto progettuale, operativo, produttivo, economico)*". E' compito della scuola coltivarle nell'ambito del curriculum scolastico. La sfida è rendere la scuola più attraente e nello stesso tempo più connessa alla realtà, aderente al qui ed ora, in quanto "*non è più possibile lasciare ai cancelli della scuola i problemi sociali: la povertà, la fame, la violenza e la droga entrano nelle classi insieme agli alunni, mentre fino a non molto tempo fa questi problemi rimanevano al di fuori*".

Nel rapporto Delors la scuola è luogo di vita, di costruzione di esperienze e non solo un luogo di passaggio verso il mondo del lavoro. Nel rapporto non vengono trascurate le richieste del mercato, ma il percorso educativo di chi frequenta la scuola è al centro delle preoccupazioni: la scuola deve contribuire a dare significato alle esperienze della



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

persona, alle relazioni sociali, alla costruzione della personalità. In tal senso il profilo dell'alunno/a è costruito a partire dalle sue esigenze, dal basso, quindi, avendo in mente non solo la formazione del futuro lavoratore/lavoratrice (imparare a fare è uno dei pilastri), ma il cittadino/a di domani (imparare ad apprendere, a vivere e a convivere sono delle prerogative) e le parole chiave sono significatività, cooperazione, cittadinanza e contribuiscono a costruire la metafora della scuola-comunità che richiede tempi lenti, lavorando insieme, collaborando (alunni, insegnanti, genitori), facendo alleanze, aiutandosi reciprocamente con la consapevolezza che la comunità non è un punto di partenza, ma un processo che si definisce giorno dopo giorno. Una scuola-comunità che non è un ambiente romantico in cui tutto funziona e in cui tutti sono d'accordo, ma è anche un ambiente dove i conflitti esistono e sono potenzialmente riconosciuti come ambienti di apprendimento in cui le scelte di ognuno e di ognuna possono contribuire a mantenere la comunità un luogo plurale.

Il portato dei documenti lo si ritrova nell'incontro di Lisbona (2000) prima e di Stoccolma (2001), poi, dove vengono fissati gli obiettivi strategici da raggiungere entro il 2010, meglio articolati dal Consiglio europeo di Barcellona (2002).

Gli anni Novanta, insomma, rappresentano un momento particolarmente significativo della storia per i cambiamenti avvenuti, in un tempo molto breve e su uno spazio molto ampio, sull'assetto politico ed economico globale (in particolare l'avvento della liberalizzazione e la conseguente ondata di privatizzazioni) portando i sistemi sociali, dentro un circuito di incertezza, di smaterializzazione (si pensi all'esplosione del world wide web) e di inconsistenza delle relazioni (da quelle finanziarie a quelle affettive). Questo cambiamento interroga anche la scuola che si trova in difficoltà di fronte alla crisi delle sue due principali missioni: quella di formazione proiettata sul futuro e quella di trasmissione dei valori che fondano la cittadinanza.

Se tale è il contesto, va da se che per il nostro paese si pone *“l'esigenza di una riforma di sistema della scuola che investa l'intero ordinamento degli studi, i contenuti dell'insegnamento, le metodologie didattiche e organizzative; riguardi l'istruzione e la formazione professionale, in raccordo sia con l'università, sia con il mondo del lavoro; si collochi all'interno dei processi innovativi dello Stato e della Pubblica amministrazione; si inserisca quindi a pieno titolo nel quadro europeo”*.

Per la scuola italiana gli anni '90 si aprono con la Conferenza Nazionale della Scuola. Il 27 luglio 1988 il Parlamento chiese all'allora ministro Galloni di "convocare una Conferenza Nazionale sulla scuola come momento di consultazione di tutte le espressioni della società civile e scolastica". La Conferenza, sotto la presidenza del Ministro Mattarella si tenne a Roma dal 30 gennaio al 3 febbraio 1990.

In un clima di tensione (*“Cinquantamila giovani in piazza a Roma per una istruzione diversa”* Corriere della sera), Mattarella aprì la Conferenza con un chiaro intento: *“La Conferenza nazionale della scuola sarà l'occasione per fare il punto sullo stato di salute di una delle istituzioni chiave del Paese, per riflettere sulla società e sulle sue*



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

linee di evoluzione”, e ancor più a darne significato commentando la protesta degli studenti con queste parole: “*Contiene sempre elementi e germi che possono essere letti come un appello e come domanda*”.

La Conferenza compì una ricognizione oggettiva sullo stato della scuola italiana, realizzando un confronto costruttivo di idee ed elaborando proposte di modifica del sistema scolastico che daranno l’abbrivio ai successivi provvedimenti di riforma. Divisa in cinque commissioni, la Conferenza affrontò i temi urgenti: del governo della scuola, della programmazione delle risorse e delle strutture, del personale, del diritto allo studio e la qualità dell’istruzione, dell’autonomia delle unità scolastiche da mettere però al riparo da ogni sorta di privatizzazione, di spontaneismo, di indipendenza, di indifferenza, dell’innalzamento dell’obbligo scolastico, della modifica degli esami di maturità, della predisposizione di corsi di qualificazione post-diploma e della formazione del personale scolastico. (E’ da sottolineare che fu in quella occasione che il tema dell’autonomia, in un sistema scolastico tradizionalmente centralizzato, ricevette grande impulso dal giurista Sabino Cassese, che sostenne, senza mezzi termini, la necessità di introdurre norme per rendere autonome le scuole definendone senso e limiti).

A voler delineare il lungo percorso che porta alla Autonomia occorre partire dalla necessità che si pone di fronte al paese di ammodernare, riformare tutta la pubblica amministrazione. Nelle parole di Bassanini il quadro della situazione: “*Un’amministrazione obsoleta: nessuna riforma organica dal 1865. Un’amministrazione inefficiente, nonostante isole di eccellenza. Un’amministrazione costosa: la Pubblica Amministrazione contribuisce alla crisi della finanza pubblica*”. Generalmente il processo di riforma della Pubblica Amministrazione lo si fa coincidere con l’emanazione di due leggi fondamentali per la P.A: la n. 142/1990, (modificata poi dalla legge 3 agosto 1999, n. 265) e la legge 241/1990. Queste due leggi hanno dato inizio ai processi di decentramento e di maggiore efficienza, che uniti alla centralità del cittadino e delle imprese, nonché all’innovazione, sono considerati gli obiettivi principali della grande riforma della P.A

La prima, che pone le basi per il processo di decentramento della Pubblica Amministrazione, che si realizza *secondo il principio di sussidiarietà, in base al quale le funzioni devono essere assegnate al livello di governo in cui possono essere meglio esercitate nell’interesse delle comunità locali con la conseguente attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative agli Enti Locali, al fine di favorire l’assolvimento di funzioni e compiti di rilevanza sociale all’Autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini.*

La seconda, che fissa i principi generali che l’attività amministrativa è tenuta a perseguire nel perseguimento del pubblico interesse: Principio di legalità, di economicità, di efficacia ed efficienza, di imparzialità, della pubblicità, di trasparenza, nonché quelli comunitari (es. il buon andamento, l’imparzialità, responsabilità,



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

proporzionalità, precauzione e buona fede) trasformando totalmente il rapporto tra cittadini e Pubblica Amministrazione a favore dei primi quali titolari di diritti.

Ma la svolta è data dalla Legge 15 marzo 1997, n. 59, nota col nome di Legge Bassanini, di *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* che si fonda su due principi:

- La semplificazione delle procedure amministrative e dei vincoli burocratici alle attività private
- Il federalismo amministrativo, cioè il perseguimento del massimo decentramento realizzabile con legge ordinaria, senza modifiche costituzionali.

Nello specifico di nostro interesse, la legge 59/1997 darà al Governo il potere di emanare decreti atti a Riformare il sistema scolastico italiano, organizzandolo sulla base di una rete di istituzioni scolastiche dotate di autonomia funzionale ed estendendo anche all'organizzazione scolastica il regime delle autonomie funzionali già introdotte per l'università al fine di

- onorare gli impegni della Costituzione, garantendo la valorizzazione e la crescita della persona umana, una formazione umanamente ricca per tutti, l'esercizio pieno dei diritti di cittadinanza, l'innalzamento del livello culturale del Paese,
- rispondere alle inedite trasformazioni politiche, economiche e sociali a livello mondiale, alla crescita del corpus delle conoscenze, allo straordinario sviluppo tecnologico,
- rafforzare il ruolo dell'Italia nella U.E. con l'adeguamento del nostro sistema agli standard europei

E' l'Art 21 che attribuisce al comm. 1 l'autonomia alle scuole: *“L'autonomia delle istituzioni scolastiche e degli istituti educativi si inserisce nel processo di realizzazione della autonomia e della riorganizzazione dell'intero sistema formativo. Ai fini della realizzazione della autonomia delle istituzioni scolastiche le funzioni dell'Amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio di istruzione, fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato, sono progressivamente attribuite alle istituzioni scolastiche, attuando a tal fine anche l'estensione ai circoli didattici, alle scuole medie, alle scuole e agli istituti di istruzione secondaria, della personalità giuridica degli istituti tecnici e professionali e degli istituti d'arte ed ampliando l'autonomia per tutte le tipologie degli istituti di istruzione, anche in deroga alle norme vigenti in materia di contabilità dello Stato. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche agli istituti educativi, tenuto conto delle loro specificità ordinamentali”*.

Coi successivi commi la Legge riconosce



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

- la personalità giuridica (cioè il potere proprio di azione) agli istituti che soddisfano i requisiti dimensionali ottimali (dimensione che verrà definita col Dlgs 112/98, “*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*”). Che attribuisce a regioni e province competenze in ordine alla programmazione dell’offerta formativa; e quindi col DPR 233/98. “*Regolamento recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti, a norma dell’articolo 21 della L.15 marzo 1997, n. 59*”) con la contestuale qualifica dirigenziale ai presidi e una dotazione finanziaria “*senza altro vincolo di destinazione che quello dell’utilizzazione prioritaria per lo svolgimento delle attività di istruzione, di formazione e di orientamento proprie di ciascuna tipologia e di ciascun indirizzo di scuola*”.
- l’autonomia organizzativa (durata diversa dell’unità oraria di lezione, articolazione del gruppo classe, impiego flessibile dell’attività docente; didattica scelta delle metodologie per raggiungere gli obiettivi, organizzazione degli spazi e dei tempi di lavoro, insegnamenti opzionali, facoltativi e aggiuntivi); di sperimentazione, innovazione, ampliamento della offerta formativa (curricoli educativi per adulti, iniziative antidispersione, attività parascolastiche ed extrascolastiche, percorsi integrati tra sistemi formativi (crediti), convenzioni con Università, Enti locali, Aziende ecc.), che troverà piena esplicitazione nel DPR n. 275/99 “*Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell’art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59*”.

Nella ‘59 l’autonomia è intesa come strumento di efficacia, efficienza, economicità funzionale a raggiungere gli obiettivi costituzionalmente sanciti e a soddisfare le istanze e i bisogni formativi emergenti in ambito territoriale e rappresenta la riforma delle riforme, perché disegna sul piano giuridico una scuola non più dipendente dal centralismo burocratico che con la riforma del Titolo V della Costituzione (l. Cost. 3/2001) assumerà rango costituzionale.

Il regolamento dell’autonomia scolastica costituisce la cornice giuridica per lo sviluppo della scuola. Con il Regolamento le istituzioni scolastiche diventavano l’elemento centrale di quello che viene definito “sistema di *governance* territoriale” basato sul rapporto con gli enti locali (o almeno queste erano le intenzioni e finalità). Ma soprattutto venivano affidati alle I.S. una serie di “poteri” in materia di organizzazione della didattica, di ricerca e di sperimentazione funzionali alla progettazione e alla realizzazione dell’offerta formativa i cui aspetti fondamentali si ritrovano nella affermazione della educazione per tutta la vita, nella necessità di tenere conto del contesto socio-culturale, nel passaggio dalla scuola del programma alla scuola del curriculum



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

Per l'attuazione della riforma nell'a.s. 1998/99 si darà vita alla sperimentazione dei punti più importanti della riforma, così come indicati nel DM 251/98, sotto la regia del Coordinamento nazionale dell'autonomia e il supporto dei Nuclei provinciali:

- adattamento del calendario scolastico;
- flessibilità dell'orario e diversa articolazione della durata della lezione, nel rispetto del monte ore annuale complessivo previsto per ciascun curriculum e per ciascuna delle discipline, fermi restando la distribuzione dell'attività didattica in non meno di cinque giorni settimanali e il rispetto dei complessivi obblighi annuali di servizio dei docenti;
- articolazione flessibile del gruppo classe, delle classi o sezioni, anche nel rispetto della integrazione degli alunni con handicap;
- organizzazione di attività di recupero e sostegno;
- attivazione di insegnamenti integrativi facoltativi;
- attività in collaborazione con altre scuole e con soggetti esterni per l'integrazione della scuola con il territorio

cui viene assegnata, con la Direttiva 238/98 un fondo di 500 miliardi provenienti dalla importantissima Legge n. 440 del 18 novembre 1997 che aveva istituito un "fondo per l'allargamento e per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi" che assumendo carattere di provvedimento stabile fornirà risorse fresche e aggiuntive ai progetti di innovazione didattica e organizzativa delle scuole.

Sotto la spinta del Coordinamento nazionale, nell'a. s. 1999/2000, in vista della entrata a regime dell'autonomia, le scuole non limiteranno più la sperimentazione solo a questo o quell'aspetto della riforma, ma avvieranno la sperimentazione dei Piani dell'Offerta Formativa (POF).

E' questo il contesto che apre il nuovo millennio. E in tale contesto si colloca la stagione riformatrice aperta da Luigi Berlinguer con la cd "strategia del mosaico" che segnò una netta discontinuità con la politica degli interventi spezzettati e parziali dei governi precedenti.

Le questioni da affrontare erano ben note:

- la discontinuità tra i gradi scolastici; la separazione tra istruzione liceale e istruzione tecnico professionale;
- il rapporto difficile con l'Università, la formazione professionale e il mondo lavoro;
- gli elevati tassi di dispersione;
- l'obbligo scolastico e formativo non europeo.

Il progetto berlingueriano, esplicitato nella legge 30/2000 cd "legge sul riordino dei cicli", puntava ad una riforma complessiva dell'intero sistema di istruzione da attuarsi attraverso un insieme organico di interventi normativi capaci di delineare un nuovo



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

percorso di studi che andava dalla scuola dell'infanzia alla secondaria di secondo grado alla formazione post-diploma, all'educazione degli adulti, all'università. L'idea "forte" del progetto di riforma era quella di puntare a costruire un percorso scolastico lungo, incentrato sull'apprendimento, che fosse in grado di rimuovere sin dai primi anni i dislivelli di partenza. La riforma dei cicli puntava al superamento del "modello classista", di impronta gentiliana organizzato in ordinamenti rigidamente separati tra loro: *"tutti gli istituti di istruzione secondaria assumono il nome di "licei" articolati in aree a loro volta ripartite in indirizzi: classico-umanistica, scientifica, tecnica, tecnologica, artistica, musicale*. La riforma prevedeva l'unificazione in un unico ciclo di 7 anni la scuola elementare e media; un ciclo della secondaria articolato in un primo biennio obbligatorio, unitario e orientativo e un triennio pre-professionalizzante. La conclusione dell'obbligo a 15 anni alla fine del primo biennio, allineava al resto dell'Europa l'uscita dalla secondaria a 18 anni. Nel mosaico riformatore prendeva forma l'idea di un sistema di istruzione integrato con il sistema formativo reso possibile con l'art. 68 della legge 144/98 per il quale uno studente è da considerarsi in obbligo formativo sino al compimento dei 18 anni.

In sintesi, i tre cicli della legge 30 prevedevano:

- scuola dell'infanzia: della durata di tre anni, finalizzata alla educazione e allo sviluppo affettivo, cognitivo e sociale dei bambini e delle bambine di età compresa tra i tre e i sei anni, promuovendone le potenzialità di autonomia, creatività, apprendimento e operando per assicurare una effettiva eguaglianza delle opportunità educative.
- ciclo primario o scuola di base, della durata di sette anni, (2+3+2) finalizzata, secondo un percorso unitario, all'acquisizione e lo sviluppo delle conoscenze e della abilità di base nel primo biennio in raccordo con la scuola dell'infanzia, per l'apprendimento di una alfabetizzazione che sia funzionale al successivo orientamento nel quadro dei saperi; il potenziamento delle capacità relazionali e di orientamento nello spazio e nel tempo nel triennio centrale che dispiega e sviluppa la rete curricolare che accompagna via via l'emergere dei nuclei disciplinari dagli ambiti iniziali più generali; l'educazione ai principi fondamentali della convivenza civile; il consolidamento dei saperi di base; lo sviluppo di competenze e capacità di scelta individuali nell'ultimo biennio promuovendo un'attenzione specifica allo sviluppo di esperienze di continuità con i primi due anni della scuola secondaria nel quale si conclude l'obbligo scolastico e nel quale si rafforzano i saperi necessari all'esercizio della cittadinanza. La scuola di base si concludeva con un Esame di Stato, il cui superamento consentiva di accedere alla scuola secondaria e dal quale doveva emergere una esplicita indicazione orientativa, ma non vincolante, per l'ingresso al ciclo successivo.
- La scuola secondaria, della durata di cinque anni (2+3), con un primo biennio che, rappresentando contestualmente la fine dell'obbligo scolastico e l'avvio del



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

percorso quinquennale, da un lato portava a compimento l'acquisizione delle competenze culturali e strumentali, dall'altro garantiva l'avvio, graduale ma qualificato, del percorso formativo dell'area e dell'indirizzo prescelti, prevedendo, peraltro, la possibilità di passare ad un modulo, un indirizzo o un'area diversi, mediante l'attivazione di apposite iniziative e al termine del quale viene rilasciata una certificazione attestante il percorso didattico svolto e le competenze acquisite; un triennio che lo studente ha facoltà di scegliere se svolgere seguendo il percorso di studio fino a conseguire il diploma di istruzione secondaria superiore specifico dell'area scelta, oppure tre anni di formazione professionale – apprendistato, che consentiranno di acquisire una qualifica professionale. Importante sottolineare che nel corso del triennio, fermo restando le discipline obbligatorie, era prevista la possibilità di realizzare in Italia o all'estero esercitazioni pratiche, esperienze formative, e stage, che la frequenza positiva di qualsiasi segmento della scuola secondaria comportava l'acquisizione di un credito formativo, che, allo stesso modo, anche la frequenza positiva di segmenti della formazione professionale comportava l'acquisizione di crediti che potevano essere fatti valere per l'accesso al sistema dell'istruzione tecnica superiore.

La scuola secondaria si concludeva con un Esame di Stato di cui alla legge 10 dicembre 1997, n. 425, “Disposizioni per la riforma degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore”, legge che riformava totalmente l'esame di stato abolendo quello in vigore la cui “sperimentazione” durava dal '69 anche se la legge di conversione, la 146/71, prevedeva esplicitamente che avrebbe dovuto avere validità sperimentale di soli due anni!

Vale un attimo soffermarsi brevemente sull'esame di stato

L'esame di Stato fu istituito nel 1923 da Giovanni Gentile (R.D. 6 maggio 1923, n. 1064) nell'ambito della sua riforma dell'intero ordinamento degli studi. Coerente con la serietà e con il rigore selettivo delle “poche scuole, ma scuole”, rispondeva anche alla tradizionale esigenza dei cattolici, di vedere nell'esame di Stato la legittimazione delle loro istituzioni formative. La commissione era formata da 5 commissari esterni (3 presidi o professori, un docente universitario e un docente di scuola privata o esterno), il programma da portare era quello del triennio.

Nel 1937 i programmi si ridussero a quelli dell'ultimo anno.

Durante la guerra Bottai, anticipando la Moratti, decise che le commissioni fossero tutte interne con solo presidente e vice-presidente esterni.

Nel 1947 si tornò ad una commissione esterna.

Nel 1952 con Gonnella, si ritorna alla forma ante-guerra, sia per il numero delle prove scritte e per l'orale, che ritorna ad essere relativo al programma del triennio anche se per i due anni precedenti l'ultimo vengono richiesti solo “cenni”, sia per la formazione della commissione con due piccole modifiche: l'introduzione dei membri interni, prima due e poi soltanto uno, composizione rimase fino a Berlinguer nel 1998



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

Il decreto legge 15 febbraio 1969 cambiò, in corso d'anno, il programma d'esame (che fu riportato a quello del solo ultimo anno) e ridusse le prove a due scritte (di cui una era sempre italiano) e a una orale centrata su due discipline, da scegliersi in una rosa di quattro definita dal ministero, di cui una a scelta del candidato e una a scelta della commissione (anche se presto si instaurò la prassi di far scegliere entrambi al candidato). Per la prova di italiano inoltre il candidato poteva scegliere in una rosa di quattro temi. La legge 425/1997 riforma totalmente l'esame: cambia innanzitutto il nome e si adotta quello attuale di esame di stato; viene abolito lo scrutinio di ammissione; l'esame si articola su tre prove scritte (la prima, testuale di Italiano, la seconda della disciplina di indirizzo, stabilite dal ministero e la terza proposta dalla commissione di vario genere sulle restanti discipline d'esame) e l'orale che verte su tutte le materie dell'ultimo anno; la commissione è formata per metà da docenti interni e per metà da esterni con il presidente esterno; il punteggio è espresso in centesimi e tiene conto del cosiddetto credito scolastico relativo all'andamento scolastico nei tre anni precedenti.

Nel 2001 Moratti e Tremonti, per non pagare le trasferte e i maggiori oneri dei commissari esterni, decisero che la commissione divenisse tutta interna all'infuori del presidente, che però fu ridotto a uno solo per ogni scuola. Tale decisione rese di fatto inutile e anche "eccessivamente facile" l'esame, tanto più che nel frattempo la legge sulla parità delle scuole private aveva dato anche a queste la possibilità di esami con esaminatori totalmente interni. Da qui la necessità di un cambiamento che però la legge 53/2003 (Moratti) e il decreto applicativo 226/2006 sul secondo ciclo, non apportò se non nella possibilità di non ammettere l'alunno all'esame e nella limitazione del numero di candidati esterni nelle scuole paritarie.

Con la riforma dei cicli fu anche istituita una commissione cd dei "saggi" che aveva lo scopo di disegnare una mappa di saperi e conoscenze di base essenziali che i giovani dovevano apprendere a scuola e che fosse alla base della definizione dei nuovi impianti disciplinari. Sullo stesso tema lavorerà anche la commissione istituita successivamente dal ministro Tulio De Mauro che, dopo un anno e mezzo di lavoro sulla definizione dei nuovi curricula, come previsto dall'art. 8 della 275/99 e dalla L. 30/200, che produsse le "Indicazioni curriculari per la scuola di base, nel febbraio del 2001 varò il **Regolamento recante norme in materia di curricula della scuola di base** che definiva orari, discipline (tra cui fin dal inizio una lingua europea moderna e una prima alfabetizzazione informatica modalità organizzative della scuola di base, e mirava a costruire conoscenze e competenze durature nel tempo; attrezzare i giovani a padroneggiare la realtà attraverso una sua lettura critica; sviluppare, nella prospettiva dell'educazione permanente, la capacità di imparare a imparare; assicurare una diffusione qualitativa e quantitativa del patrimonio della cultura e dell'informazione; raccordare i nostri contenuti di insegnamento a quelli europei.



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

Dopo le elezioni politiche del maggio 2001, il Regolamento, già inviato alla Corte dei conti per la registrazione, fu ritirato.

La riforma Berlinguer non andò avanti: il famoso “concorsonone” che aveva come obiettivo quello di riconoscere e incentivare economicamente il lavoro professionale degli insegnanti (solo però per un certo numero di insegnanti), *“partendo dalla valutazione dell’attività svolta nel lavoro in classe coagulò un clima di contrapposizione e di resistenza conservatrice e corporativa di una larga parte dei docenti sia di destra che di sinistra che si palesò anche nei confronti dell’intero progetto di riforma dei cicli e della stessa autonomia scolastica e fu un segnale chiaro dell’inversione del clima politico nel paese che riportò nel 2001 al governo il centrodestra.”*

Con lo slogan “Punto e a capo” della Moratti si aprono gli anni duemila. Gli anni dettati dalla linea politica del centrodestra che per la scuola fu disegnata negli stati generali sull’istruzione che si svolsero a Roma nel dicembre 2001. L’inversione di rotta rispetto al centrosinistra è totale. *“Le idee di fondo (di cui si pagano ancora oggi tutte le drammatiche conseguenze) ... si possono sintetizzare nella volontà di ridimensionare gli interventi dello Stato nelle politiche sulla formazione in nome della libertà di scelta delle famiglie e della libera concorrenza tra scuola pubblica e scuola privata. Per il centrodestra la scuola ha un costo eccessivo, ci sono troppi insegnanti, ci sono troppi sprechi e soprattutto le ore di scuola settimanali sono troppe, da qui la necessità di semplificare e riordinare l’intero sistema dell’istruzione riducendo progressivamente le risorse finanziarie da destinare ai progetti più innovativi, al tempo prolungato e al tempo pieno. Il quinquennio del ministro Moratti fu contrassegnato da una politica basata all’insegna della discontinuità, e una delle prime azioni fu quello di abolire la legge n. 30 sui cicli scolastici che di fatto non entrò mai in vigore. Il disegno politico dell’azione del governo di centro destra si materializzò nella legge delega n.53 del 2003 che di fatto fu una legge quadro destinata a riformare l’intero sistema dell’istruzione e della formazione che solo in parte venne applicata attraverso una serie di decreti legge”*

La legge n. 53 che doveva tradurre compiutamente la “riforma” morattiana, che trovò la forte opposizione e resistenza della scuola, *“fece tramontare l’idea della possibilità di attuare una riforma di struttura complessiva dell’intero sistema dell’istruzione”*: coi decreti di attuazione della legge *“si ritorna a un sistema rigidamente separato in ordinamenti”*: il ciclo primario viene separato tra la scuola elementare di 5 anni e la scuola media ora definita secondaria di primo grado.

Il primo decreto attuativo, il D.Lgs n 59, introduce l’orientamento alla scelta della secondaria di secondo grado già a 13 anni; l’orario scolastico settimanale ridotto a 27 ore; il ritorno al maestro unico; l’anticipazione alla frequenza alla scuola dell’infanzia; la progressiva eliminazione del tempo pieno; nuovi programmi che di fatto



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

diventavano legge perché allegati al decreto attuativo, palesemente in contraddizione con l'autonomia didattica prevista dalla legge costituzionale. (Sta di fatto che oggi, anche le indicazioni per i licei e le linee guida per i tecnici e in professionali emanate nel 2010 pur essendo per appunto indicazioni e non sono da intendersi norme prescrittive, mentre vincolanti sono i risultati di apprendimento indicati nei regolamenti).

E' però il D.Lgs n. 226/2005 che rivelò il disegno di riforma del ministro Moratti ridisegnando l'intero sistema della secondaria di secondo grado e il sistema della formazione professionale che passava nella competenza esclusiva delle Regioni e non più dello Stato come sancito dal titolo V della Costituzione. La secondaria superiore che usciva dal decreto era fondata sull'idea di creare un sistema "duale": da una parte il sistema dei licei (artistico, classico, economia, linguistico, musicale coreutico, scientifico, tecnologico e delle scienze umane) che rimaneva di competenze dello Stato, dall'altra l'istruzione tecnica e professionale che, insieme con la formazione professionale, passavano di fatto alle Regioni. Il decreto, in palese contraddizione con i principi costituzionali, vuoi per l'evidente debolezza istituzionale delle Regioni, vuoi per la forte opposizione della Confindustria che vedeva marginalizzata l'istruzione tecnica e professionale considerata il volano dello sviluppo economico del paese, trovò concrete difficoltà di realizzazione e fu poi profondamente modificato dal ministro Fioroni nel breve governo di centro sinistra.

La strategia del cacciavite: la breve stagione del governo dell'unione La strategia del cacciavite fu la metafora usata dal ministro Fioroni per indicare che il centrosinistra (andato al governo nel 2006), non avrebbe messo in atto un'ennesima riforma di sistema, ma si sarebbe limitato ad apportare una serie di correttivi necessari per rendere più efficace e moderno il sistema di istruzione. I punti qualificanti dell'azione del ministro Fioroni possono essere sintetizzati: a) nell' avere innalzato l'obbligo di istruzione a 16 anni con la legge 296/06 e aver puntato su un impianto culturale incentrato su una didattica allineata alle direttive dell'Unione Europea basata sulle competenze chiave di cittadinanza; b) nell'aver smontato in larga parte il decreto L.gs n. 226/05 rilanciando e ripristinando con la legge n. 40 2007 l'istruzione tecnica e l'istruzione professionale, distinguendo chiaramente che allo Stato compete il rilascio dei diplomi, mentre le Regioni devono garantire le qualifiche triennale della formazione professionale 3. nell'aver varato le nuove indicazioni nazionale per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo con gli impianti culturali organizzati sulla continuità e incentrati su traguardi di competenze. Tre mosse molto importanti che rimangono tuttora un punto di riferimento innovativo per il nostro sistema di istruzione, che il nuovo ministro, on. Maria stella Gelemini ha del resto confermato e di fatto inserito nel progetto di riordino della secondaria di secondo grado. Il ritorno all'ordine: l'attuale fase di politica scolastica. Non ci sono dubbi, l'attuale politica sulla scuola del governo di centro destra si muove coerentemente in continuità con la politica del



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

ridimensionamento degli investimenti sulla scuola pubblica avviato dalla Moratti. E' questo il faro che muove l'azione del ministro Tremonti che con la legge n.133 del 2008 ha avviato una vasta operazione di razionalizzazione del sistema di istruzione tagliando soprattutto sul personale scolastico, riducendo il numero delle cattedre e ridimensionando il tempo scuola, eliminando le troppe sperimentazioni che si erano andate accumulando nel tempo in numero abnorme. In sintesi il ministro Gelmini si è sinora mossa da un lato sulla scuola primaria con una serie di interventi tesi soprattutto a ripristinare un modello di scuola obsoleto e tradizionale reintroducendo la valutazione in voti numerici, abrogati nel 1977 con la legge 517 e ripristinando il maestro unico, dall'altro lato sulla secondaria di secondo grado, rispolverando la legge Moratti attraverso il D.lgs n. 226 sui licei. Il punto significativo dell'attuale politica è quello di aver comunque messo mano al riordino della secondaria di secondo grado lasciando immutato il vecchio ordinamento della secondaria superiore rigidamente organizzata in quattro segmenti con da un lato i licei, dall'altro l'istruzione tecnica, l'istruzione professionale e la formazione professionale. Qual è la sfida che la scuola del nostro paese deve affrontare? La sfida per la scuola italiana rimane ancora quella di superare il modello gentiliano fondato su ordinamenti stagni tra loro separati che costituiscono un ostacolo a rendere più dinamica la mobilità sociale impedendo così la crescita culturale, civile ed economica del paese. Insomma i dati OCSE /PISA stanno ancora a dimostrare che abbiamo un sistema di istruzione e di formazione classista, diviso tra il nord, il sud e le isole. La sfida del nostro sistema di istruzione è quella di diventare (a centocinquanta anni dall'unità di Italia) un fattore capace di unificare culturalmente e civicamente il nostro paese attorno ai valori di cittadinanza indicati nella costituzione. Per far questo è necessario affrontare, cosa che non si è fatta in questi quindi anni, con serietà: a) la questione degli insegnanti, modificando lo stato giuridico fermo al 1974 puntando su nuovi criteri di reclutamento, una seria formazione in servizio, uno sviluppo di carriera che valorizzi la professionalità dei docenti; b) il rinnovamento dell'organizzazione della didattica attraverso una nuova idea capace di utilizzo in modo più efficace le risorse professionali, gli spazi architettonici e le attrezzature; c) mettere in atto una valutazione del sistema capace di fornire strumenti e indicazioni per attivare interventi di politica scolastica basati su criteri di priorità in modo da riequilibrare gli attuali disquilibri del sistema di istruzione e formazione; d) investire risorse economiche per sostenere le innovazioni e per potenziare l'offerta formativa al di là dell'erogazione del servizio ordinario. note 1 Elenco dei ministri della Pubblica Istruzione del periodo 1970 al 1995: Riccardo Misasi (1972/1973); Oscar Luigi Scalfaro (1972/1973);Franco Maria Malfatti (1973/1978); Mario Pedini (1978/1979); Giovanni Spadolini (1979/79); Salvatore Valitutti (1979/80); Adolfo Sarti (1980); Guido Bodrato (1980/1981); Franca Falcucci (1982/1987); Giovanni Galloni (1987/1988); Sergio Matarella (1989/1990); Gerardo Bianco (1990/1991); Riccardo Misasi (1991/1992); Rosa Russo Jervolino (1992/1994); Francesco D'Onofrio



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

(1994/1995); Giancarlo Lombardi (1995). 2 Nel 2000 Berlinguer venne sostituito dal Ministro Tullio De Mauro, che attivò una commissione allargata di esperti con l'obiettivo di rinnovare gli impianti culturali sulla base delle indicazioni elaborate nell'ambito della commissione dei "saggi", precedentemente istituita da Berlinguer. Oggetto di questa breve dispensa è "L'evoluzione del sistema educativo/formativo in Italia. Il tema, che, pure così come indicato, ha molteplici possibilità di approccio e sviluppo - pedagogico, economico-sociale, antropologico, politico-legislativo, ecc. -, qui si traduce, in definitiva, nel ripercorrere la storia della scuola in Italia dal solo versante del sistema scolastico, provando a ricostruire sia gli interventi di carattere ordinamentale che - dalla riforma Casati ai nostri giorni - hanno modificato l'architettura complessiva del nostro sistema di istruzione e di formazione, sia quelle innovazioni di segno metodologico e organizzativo - es. i Decreti Delegati, il Regolamento dell'autonomia.. - che hanno di volta in volta contribuito a mutare il rapporto della scuola con la società civile, i quali, a mio avviso, rappresentano gli strumenti utili per meglio orientarsi in una stagione in cui la nostra scuola è impegnata a ripensare se stessa.

Dico subito che la conoscenza di questa *storia della scuola* è parte fondamentale di quella cultura professionale degli insegnanti (di tutto il personale della scuola), che la situazione attuale della scuola sollecita a quella consapevolezza che sola permette di essere soggetti consapevoli, come docenti e come cittadini, e non meri oggetti di decisioni prese da altri.

Lungi da me l'idea di poter essere esaustivo - ammesso che ne fossi capace - provo a condividere una prima pista di studio, una traccia, una chiave di lettura, un filo rosso interpretativo.

Prima di entrare nel merito, vale la pena soffermarsi velocemente sui termini "Evoluzione" e "Sistema".

Letteralmente il termine *evoluzione* definisce una lenta e graduale trasformazione ovvero uno sviluppo lento e graduale da una forma ad un'altra. Detto che l'uso del termine non implica di per se un giudizio di valore - es. da una forma **meno..** ad un'altra **più..**, -, qui si tratta di ricostruire nei suoi tratti essenziali e aver ben chiari i mutamenti più significativi che hanno contraddistinto - lungo un arco di 150 anni - il modo di essere, di vivere e di operare della scuola italiana, avendo ben chiaro che questa ricostruzione ci racconta la storia stessa del nostro paese, storia politica, economica, sociale.

Col termine sistema si dà *un aggregato ordinato di parti ciascuna delle quali sta isolatamente pur dipendendo le une dalle altre secondo regole ispirate da un unico fine*. Ora, dando per scontato che tutti sappiamo cosa vuol dire educare (Dalla TRECCANI ricaviamo: promuovere con l'insegnamento e con l'esempio lo sviluppo delle facoltà intellettuali, estetiche, e delle qualità morali di una persona; Sviluppare e affinare le attitudini e la sensibilità; Allevare, far



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

crescere), abbiamo che Tutto il processo educativo deve sempre e comunque essere considerato un sistema, non solo perché gli interventi debbono essere sistematici, cioè attuati con ordine e metodo, ma perché sempre tali interventi si ripercuotono e hanno influenze su tutte le varie componenti della relazione educativa. Allo stesso modo la Scuola, nel suo complesso, quale luogo dove si svolge il processo educativo, non può che essere individuato come Sistema Scolastico, e cioè *l'Insieme organico dei vari momenti formativi istituzionali presenti in una comunità regolato secondo criteri che rispettano l'autonomia delle varie parti che lo compongono e la funzionalità per tutti i membri della comunità stessa che ne ha voluto e ne garantisce l'esistenza*. Il Sistema scolastico, però, formato da un complesso ordinato, secondo norme e modalità codificate, delle scuole dei vari ordini e gradi, non può che essere parte, sia pure con posizione di centralità, di un ambito ben più vasto che è il Sistema formativo. Di Fatti il Sistema formativo, insieme organico dei vari momenti formativi, **istituzionalizzati e non**, presenti in una comunità, regolato secondo criteri che rispettano l'autonomia delle varie parti che lo compongono e la funzionalità per tutti i membri della comunità stessa che ne ha voluto e ne garantisce l'esistenza, ingloba il Sistema scolastico e qualsiasi iniziativa potenzialmente formativa presente sul territorio sfruttandola ai suoi fini. E lo fa in due modi: interagendo sia a livello di contenuto (osmosi dei contenuti scolastici e extrascolastici e lettura diversificata), sia a livello di strutture (cinema, palestre, teatri, ecc.); e operando un raccordo stretto e solidale con attori istituzionali e non del territorio.

Questa breve e fin troppo sintetica riflessione sui termini che compongono la traccia apre la stessa ad un ampio campo di riflessioni che lascio a voi sviluppare. Qui mi limito a dire che appare evidente che senza una effettiva programmazione di politica scolastica che tenga conto e investa il sistema formativo nel suo complesso (ordinamento scolastico, edilizia, orari, curricoli, sistema amministrativo, reclutamento e formazione del personale, retribuzione, agenzie extrascolastiche, territorio, per citare solo alcuni degli elementi che compongono il sistema), qualsiasi riflessione maturata nel campo della scienza dell'educazione è destinata a fallire nei suoi tentativi di innovazione. Allo stesso tempo apre a tutta una serie di domande sulla attuale natura del sistema (...), le cui risposte, o almeno una parte di esse, al netto delle corrette e giuste valutazioni politiche, possono trovarsi proprio nel ripercorrerne la sua storia.

La Scuola, nell'accezione moderna di primaria base di cultura per i bambini di ogni classe sociale, organizzata e controllata dallo Stato, ha le sue origini e il suo sviluppo a partire dall'Ottocento. Si è soliti datare l'inizio di questa storia al 13 novembre 1859, quando Vittorio Emanuele II emana la legge Casati (ministro per la Pubblica Istruzione del Regno di Sardegna nel governo Lamarmora dal 19 luglio 1859 al 21 gennaio 1860). In realtà, la legge, che riflette la realtà scolastica piemontese e lombarda, e che dopo la proclamazione del Regno d'Italia (1861) viene estesa gradualmente all'intero Paese, è



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

il risultato di una storia lunga e complessa, le cui radici più recenti vanno rintracciate nelle vicende dell'età della Restaurazione che poi sfociarono nella formazione dello stato unitario.

E' il XVIII secolo il periodo in cui nascono le scuole pubbliche promosse e controllate dallo Stato e non dai comuni come nel Medioevo. Due sono le date importanti: la prima è il 1772, anno in cui nel *Regno di Sardegna* di *Vittorio Amedeo II di Savoia* nascono le prime "Scuole Pubbliche". Sono scuole elementari con l'unico corso d'abecedario, appendice propedeutica ai più alti gradi di studio. La seconda è il 1812, anno in cui si avrà un primo vero intervento di sistema, con l'istituzione di un ordine primario, obbligatorio e gratuito, e un ordine secondario (ciascuno di tre anni), entrambi a carico dei comuni con i maestri assunti per concorso e nominati dai comuni stessi, e con l'istituzione di licei e scuole speciali a carico però dello Stato, che si fa anche carico di erogare di borse di studio per studenti meritevoli.

Con la Restaurazione si incrinano le basi che l'impero napoleonico aveva dato al sistema istruzione e si riporta tutto al 1772 e agli ordini religiosi: nel 1814, Vittorio Emanuele I, abroga tutte le allora vigenti disposizioni in materia di istruzione pubblica e pone l'ordine ecclesiastico dei Gesuiti alla guida delle scuole secondarie, i cui professori erano ecclesiastici o comunque laici dotati di una certificazione vescovile che attestava che essi avrebbero agito nel supremo interesse dello stato e della Religione. La scuola primaria resta letteralmente abbandonata a sé stessa, poco diffusa e si contrasta qualsiasi tentativo di innovazione in proposito.

Va detto che le innovazioni avviate nei decenni precedenti non furono del tutto accantonate. Dopo un primo periodo di "crollo" tra il 1814 e il 1830, ci fu un progressivo risveglio alimentato dalla generale ripresa economica di alcuni stati italiani. E soprattutto in Piemonte.

Nel 1822, Carlo Felice, con le Regie Patenti, istituisce Scuole comunali della durata di due anni, sei ore al giorno, con Maestri nominati e pagati dai comuni ma con certificato rilasciato dal vescovo.

Nel 1848, di fronte ad un profondo e vasto analfabetismo che pregiudica fortemente lo sviluppo economico e sociale (nel periodo 1831-1848 in Piemonte i tre quinti della popolazione è analfabeta, ma lo stato di degradazione dell'organizzazione e delle strutture scolastiche del tempo, accomuna, senza grandi, differenze tutti gli Stati Italiani, settentrionali e meridionali: l'analfabetismo in Italia raggiunge il 90% della popolazione), con la legge Boncompagni si istituisce il Ministero della Pubblica Istruzione, che rappresenta il primo radicale tentativo di laicizzazione dell'ordinamento scolastico. Alle dipendenze del Ministero vengono poste le scuole, pubbliche o private che fossero, di ogni tipo ordine e grado e tutti gli insegnanti, che per poter esercitare la loro attività devono sostenere un esame di abilitazione. Viene insediato il Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione, ai comuni è dato l'obbligo di provvedere alle spese per l'istruzione elementare maschile e femminile, si riafferma



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

l'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione elementare, e si struttura l'ordinamento in tre rami -primaria, secondaria classica e speciale (cioè tecnica), universitario. Malgrado le buone intenzioni di laicizzare e innovare, l'unico effetto della legge fu quello di centralizzarne il controllo: le innovazioni pedagogiche furono blande, l'insegnamento della religione rimase garantito dalla presenza nelle scuole di un direttore spirituale nominato dal vescovo e le innovazioni chieste dai liberali rimasero inascoltate: si conferma il primato dell'indirizzo umanistico e delle discipline classiche mentre si introducono appena le discipline scientifiche e matematiche. In definitiva, il desiderio di contrapporre, con la legge Boncompagni, alla pedagogia dei gesuiti una pedagogia di matrice militare sul modello dell'accademia, si rivelò mera velleità e il processo di laicizzazione molto più lento del previsto.

Nel 1853, con il ministro Cibrario, viene approvato il Regolamento per le scuole elementari e per i maestri che stabiliva la gratuità e l'obbligatorietà dell'insegnamento elementare inferiore (I e II classe), interamente a carico dei comuni, che dovevano provvedere anche allo stipendio dei maestri.

In questi anni, si "sforzano" provvedimenti a ripetizione, una messe tale che, tuttavia, non produce effetti, ne risolve il problema di un ordinamento ancora molto complesso. Ancora nel 1857, dopo vari progetti e discussioni si arriva alla formulazione della legge Lanza che attribuiva al Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione le principali funzioni in merito ai libri di testo, ai programmi scolastici, ai concorsi, ai provvedimenti disciplinari e così via, e istituiva due ispettori generali (uno per le scuole magistrali ed elementari e uno per quelle secondarie) con il compito di vigilare sull'andamento degli studi e sul personale scolastico.

E' in tale situazione che, nel bel mezzo della seconda guerra di indipendenza e alla vigilia delle annessioni, e nel giro di soli quattro mesi viene varata la Casati. La legge può definirsi di sistema riformando in modo organico l'intero ordinamento scolastico, dall'amministrazione all'articolazione per ordini e gradi alle materie di insegnamento, confermando la volontà dello Stato di farsi carico del diritto-dovere di intervenire in materia scolastica a fianco e in sostituzione della Chiesa cattolica che da secoli deteneva il monopolio dell'istruzione. (*"L'istruzione pubblica diventa una macchina, che*

in certe ore del giorno, in tutti i luoghi deve agire con la medesima forza, deve essere messa in moto dagli stessi maestri, deve produrre medesimi effetti onde i cittadini non altro insegnino, né altro imparino, se non quello che il governo vuole si sappia e nel modo e nella misura in cui egli vuole che si insegni e si impari")

Da notare che il modello di sistema scolastico-educativo delineato nella legge non si ispirò ai modelli stranieri. Lo stesso Casati afferma che la riforma tende a configurare un "sistema di media libertà": *né quello inglese* (nessuna ingerenza dello Stato), *né quello belga* (ampia concorrenza degli istituti privati), *ma quello di molti paesi della Germania* (lo Stato gestisce l'istruzione, ma consente la presenza delle scuole private).



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

La scelta determinerà un graduale distacco del sistema educativo italiano dai modelli europei, tuttora riscontrabile nei programmi, nei metodi di insegnamento e nelle materie.

La legge si propose di contemperare diversi principi: il riconoscimento dell'autorità paterna, l'intervento statale e l'iniziativa privata. A tal proposito, la legge sancì il ruolo normativo generale dello Stato e la gestione diretta delle scuole statali, così come la libertà dei privati di aprirne e gestirne di proprie, pur riservando alla scuola pubblica la possibilità di rilasciare diplomi e licenze.

Lascio a voi se volete, approfondire l'analisi della Casati, la cui applicazione, formale e sostanziale, nelle diverse parti del nuovo Regno d'Italia fu largamente disomogenea. Qui mi limito ad una breve riflessione, neanche tanto lontana dalla più cogente attualità.

Nell'immediato dell'unità l'atteggiamento tipico della borghesia e della classe dirigente piemontese fu quello di non confrontarsi con le realtà così diverse di un'Italia appena riunita, ma di riferirsi ai modelli istituzionali. Non è un caso, quindi, che il modello dell'ordinamento scolastico elaborato in Piemonte con la Casati, creasse non pochi problemi e trovasse notevoli difficoltà e ritardi di applicazione, se non proprio disapplicazione, nel momento in cui venne esteso alle altre regioni (Lombardia, Toscana, Marche ed al regno delle due Sicilie). Tanto per sottolineare alcuni spetti. Di fronte ad un tasso di analfabetismo rilevato con il censimento del 1861, il primo post-unitario, del 78%, (scorporato per regioni il dato è tanto più drammatico laddove si scende lungo la penisola e tanto più diffuso tra la popolazione di sesso femminile), la legge, mentre limita ai soli due anni del corso elementare inferiore l'obbligatorietà (solo i comuni superiori ai 3.000 abitanti sono tenuti a istituire corsi elementari superiori), trasferisce tutta la scuola primaria, e quindi il peso di allargare l'alfabetizzazione, sulle casse dei comuni, che dovevano provvedervi "in proporzione alle loro facoltà e secondo i bisogni degli abitanti". Sta di fatto che mettere in connessione l'istruzione con i bilanci finanziari dei comuni, spesso poverissimi di risorse strutturali ed economiche, o, come nelle province meridionali dove le scarse risorse devono affrontare contemporaneamente questioni più pressanti come l'arretratezza dei mezzi di produzione, la mancanza di lavoro, le scarse condizioni igieniche e così via, consente facili evasioni: ne fu una prova il fatto che, dopo l'emanazione della legge, l'analfabetismo rimase molto più diffuso nei comuni privi di entrate e con situazioni finanziarie "dissestate". Ancora. Di fronte e alle differenze linguistiche da regione a regione e ai diversi dialetti nell'ambito della stessa regione insieme alla scarsissima conoscenza della lingua italiana (parlata in pratica solo da chi conosceva anche il latino), si ovviò con l'istituzione di una vigilanza all'insegnamento della lingua nazionale attraverso la diffusione dei provveditorati agli studi e scegliendo come modello fondamentale per la didattica quello tedesco, e non solo per scelta di politica (il centralismo e la forte burocrazia), quanto per contenuti e metodi didattici



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

ministeriali cui il cittadino si doveva passivamente conformare con il versamento del tributo. Infine, di fronte ai pur timidi tentativi di riforma dell'Istruzione nel periodo post -risorgimentale, di connotazione borghese, incentrati sulla preparazione degli allievi al mondo del lavoro ed alle attività produttive, necessarie in un periodo di ricostruzione dell'unità d'Italia, l'impianto didattico della Casati prevedeva la divisione in classi per anni di corso, dava la priorità alle discipline letterarie e classiche anche negli indirizzi tecnici, mentre svalutava la scuola di base supervalutava quella secondaria classica ed universitaria, fissava orari rigidi e eliminava ogni attività non prevista dai programmi ministeriali. Insomma separando nettamente la scuola antica classica dalla nuova scuola tecnica ed entrambe ancora dal grado di istruzione elementare, ribadiva, affermava, il concetto delle differenze sociali dei ceti e della divisione sociale del lavoro.

Sull'argomento c'è molto. Vale come giudizio sulla legge quanto dirà Carlo Cattaneo: *La legge Casati è indegna del tempo e dell'Italia. Non conviene porvi mano per rappezzarne la decima parte* . Di fatto, la Destra storica, compiuta l'unificazione politica e amministrativa del paese, di fronte ai gravissimi problemi del nuovo stato, non ultimo quello di "fare gli italiani", compito affidato (anche) alla scuola, abbandonando l'idea di una nuova riforma scolastica, scelse di mantenere la legge Casati che, fatto salvo solo alcune modifiche, rimase in vigore fino al 1923, quando intervenne la riforma Gentile.

Numerosi furono gli interventi per una diffusione sempre più capillare dell'istruzione primaria e nella lotta contro l'analfabetismo, operati dai vari ministri che succedettero al Casati. Ricordiamo Francesco De Sanctis, primo ministro della Pubblica Istruzione del Regno Unito, che affrontò il problema della preparazione dei maestri che dovevano essere *"capaci di un'azione educativa tendente a sollevare le plebi al rango di cittadini italiani"*; il ministro Berti che convinto che non si sarebbe ottenuto nessun beneficio nell'ambito dell'istruzione se non si fossero migliorate le condizioni dell'insegnamento e degli insegnanti emanò alcuni provvedimenti speciali in materia di insegnamento elementare e di riforma delle scuole magistrali. Infine, Coppino la cui legge fu emanata il 15 luglio 1877 durante il periodo di governo della Sinistra storica, con a capo Agostino Depretis.

Un po' di dati rendono più chiaro il quadro nel quale si inseriscono tali interventi, e in particolare la Coppino.

Diversi sono gli studi statistici sull'istruzione pubblica e privata in Italia elaborati nei primi anni post-unitari. La prima inchiesta parlamentare data il 1863, ma il documento cui bisogna fare riferimento, anche per il significato che lo stesso assume per tutta la storia dell'istruzione in Italia, è la *Relazione sulle condizioni della Pubblica Istruzione in Italia*, pubblicata nel 1865, voluta dal ministro Natoli per il quale *"qual pur siasi la verità giova conoscerla e farla conoscere. A tal fine non si deve tralasciare alcun utile documento nella polvere degli archivi ma trarre in luce tutti i fatti che possano"*



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

soccorreroci a giudicare tanto i mali che ereditammo dal passato, quanto i bisogni presenti e i pericoli dell'avvenire”.

I dati statistici raccontano di una situazione dell'istruzione primaria in Italia molto grave, specie se messa a confronto con quella di altri paesi europei. Il Censimento del 1861 evidenziavano in particolare le diverse condizioni da regione a regione. Rispetto all'analfabetismo gli estremi della scala sono il Piemonte con 573 analfabeti ogni 1000 abitanti e la Basilicata con 912. Rispetto al numero delle scuole si ha che in tutto il paese c'erano 14 scuole ogni 10 mila abitanti. I comuni privi di scuole elementari, sia pubbliche che private, erano 209, e però in ben 1.807 mancavano le scuole femminili e in 253 quelle maschili. Rispetto agli alunni dai 5 ai 12 anni, si ha che sono iscritti solo il 38% di maschi e il 30% di femmine. Per quanto riguardava invece la condizione degli insegnanti, i laici sono 22.329, di cui 10.314 maestri e 12.015 maestre, mentre i religiosi erano 9.092, di cui 7.290 maestri e 1.802 maestre, molti, peraltro, erano quelli che possedevano soltanto la patente provvisoria

Il censimento del 1871 attesta un notevole peggioramento dell'analfabetismo rispetto alla situazione preunitaria. Se è vero che il censimento 1861 dice che il 78% della popolazione è analfabeta, e il censimento del 1871 il 69%, in realtà poco è mutato nella composizione dei dati del 1861. Di fatti, laddove l'analfabetismo maschile era del 74% e quello femminile del 84%, con punte del 90% nell'Italia meridionale, nel '71 non si riscontra alcun significativo miglioramento nel dato femminile e in quello complessivo del mezzogiorno. E tale situazione grosso modo permane ancora alla fine del decennio. La cosa più importante che introduce la Coppino è la gratuità dell'istruzione elementare e le sanzioni per chi disattendeva l'obbligo (le sanzioni non erano previste nella precedente Legge Casati) Importante sottolineare che al testo della legge collaborò anche Aristide Gabelli, pedagogista seguace del positivismo. Ora, se è vero che le spese per il mantenimento delle scuole rimasero a carico dei singoli comuni, i quali, nella maggior parte dei casi, non erano in grado di sostenerle e dunque la legge non fu mai attuata pienamente, va detto che la Legge Coppino, insieme alla riforma di democratizzazione dello stato con la legge elettorale del 1882, ebbe una rilevante importanza e contribuì in buona misura ad una diminuzione crescente dell'analfabetismo nell'Italia di fine ottocento e a *“formare i nuovi cittadini”*: oltre ad imparare a leggere, a scrivere ed a far di conto, agli alunni veniva insegnata *educazione civica in modo da introdurre i giovani nella società*. Venne dato anche molto spazio alle materie scientifiche e venne cambiata la metodologia di insegnamento, da un rigido dogmatismo alla concretezza (influenza della filosofia positivista del momento) In ciò i programmi della scuola elementare del 1888 legati al nome del pedagogista Aristide Gabelli sono una delle espressioni più significative del positivismo pedagogico italiano; sottolineano la necessità di un insegnamento attento al metodo sperimentale alimentato da *“lezioni di cose”*.



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

Influenzata dal positivismo e dal taglio fortemente laico, la legge Coppino fu ampiamente e aspramente criticata dai cattolici (i più intransigenti, di fronte alla decisione di abolire i direttori spirituali e a maestri, legittimati con la legge Casati, che non potevano più insegnare il catechismo e la storia sacra, mandarono i propri figli nelle scuole private gestite dalla chiesa) e, pur rappresentando un notevole, significativo, passo in avanti, con l'obbligo portato a tre anni, le sanzioni per gli evasori, il controllo statale sulle nomine dei maestri, il sollecito per i comuni a riservare nei bilanci i fondi necessari per garantire l'istruzione nel corso inferiore, producendo un aumento del numero delle scuole, rimase largamente inoperante.

L'Italia di fine '800 è un paese di poco più di 22 milioni di abitanti, di cui solo poco più di 400.000 hanno il diritto di voto e nel quale il processo di unificazione non ha attenuato le enormi differenze di sviluppo economico, sociale e culturale tra il nord e il sud del paese. Il fatto che nel 1871 il 69 % della popolazione superiore ai sei anni non sa né leggere né scrivere e nel 1901, a quarant'anni dalla legge Casati, la percentuale di analfabeti è ancora del 48,7 % ci dice della debolezza dello sforzo dei governi nel campo della istruzione pubblica. Significativo è quanto racconta in parlamento, nel 1889 il deputato Ruggero Bonghi, quando ricorda di essersi fatto ridere addosso in Inghilterra perché "in nessun paese l'insegnamento obbligatorio è di così breve durata quanto in Italia". Se è vero che dal 1871 al 1901 il numero degli alunni delle scuole elementari aumenta da 1.723.000 a 2.733.000 (anche il numero degli alunni delle scuole medie, pubbliche e private aumenta: da 61.800 a 150.200), il mancato assolvimento dell'obbligo scolastico nelle scuole elementari resta comunque molto alto ed è estremamente ristretta la percentuale di quelli che si avviavano all'istruzione media e superiore che, pur affiancata dall'istruzione tecnica, una scuola di "élite", rimane riservata ad una "minoranza scelta", destinata alla formazione di professionisti, funzionari, impiegati, professori, maestri, tecnici ecc. e frequentata dai loro figli. La scuola, insomma rispecchia in modo preciso le stratificazioni sociali e mira a conservarle. Interessante notare che se pur intorno al '900 l'Italia è il paese europeo con il maggior numero di scuole secondarie (soprattutto private), conta la più alta percentuale di analfabeti!: è largamente diffuso nelle zone industriali e in particolare nel settore tessile, l'uso e l'abuso del lavoro minorile, e terribile è la condizione dei bambini nel sud, utilizzati quasi come schiavi nei lavori agricoli e ancor più nell'industria estrattiva per 12 ore al giorno, dalle 4 del mattino alle 16 per sei giorni consecutivi.

L'età giolittiana, in virtù della crescita economica, contraddistinta dalla grande industria e dal primo boom dei consumi, di un certo sviluppo della democrazia, caratterizzato dall'emergere di nuovi ceti, dal radicamento di partiti, sindacati e leghe, dallo stesso atteggiamento di neutralità del Governo nei conflitti sociali, di un vivace dibattito culturale attraverso le "Riviste", sono segnati da una forte domanda di istruzione e una crescente pressione di studenti provenienti dai ceti medi e popolari,



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

prima sulla scuola primaria, quindi su quella tecnica. In tale quadro gli interventi significativi da ricordare sono i **“Provvedimenti Orlando”** (Legge 8 luglio 1904, n. 407) e **La legge Daneo-Credaro** (4 giugno 1911, n. 487). I primi portano l’obbligo dai nove anni ai 12 anni di età istituendo nei Comuni con più di 4000 abitanti (1164 su 8000) una “scuola popolare” formata da due classi postelementari, la V e la VI, con orario ridotto da 4 a 3 ore giornaliere e con l’obbligo di sostenere un esame di maturità, compiuta la IV elementare, per quelli che intendevano proseguire gli studi secondari; prevedono l’istituzione di scuole serali e festive per analfabeti e miglioramenti economici per i maestri; la legge Daneo-Credaro prevede il passaggio dai Comuni allo Stato della scuola elementare (ma limitatamente ai centri non capoluogo), dando un certo impulso all’espansione sistematica dell’istruzione elementare nel Paese; affida ai Patronati scolastici degli asili infantili, l’organizzazione di corsi per emigranti, il riordinamento delle scuole rurali e per analfabeti; istituisce i corsi popolari. Entrambe tuttavia, al di là delle buone intenzioni, presentavano notevoli contraddizioni e non produssero nei fatti significativi effetti.

Vale velocemente ricordare che gli anni che portano alla riforma Gentile, vedono nascere e crescere l’associazionismo dei maestri e dei professori che portano a provvedimenti normativi circa la formazione, il reclutamento, lo stato giuridico, e un vivace dibattito - Commissione Reale 1905 - sulla possibilità di dare vita ad una scuola media unica di quattro anni, senza latino, fondendo la scuola tecnica e il ginnasio inferiore, previsti dalla Casati, che avrebbe dovuto aprire la strada per i successivi studi nei differenti indirizzi (scuola normale, istituto tecnico e liceo diviso in moderno e classico), dibattito che non porterà ad alcun esito, rendendo evidente l’incapacità di una classe dirigente di rispondere agli inediti nodi che la nuova democrazia poneva, in ciò fondando le premesse della crisi della democrazia stessa.

La scuola nel dopoguerra da una parte registra il progressivo sfaldamento del fronte democratico/socialista, dall’altra l’avanzata e la diffusione di un *“nazionalismo educativo”* operato da Gentile, ma soprattutto da Lombardo Radice che nel 1920 dà vita alla rivista *“Educazione nazionale”* e fonda i *“Gruppi d’azione per le scuole”*, che da lì a poco si riuniranno in *“Fasci”*. Insomma, la crisi di disorientamento che travagliava l’intero paese travaglia anche la scuola e la cultura pedagogica.

La riforma Gentile trova la sua prima e piena ragione d’essere nella necessità di affrontare l’annoso nodo della formazione della classe dirigente. Detto che la nascita della riforma non può essere ricondotta all’affermazione del fascismo, vuoi per le radici ideologiche che la sostengono - liberalismo e neoidealismo -, vuoi perché i regi decreti che la sostanziano sono varati nel 1923 - a circa un anno dalla marcia su Roma e prima del delitto Matteotti (10 giugno 1924) che segna il passaggio del fascismo al regime -, vuoi, infine, perché è attuata nel rispetto formale delle norme dello Statuto Albertino e del sistema parlamentare, si può però affermare che col fascismo *lo slogan*



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

“poche scuole ma scuole”, che Croce, Gentile e Salvemini avevano già lanciato prima della guerra, trova il clima adatto per una sua rapida applicazione.

“Noi vogliamo in fatto di scuola, a preferenza di sterminati eserciti di Serse, piccoli eserciti ateniesi e spartani, di quelli che vinsero l’Asia e fondarono la civiltà europea”.
(Benedetto Croce)

“La limitazione delle iscrizioni è propria delle scuole di cultura e risponde alla necessità di mantenere alto il livello di dette scuole chiudendole ai deboli e agli incapaci. Noi abbiamo troppi ed inutili, quando non son valenti, professionisti, ed abbiamo invece molto bisogno di industriali, di commercianti, di artieri, di minuti professionisti”. (Giovanni Gentile)

E’ la legge del 3 dicembre 1922, *“Delegazione di pieni poteri al Governo del Re per il riordinamento del sistema tributario e della pubblica amministrazione”*, che consente a Gentile (ministro dal 31 ottobre 1922 al 1° luglio 1924), evitando la discussione parlamentare – di far emanare cinque regi decreti che riformano l’intero ordinamento scolastico (il R.D. 1054 del 6 maggio 1923 per la scuola media di 1° e 2° grado; il R.D. 2012 del 30 settembre 1923 per l’università, il R.D. 2185 del 1° ottobre 1923 per la scuola elementare, con gli altri due decreti il 1679 del 31 dicembre 1922 e il 1753 del 16 luglio 1923, riforma l’amministrazione centrale e periferica della P.I.).

Vale fare un approfondimento del complesso reticolo normativo i cui effetti, per non pochi aspetti ancora si riflettono nella attuale scuola!, qui mi limito a sottolineare i punti principali della riforma che si possono così riassumere:

- innalzamento dell'obbligo fino al quattordicesimo anno di età;
- scuola elementare uguali per tutti, dopo l'alunno deve scegliere tra liceo scientifico, ginnasio e scuola complementare per l'avviamento al lavoro;
- solo la scuola media consente l'accesso ai licei e a sua volta solo il liceo classico permette l'iscrizione a tutte le facoltà universitarie;
- l’insegnamento della religione cattolica è obbligatorio essendo "fondamento e coronamento" dell'istruzione primaria;
- l’istituzione dell’istituto magistrale per la formazione dei futuri insegnanti elementari;
- l’istituzione di scuole speciali per gli alunni portatori di handicap;
- la graduale scomparsa da tutte le scuole di ogni ordine e grado delle lingue delle minoranze appena annesse all'Italia (tedesco, sloveno e croato);
- la messa al bando dello studio della psicologia, della didattica e di ogni attività di tirocinio.

Quella che Gentile disegna è una scuola elitaria e severa: *“gli studi superiori, nella concezione del filosofo, sono "aristocratici, nell'ottimo senso della parola: studi di pochi, dei migliori”*. Ma per meglio comprendere la struttura della riforma, vale soffermarsi un attimo sugli aspetti teorico-pedagogici che la sostengono. Intanto, la riforma intende contrapporre il momento soggettivo, autonomo, del processo di



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

apprendimento, la valorizzazione della spontaneità, dell'intuizione e della creatività del fanciullo soggetto attivo e non oggetto dell'insegnamento, all'eteronomia del sapere. La scuola è "formativa", nella pedagogia idealistica gentiliana, nel senso che l'insegnante non è colui che espone ciò che sa perché l'alunno impari, ma è colui che ripensando, "rifacendo", il proprio sapere insieme agli alunni, fa sì che questi ultimi possano elevarsi fino a lui mettendoli in grado di procedere verso nuovi saperi e quindi in grado di auto svilupparsi e auto formarsi. L'educazione è intesa come un divenire dello spirito stesso, il quale realizza in tal modo la propria autonomia. Il processo di "auto-educazione, per il Gentile, segue un ritmo dialettico della vita spirituale secondo tre momenti fondamentali, quello della soggettività: "arte", quello dell'oggettività: "scienza e religione" e quello della sintesi: "filosofia". Su tale base Gentile struttura l'intero corso scolastico in tre corrispondenti momenti successivi. Nella scuola elementare l'alunno acquista i mezzi di formazione delle culture attraverso un insegnamento che tiene conto in quell'età della prevalenza dei momenti dell'arte e della religione. Nella scuola media, l'alunno, attraverso la cultura classica, deve acquisire la mentalità necessaria alla cultura che, soprattutto nelle classi superiori, comprende lo studio della storia della filosofia. Infine, con gli studi universitari lo studente si appropria della vera, e propria, cultura, realizzando il suo autentico essere cittadino. Va detto che, in pratica, tutto l'impianto teorico resterà pura intuizione pedagogica, lettera morta di fronte al consolidarsi di un apparato centralistico e dogmatico. E tuttavia, rende chiaro che la riforma Gentile non è una semplice operazione di ingegneria scolastica, proponendosi di ridefinire le finalità della scuola e il suo ruolo nella società secondo una visione elitaria e con un rafforzamento dell'intero ordinamento gerarchico. In essa è ben presente l'idea, liberale e liberista, che l'assetto costruito dalla borghesia è quello *naturale* e che la società fondata su tale assetto è quella storicamente compiuta e come tale deve essere tutelata. Ecco quindi le "*poche scuole ma scuole*" destinate alla formazione della "*classe dirigente*" di una tale società e la forte divaricazione degli indirizzi scolastici insieme alla precocità delle scelte degli alunni. Ecco quindi che l'educazione religiosa, "*filosofia inferiore*", torna a essere obbligatoria nelle elementari, essendo *adatta ai bambini e alle masse* che sono incapaci di elevarsi alla concezione filosofica del mondo.

"Il fine della presente riforma è quello di trasformare la scuola, che è stata finora possesso di una società borghese, in scuola del popolo fascista e dello Stato fascista : del popolo che possa frequentarla; dello Stato che possa servirsene per i suoi quadri e per i suoi fini" (Giuseppe Bottai)

La citazione del Bottai la dice lunga su qual era l'idea che il fascismo aveva della scuola, sulla stessa riforma Gentile e sulla strategia – detta dei *piccoli ritocchi* – messa in atto per adeguare la Riforma alle proprie esigenze socio-politiche senza per questo



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

riuscire a modificarne l'impianto generale e fascistizzare la società italiana anche attraverso la scuola.

Con i "ritocchi":

- nel 1923 viene istituito un biennio integrativo alla scuola complementare per l'iscrizione al liceo scientifico e al corso superiore dell'istituto tecnico di Gentile;
- nel 1924 viene ampliato il numero dei licei scientifici e attenuato il rigore dell'esame di Stato di Casati;
- nel 1928 viene disposto il passaggio dell'istruzione professionale al ministero dell'educazione nazionale;
- nel 1929 si dispone la trasformazione della scuola complementare in scuola di avviamento professionale (3+2) agrario, commerciale, industriale, artigiano, femminile e marinaro, nonché l'insegnamento obbligatorio della religione cattolica nelle scuole medie di 1° e di 2° grado (concordato).

La fascistizzazione della scuola avviene attraverso

- lo scioglimento delle associazioni dei docenti e la nascita dell'Associazione nazionale degli insegnanti fascisti nel 1925;
- la nascita, nel 1926 dell'Opera Nazionale Balilla;
- la chiusura del movimento scoutista nel 1928;
- l'adozione libro unico di stato (vengono stampate dal poligrafico di stato ben 5 milioni e mezzo di copie) nel 1929;
- lo scioglimento dei circoli dell'Azione cattolica e la nascita dell'Associazione fascista della scuola nel 1931;
- l'obbligo del giuramento al re e al fascismo per gli insegnanti universitari e l'obbligo tessera PNF per tutti gli insegnanti nel 1933;
- l'obbligo del tessera del PNF per accedere ai concorsi nel 1933;
- l'inserimento della cultura militare obbligatoria per medie inferiori, superiori e università nel 1935;
- lo scioglimento del Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione e l'istituzione del consiglio di disciplina che decreta sanzioni senza possibilità di ricorso nel 1935;
- la nascita della GIL (Gioventù Italiana del Littorio) nel 1937;
- le leggi razziali che vede l'espulsione di insegnanti e studenti ebrei dalla scuola di stato, l'epurazione dei libri di testo e l'introduzione di nuove discipline universitarie (demografia, antropometria, statistica comparata delle razze) del 1938.

Nel 1939, con l'intento di riformare la riforma Gentile, Bottai fa approvare dal Consiglio nazionale del fascismo la "Carta della Scuola".



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

Il contesto racconta di una società animata da forti spinte di modernizzazione, il cui rapporto con la scuola, attraverso la Carta, non può che essere compiutamente populista e fascista. E infatti, le 29 dichiarazioni della “Carta della scuola” prevedevano

- una scuola artigiana triennale priva di sbocchi per le realtà periferiche e rurali,
- una scuola professionale triennale con possibile accesso a una scuola tecnica biennale priva di ulteriori sbocchi,
- una scuola media di durata triennale con lo studio del latino per l’accesso ai licei classico, scientifico e artistico, nonché all’istituto magistrale e tecnico-commerciale (tutti quinquennali e tutti aperti all’università, mentre restavano quadriennali gli istituti agrario, industriale, geometri)

Fatto salvo, nel 1940, l’istituzione della scuola media con il latino, che sostituiva il triennio iniziale di tutti i corsi di scuola secondaria previsti dalla Gentile, definita “unica” anche se in realtà lasciava fuori la scuola professionale e artigiana, lo scoppio della II guerra mondiale non rese possibile l’attuazione della carta che resta solo un documento storico che ci racconta quale sarebbe stata la politica scolastica del fascismo se non fosse caduto. formare dei lavoratori “attivi e disciplinati” ma al tempo stesso “contenti dei limiti imposti dallo stato”.

La scuola fu uno dei settori in cui il fascismo *attuò alcuni dei suoi interventi più efficaci e duraturi nonché legati ad aspetti rilevanti della tradizione italiana intesa in senso ampio*. Al di là delle dichiarazioni e dei “ritocchi”, resta la riforma Gentile che, resa possibile dal potere fascista, divenne *una delle realizzazioni più qualificanti e durature del regime... Se la centralità dell'istruzione classica e l'approccio storico nello studio della filosofia e delle lingue antiche e moderne, sono gli aspetti della riforma Gentile che vanno ben oltre il ventennio, appare chiaro che il tentativo di contenere la crescita della scolarità, soprattutto di quella secondaria classica e l'uso politico della religione cattolica come "filosofia inferiore", sono gli aspetti che, nel più vasto ambito educativo, evidenziano lo sforzo compiuto dal regime fascista di inquadrare e indottrinare la gioventù*.

La storia della scuola, repubblicana è la storia di una crescita che ha visto un mutamento quantitativo di tali dimensioni da essere esso stesso un mutamento qualitativo. E’ la storia di uno sviluppo della scuola che, così come quello economico e civile, viene assecondato ma non governato dalla politica, per cui pur registrando interventi di una certa significatività appaiono evidenti le difficoltà dei processi di decisione politica, che non riguardano certamente solo i problemi scolastici.

La Scuola della Repubblica ha inizio con il dibattito alla Costituente e quindi con la Costituzione del ’48. Prima di entrare nel merito del dettato Costituzionale, vale ricordare alcune citazioni, per rendere il quadro di quel dibattito vivace, a volte aspro, ma sempre di altissimo livello, che vide fra i protagonisti, personalità come Moro, Dossetti, La Pira, Togliatti, Marchesi, Bobbio, Calamandrei, Calogero, Codignola



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

Lombardi. Furono questi che si misurarono e affrontarono il problema di una scuola che fosse aperta a tutti, obbligatoria e gratuita per almeno 8 anni, che affermasse la libertà di insegnamento, che non escludesse il diritto di istituire scuole private e però senza oneri per lo Stato, che garantisse l'accesso ai gradi più alti degli studi ai meritevoli anche se privi mezzi, che, in una stagione di conflitti e contrapposizioni ancora forti, attraverso un alto compromesso, fosse capace di salvaguardare la laicità della scuola pur applicando il principio della istruzione religiosa quale “fondamento e coronamento” della educazione scolastica (applicazione art.7)

“Ogni individuo ha pieno e uguale diritto all'educazione e all'istruzione, un diritto indispensabile al graduale sviluppo della personalità. Se questo diritto non fosse concesso al fanciullo, sarebbe compromessa quella formazione dell'uomo che sta alla base di una Costituzione democratica”. Aldo Moro

“La scuola è organo centrale della democrazia, perché serve a risolvere quello che secondo noi è il problema centrale della democrazia: la formazione della classe dirigente. La formazione della classe dirigente, non solo nel senso di classe politica, di quella classe cioè che siede in Parlamento [...] ma anche classe dirigente nel senso culturale e tecnico: coloro che sono a capo delle officine e delle aziende, che insegnano, che scrivono, artisti, professionisti, poeti. [...] La classe dirigente deve essere aperta e sempre rinnovata dall'afflusso verso l'alto degli elementi migliori di tutte le classi, di tutte le categorie”. Piero Calamandrei

“Ho sentito dire che la scuola deve formare l'uomo moderno; io non so che cosa sia quest'uomo moderno. La scuola deve formare l'uomo capace di guardare dentro di sé e attorno a sé; a formare l'uomo moderno provvederanno i tempi in cui egli è nato. Ogni uomo è moderno nell'epoca in cui vive”. Concetto Marchesi

La Costituzione. Articolo 3

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rinnovare 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.

Articolo 5

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento

Articolo 33



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

L'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento. La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione e istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi. Enti e privati hanno diritto di istituire scuole e 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 di alunni delle scuole statali. È 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 e accademie, hanno diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato.

Articolo 34

La scuola è aperta a tutti. L'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita. I capaci e i meritevoli, anche se privi di mezzi, hanno il diritto di raggiungere i gradi più alti degli studi. La Repubblica rende effettivo questo diritto con borse di studio, assegni alle famiglie e altre provvidenze che devono essere attribuite per concorso.

Da ricordare, per le loro implicazioni anche gli

- art. 7 (riconoscimento Patti Lateranensi),
- art. 35 (importanza della formazione professionale per i lavoratori),
- art. 117 (originaria formulazione - affidamento alle regioni dell'istruzione professionale e artigiana)

L'applicazione del dettato costituzionale doveva, però, prima fare i conti con la pesante eredità gentiliana e i "ritocchi" del fascismo. Defascistizzare la scuola italiana, prima fra tutte la scuola elementare, la più influenzata dal fascismo, era il primo e più urgente compito da svolgere.

Sulla linea suggerita dal pedagogista americano Corleton Washburn (seguace di Dewey e propugnatore del sistema Winnetka), che già dal '43 guidava una commissione per la revisione dei programmi scolastici, si operò una ripulitura dei programmi e dei testi cancellando tutti i riferimenti al Regime, alla razza, al nazionalismo esasperato, che furono sostituiti con gli ideali di grandezza e convivenza pacifica tra i popoli. Allo stesso tempo si cercò di divulgare tra i maestri modalità proprie dell'attivismo pedagogico: *dalla necessità di soddisfare i bisogni di base del bambino (salute fisica mentale, emotiva), attitudini ed interessi, alla opportunità che il bambino impari ad identificare il proprio benessere con quello della propria famiglia, della comunità, dello Stato, del mondo facendogli vivere un'esperienza autentica di vita sociale.*

La eccessiva prudenza di De Ruggiero che temeva di pregiudicare con disposizioni affrettate una riforma che andava invece meditata e discussa in Parlamento, ma soprattutto la pressione cattolica e conservatrice fece sì che le indicazioni di Washburne si riducessero a ben poca cosa. Il risultato di compromesso se ebbe il merito, almeno sotto l'aspetto della dichiarazione di principio e degli ideali enunciati, di avere girato



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

pagina rispetto al ventennio fascista, sostituendo *al dogmatismo e al campanilismo culturali di marca gentiliana gli ideali della libertà dell'insegnamento, del pacifismo e dell'intenzionalismo educativo*, in pratica non modificò granché la situazione, tant'è che *gli insegnanti non si accorsero nemmeno delle novità* e continuarono ad lavorare come prima, entro un sistema scolastico, per altro, che non veniva minimamente modificato, lasciando, soprattutto, la scuola elementare su quel doppio binario che da una parte vedeva la “scuola media”, che permetteva di proseguire gli studi grazie allo studio del latino, dall'altra la “scuola di avviamento professionale” che, senza l'insegnamento del latino, escludeva da qualsiasi proseguimento degli studi.

Il primo intervento di un certo rilievo sulla scuola media fa data nel 1951, con il disegno di legge promosso dal ministro Gonella.

Secondo il principio “a ciascuno la sua scuola, a tutti la scuola”, il disegno introduceva la “scuola post-elementare” che pur prevedendo una scuola media unica articolata in quattro indirizzi:

- il classico, orientato verso i licei,
- il tecnico, propedeutico all'istruzione tecnica,
- il professionale a quella professionale,
- il normale destinato a proseguire per un triennio l'istruzione elementare,

di fatto manteneva il sistema duale, dove un canale non permette ulteriori sbocchi.

Il disegno di legge resterà solo sulla carta, trovando forte ostilità sia tra le organizzazioni cattoliche dei maestri (AIMC) e dei professori (UCIIM), sia delle organizzazioni laiche che, e a ragione, considerarono l'indirizzo professionale una “scuola dei poveri”.

Tutto resterà come prima.

Gli anni del “boom economico” (50-60) raccontano di una Italia (quella del nord) che incrementa ed espande gli investimenti produttivi, il mercato del lavoro il benessere e il consumo privato e di una scuola che, chiamata a confrontarsi con i profondi mutamenti che la nova situazione mette in moto, è vecchia e incapace di entrare in reale sintonia con il Paese che cambia.

Si pensi solo

- *alla mobilità sociale dovuta al movimento immigratorio dal sud verso il nord e dalle campagne verso le metropoli;*
- *alla crescente domanda di forza-lavoro femminile tradizionalmente esclusa dai circuiti produttivi;*
- *alla socializzazione delle culture, tanto da portare le culture “subalterne” a rivendicare livelli di vita e standards formativi pari a quelli goduti da gruppi sociali più emancipati.*

In tale contesto, la scuola, sia in quanto strumento di liberazione ed emancipazione culturale, sia in quanto agenzia sociale di servizio e assistenza, diventa ben presto uno dei crocevia nevralgici della complessa trama di “bisogni-domande-aspettative”.



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

Se nel 1951 il 25% dei bambini non frequenta regolarmente il corso elementare e ancora nel 1957 è altissimo il numero di coloro che abbandonano la scuola elementare, vuol dire che almeno fino agli anni sessanta le scuole primarie - pur presenti in quasi i tutti i Comuni italiani – non riescono ad alfabetizzare compiutamente il Paese. Il fatto è che la scuola primaria non ha ancora sciolto la contraddizione che l’ha distinta fin dalla sua nascita, l’essere, cioè, da un lato scuola per molti (moltissimi!) destinati a fermarsi al solo “leggere, scrivere e far di conto”, dall’altro scuola che prepara agli studi successivi, e perciò chiamata a “scegliere”, selezionare, coloro - appunto i “migliori” - che a questi studi avrebbero potuto dedicarsi, (anche se trovo più corretto dire che dire che selezionava coloro che a questi studi “erano destinati”): dopo l’esame interno di licenza elementare, l’esame di ammissione alla scuola media - al quale fino ai primi anni Sessanta ci si preparava privatamente - costituisce al riguardo la soglia di sbarramento e lo strumento della selezione. (Lasciatemi qui ricordare, con affetto, io piccolo, mia nonna e a volte mia madre davanti a quel primo TV preso a rate a seguire attentamente “Non è mai troppo tardi” e copiare con cura, su un geloso quadernetto, quei meravigliosi segni che con pazienza il maestro Manzi dettava e compitava su una nera lavagna a quadretti: insomma, ancora in quei primi anni sessanta, l’analfabetismo era ben lungi dall’essere stato debellato).

E’ del 1947 l’istituzione di corsi di cultura popolare contro analfabetismo, tesi anche, se non soprattutto, per ovviare al registrato esubero di maestri.

Nel ‘50 nascono gli istituti professionali molto simili alle scuole tecniche sotto la gestione di diversi e vari enti con una offerta professionale assolutamente parcellizzata. E ancora, nel ‘51, sulla scorta del progetto Bottai, vengono istituiti i Centri didattici di natura fondamentalmente moderati e confessionali, mentre nel ‘55, su progetto Gonella, il ministro Ermini, istituisce la scuola post-elementare, anch’essa di natura fondamentalmente confessionale, che ha in pratica il solo scopo di assorbire l’esubero degli insegnanti.

Insomma, gli anni di gestazione del movimento riformatore, che darà i suoi frutti soltanto negli anni sessanta, vedono un affannoso e confuso rincorrersi di provvedimenti che non riescono ad aggredire alle radici i problemi della scuola e dare risposta ai bisogni e alla domanda sociale. Così l’emanazione dei nuovi programmi per la scuola elementare nel 1955, che se da un lato affermano *le esigenze didattiche delle pedagogie attivistiche*, dall’altro si ispirano ai principi dello spiritualismo cattolico: *i programmi del ‘55 cadono nel difetto di sopravvalutazione della componente religiosa, considerata come “fondamento e coronamento di tutte l’opera educativa”; da qui anche il criterio metodologico-didattico secondo cui la vita scolastica abbia quotidianamente inizio con la preghiera, che è elevazione dell’animo a Dio.* Ciò detto, resta il fatto che i programmi Ermini hanno almeno il merito di *alleggerire e ridurre il carico culturale e la frantumazione didattica della scuola elementare degli anni cinquanta, soprattutto puntando sull’organizzazione di un insegnamento scandito in due cicli col compito di individualizzare i processi cognitivi ai ritmi e alle capacità di ciascun allievo.*



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

Di natura e impostazione non diversa sono gli istituti tecnici femminili istituiti nel 1956. Il primo intervento per rispondere al dettato Costituzionale di una certa rilevanza è l'introduzione dell'educazione civica nel '59 e la rivisitazione ed estensione fino a comprendere la Costituzione nei programmi di storia nel 1960 ad opera di Moro.

Va sottolineato, anche, come gli anni '50 sono percorsi da un dibattito sulla scuola, a volte duro, aspro, fortemente vivo. Già nel congresso del PCI del 1947 si mette in evidenza l'assoluta necessità di un piano di edilizia scolastica, di un intervento di assistenza, di un attivo intervento per il rispetto dell'obbligo, di una valorizzazione del lavoro dei docenti anche con un deciso intervento a favore degli stipendi degli stessi. E ancora, nel 1949, il congresso CGIL sottolinea gli stessi temi, sollevando al contempo, nell'ambito del problema occupazione, il problema del precariato. Temi che sfoceranno nel 1954 in scioperi dei docenti per lo stipendio e a sostegno dell'immissione in ruolo dei precari e nel 1955 animeranno la nascita della rivista *riforma della scuola*

Gli anni '60, gli anni del centro-sinistra, ma anche del Concilio, raccontano di una Italia ormai realtà industriale che guarda la televisione e va in automobile. Il PIL nei primi cinque anni cresce al ritmo del 6% all'anno contro il 5 medio dei paesi OCSE. Sono gli anni che vedono crescere a ritmi altissimi la migrazione dal sud verso il nord e sempre più la rilevanza dei giovani e delle donne. Se da una parte cresce la domanda di scolarizzazione (fra il 1948 e il 1958 gli iscritti all'istruzione media raddoppiano e si incrementa la scuola secondaria, specie quella tecnica e professionale) dall'altra oltre il 50% dei ragazzi frequenta l'avviamento e forte rimane l'esclusione e la selezione. La situazione, per altro, è ben descritta nell'inchiesta sulla miseria e sulla disoccupazione svolta tra il 1952 e il 1954 da una Commissione parlamentare che illustra, pur nei limiti dovuti ai criteri SVIMEZ utilizzati, come ben l'85% della forza lavoro è sprovvista di istruzione o possiede solo quella elementare; che, nella linea che va dalle elementari all'università, fatto 100 il numero degli alunni solo il 12,5% arrivava alla scuola media, solo il 6,5 si iscrive alle superiori e solo il 16% di questi si diploma. Solo il 4% si laurea! Significative sono le parole di don Lorenzo Milani: *“Voi dite d'aver bocciato i cretini e gli svogliati. Allora sostenete che Dio fa nascere i cretini e gli svogliati nelle case dei poveri. Ma Dio non fa questi dispetti ai poveri. È più facile che i dispettosi siate voi...”*

Fra il 1959 e il 1960 si cerca di mettere mano alla scuola media.

Nel 1959 il ministro Medici presenta due progetti: il primo che ripropone l'ipotesi di una scuola media divisa in quattro sezioni: umanistica, tecnica, artistica, normale, respinto dal Consiglio Superiore; il secondo che dopo il primo anno comune lascia la facoltà di scegliere fra latino, osservazioni scientifiche o artistiche.

Nel 1960 il ministro Bosco presenta l'emendamento secondo il quale si spostava al secondo anno l'opzione fra latino e applicazioni tecniche, che però non sarebbero state



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

materie d'esame: nell'anno scolastico 1960-61 si avvia la sperimentazione di 304 classi di scuola media unificata.

L'ultimo giorno del 1962, con la *L.1859* nasce la *riforma della scuola media, che segna indubbiamente una svolta radicale nell'ordinamento del sistema scolastico italiano.*

La riforma (che vale un approfondimento degli gli aspetti salienti nella sintesi schematica in appendice) istituisce la Scuola Media dell'obbligo, che, riunificando in un unico percorso triennale tutti i corsi medi inferiori, apre, dopo l'esame di licenza, che ha valore di esame di Stato, la strada a tutti gli indirizzi della scuola secondaria.

Alla media unica si arriva attraverso un vasto movimento di opinione che vede in prima linea i docenti e i partiti laici e di opposizione che si raccolgono in diverse associazioni e che ottengono il consenso dell'opinione pubblica e degli imprenditori che ben colgono gli effetti economico-sociali del boom. Le lunghe trattative tra DC e PSI, che portano alla legge n.1859/62, chiudono un serrato dibattito che dalla Commissione Reale e quindi alla Costituente copre 60 anni di storia della scuola, e quindi di storia civile, culturale e politica italiana. Ma soprattutto chiude il lungo periodo di transizione dal vecchio modello scolastico alla prima significativa applicazione del dettato costituzionale, che meglio risponde alle mutate esigenze del paese- significativa e la progressiva introduzione delle classi miste - e accompagna il processo di sviluppo economico che richiede una sempre maggiore quantità di forza lavoro qualificata. Certo, resta l'ambiguità del latino che diventa materia "facoltativa" del terzo anno, ma necessaria per l'accesso al liceo, laddove lo studio di nessuna materia è richiesto per l'iscrizione agli istituti tecnici e professionali. Ma il passo avanti compiuto è fatto su una strada cui non è più possibile tornare indietro. D'altra parte va pure detto che il "diritto allo studio" rivendicato e enunciato secondo lo spirito della Costituzione si scontra con una scuola che rivela tutta la sua inadeguatezza e ritardo.

La Scuola, quella del cittadino, è e resta un'area di privilegio: la "cultura" che amministra è lontana dai bisogni di conoscenza di quella parte di società, la più ampia e popolare, che tradizionalmente è stata "esclusa"; il suo resta un metodo di selezione e scelta e che certo non si accorda con l'esercizio del diritto al lavoro. Insomma la scuola non può diventare veramente per tutti se non cambia profondamente.

La scuola media **non è più...** *«La scuola media, con i primi fondamenti della cultura umanistica e con la pratica del lavoro, saggia le attitudini degli alunni, ne educa le capacità e, in collaborazione con le famiglie, li orienta nella scelta degli studi e li prepara a proseguirli». Ad essa si accede con un esame di ammissione e si chiude con un esame di licenza il cui risultato «...si esprime con uno dei seguenti giudizi: ottimo, buono, sufficiente, insufficiente, affatto insufficiente» che propongono «...un giudizio complessivo e motivato: 1° sulle capacità generali e sul profitto di ciascuna disciplina; 2° sull'energia e continuità del volere; 3° sulla disposizione a proseguire gli studi; 4° sulle qualità morali dimostrate, anche in rapporto alle attività svolte nelle organizzazioni giovanili», cui si affianca, per il completamento degli otto anni di*



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

obbligo scolastico, la scuola di avviamento al lavoro, volta alla preparazione della mano d'opera per l'industria, e la scuola artigiana volta al completamento del percorso scolastiche delle popolazioni rurali.

Ma nella pratica **non è ancora** la scuola della Costituzione. Giusto per dire, basta soffermarsi sull'art.11 o sull'art.12! E' un processo che si è solo avviato lungo un percorso che troverà anche ostacoli a volte insormontabili: è del 1967 la "*Lettera a una professoressa*".

Nel 1963 si prova a dare una traccia alla scuola media attraverso nuovi programmi che non vedranno vita, mentre resta la differenza tra adempimento e proscioglimento dall'obbligo così come la permanenza di classi differenziali

La spinta al rinnovamento per una scuola libera, laica e di massa trova alla fine degli anni '60 nuove forme e linguaggi di espressione. La contestazione attraversa la scuola sempre più inadeguata a dare risposta ai nuovi bisogni alle nuove domande, aprendo un insanabile divario tra la cultura della scuola e la richiesta di cultura che, inconsapevolmente o meno, sale dal profondo delle nuove generazioni. Il problema della scuola dualista, che pure nelle dichiarazioni di principio sembrava superato, si scontra con la persistenza di alti tassi di evasione scolastica e *la manifesta drammaticità della selezione attraverso le "bocciature", segno evidente di quel nuovo metodo di "selezione classista" adoperato dalla persistente mentalità elitaria dei docenti, così ben evidenziata da Don Lorenzo Milani.*

Nell'anno che segna l'inizio della cosiddetta Contestazione, il 1968, dopo lunghe e a volte durissime lotte e con la fortissima resistenza della DC, le cui motivazioni socio economico culturali sono ben note, con la legge n. 444 viene istituita la Scuola materna statale gratuita per i bambini dai tre ai sei anni che "*...si propone fini di educazione e di sviluppo della personalità infantile, di assistenza e di preparazione alla scuola dell'obbligo, integrando l'opera della famiglia*"., e per la quale nel 1969 vengono emanati gli Orientamenti. Ma è il '69 l'anno della svolta. La spinta dei movimenti studenteschi portano

- al prolungamento a cinque anni dei professionali,
- alla liberalizzazione dell'accesso all'università
- alla "sperimentazione" del nuovo "esame di maturità", strutturato in due prove scritte – una di italiano e una specifica del tipo di istituto – e una prova orale su due materie, una scelta dalla commissione e una dallo studente, fra le quattro indicate dal ministero svolto davanti una Commissione formata tutta da docenti esterni salvo uno, membro interno, scelto dai docenti del CdC. - La "sperimentazione" del nuovo modello di esame resterà in vita trent'anni! -.



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

Se i provvedimenti evidenziano l'incapacità politica di dare vita ad un vero progetto di riforma complessiva del sistema scolastico e formativo, pure segnalano che il vento è cambiato, la scuola comincia a cambiare.

Se da una parte, infatti, non trova sbocco, agli inizi degli anni settanta, il tentativo di riforma della scuola secondaria superiore, laddove, pure, una parte della storiografia specialistica sottolinea come si sia comunque verificato un processo di lungo periodo di "cambiamento senza riforma" i cui aspetti più rilevanti sono il forte sviluppo della istruzione tecnica e il superamento dello storico divario tra istruzione maschile e istruzione femminile; dall'altra, con gli anni '70/80, si entra negli anni del tempo pieno alle elementari, dei decreti delegati, della 517, dei programmi della scuola media, Insomma, gli anni '70 sono gli anni di un vivace dibattito, di una serie di interventi normativi di grandissimo valore e significato nella storia della scuola italiana.

Il contesto è noto.

La contestazione studentesca iniziata nel '68 si fonde con le rivendicazioni del modo del lavoro, apre la strada al famoso "autunno caldo" e allo "statuto dei lavoratori" (ma anche alla stagione della "tensione" e al lungo e doloroso periodo del "terrorismo").

La spinta sociale mette in crisi il centro-sinistra, apre al compromesso storico e conquista il divorzio nel '74.

Sotto la spinta dei notevoli cambiamenti a livello socio-culturale che modificano i rapporti e l'educazione, delle contestazioni operaia e studentesca che spingono ad una scuola aperta e democratica, ma anche dalla provocazione di esperienze come quella della scuola di Barbiana di don Milani che denuncia una scuola d'élite e privilegio e spinge ad una scuola per tutti quale diritto, emerge forte l'esigenza di una nuova organizzazione scolastica: c'è bisogno di apertura e di democrazia e l'idea di un'autonoma gestione della scuola - rispetto all'apparato statale - viene considerato elemento fondante di un rilancio qualitativo del servizio scolastico.

La scuola, anche in virtù della scuola media unica, diventa di massa: effetto e causa di un mutamento profondo della società italiana. La domanda sociale prevale sulla capacità di governare il sistema: a metà degli anni 70 gli alunni sono più di sette milioni e mezzo e i docenti delle scuole elementari, medie e superiori sfiorano il milione di unità.

Il cambiamento di maggiore forza ed evidenza si ha nella scuola elementare con la legge 820/1971 che istituisce il tempo pieno come *risposta ai bisogni sociali dell'utenza ma destinato a diventare un laboratorio di innovazione in virtù dei tempi distesi per l'apprendimento e per lo spazio curricolare che si apre per i nuovi saperi*: prolungare il tempo scuola significa arricchire i curricoli tradizionali con attività integrative. Ma soprattutto la legge, con spirito quasi rivoluzionario, sostituisce l'insegnante unico con il team-docenti.

E' la Costituzione il punto di riferimento, è il dettato costituzionale che recita che la scuola è di tutti ed è affidata allo Stato che garantisce pari opportunità e uguaglianza.



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

E' in tale contesto che nel 1973 con la Legge delega n. 477, si opera l'intervento normativo forse più importante dei primi anni 70.

La legge "*delega al Governo per l'emanazione di norme sullo stato giuridico del personale direttivo, ispettivo, docente e non docente della scuola materna, elementare, secondaria e artistica dello Stato*", ritenuta da alcuni una "autentica rivoluzione silenziosa" e da altri una forma di "normalizzazione", viene dopo tre anni di discussione, di profondi contrasti, scioperi di notevole rilevanza, lacerazioni violente fra partiti, conflitti accesi tra sindacati e Governo, che hanno visto succedersi ben quattro governi (Colombo, due Andreotti e Rumor).

I concetti fondamentali della legge sono tre :

- 4- **la partecipazione**, l'invito alla comunità di appartenenza ad entrare in relazione con la scuola (genitori, enti locali, ... l'extrascuola);
- 5- **la funzione docente**, per dare rilievo e sviluppo alla professionalità degli insegnanti;
- 6- **l'innovazione**, la spinta a sperimentare nuove didattiche e ricerche educative che fissano i Quattro i principi fondanti:
 - la scuola è una istituzione da ricomprendere nella più vasta comunità sociale;
 - per ciò stesso la sua gestione è sociale;
 - la sua funzione è educativa;
 - sono istituzionalizzati i rapporti scuola-famiglia.

Su tali principi vengono emanati i "Decreti Delegati" il 31 maggio 1974 che segnano una svolta nella concezione dell'organizzazione scolastica, incentrata sull'idea della scuola autonoma e democratica

- **D.P.R. 416** sul riordinamento degli organi collegiali: l'organizzazione scolastica che si apre per la prima volta al territorio e alla pluralità per la gestione democratica della scuola
- **D.P.R. 417** sullo stato giuridico del personale: viene delineata la funzione docente con un ruolo prevalentemente "trasmissivo" della cultura, seguono la funzione direttiva e quella ispettiva.
- **D.P.R. 418** sul lavoro straordinario al personale ispettivo e direttivo;
- **D.P.R. 419** sulla sperimentazione, la ricerca educativa e l'aggiornamento culturale e professionale e sulla istituzione dei relativi istituti (Cede, Bdp, Irrsae): esce dall'occasionalità e viene ormai istituzionalizzata la ricerca nella scuola, insieme alla sperimentazione e all'aggiornamento. Sono individuati due campi di attuazione della ricerca : la didattica e la metodologia, le strutture e gli ordinamenti , con le relative possibilità di sperimentazione. L'aggiornamento professionale e culturale è inteso quale esperienza irrinunciabile degli insegnanti in collaborazione con personale specializzato e con gli IRRSAE, gli Istituti Regionali di Ricerca, Sperimentazione e Aggiornamento Educativi, appositamente istituiti



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

- **D.P.R. 420** sullo stato giuridico del personale non docente;

I cinque Decreti con le modifiche successivamente apportate, oggi fanno parte del **Decreto Legislativo 16 aprile 1994 n. 297**, *Testo unico* delle disposizioni legislative in materia di istruzione, sebbene alcune norme siano state abrogate per essere riassunte e ampliate nel quadro dell'autonomia ai sensi del Regolamento 275/99.

Senza entrare nello specifico, e rinviando i dovuti richiami al D.P.R. 417 al D.P.R. 418 e al D.P.R. 420, vale sottolineare solo gli aspetti più rilevanti introdotti dai decreti 416 e 419.

Con il 416, nel momento in cui la scuola è una comunità che interagisce con la più vasta *comunità sociale e civica*, l'istituzione degli Organi Collegiali serve a *garantire la partecipazione alla gestione della scuola*. “I docenti, gli studenti (della scuola superiore) e i genitori sono inseriti in tutti gli organi collegiali. Un genitore presiede il Consiglio di Istituto. Il servizio dei docenti è valutato da un apposito Comitato; agli studenti e ai genitori viene garantito il diritto di assemblea. E' chiara l'affermazione della *nozione giuridica che vuole la scuola comunità di soggetti e di organi istituzionalmente chiamati a operare nel suo ambito*. In tale quadro, e per la funzione cui è chiamata la scuola, è il Collegio dei docenti che *“cura la programmazione dell'azione educativa sia per adeguare i programmi di insegnamento alle specifiche esigenze ambientali, sia per favorire il coordinamento interdisciplinare”*.”

In ciò assume rilevanza il 419 che, aprendo la strada alle sperimentazioni, introduce modifiche nei percorsi di studi, nei contenuti e nei metodi di tutte le tipologie scolastiche del secondo grado.

Va detto che il processo si svolge senza una chiara e univoca strategia. Di fatto, fra gli anni 70 e 80 le differenti scelte e autorizzazioni operate dalle singole Direzioni Generali, in merito alle “sperimentazioni autonome” proposte dalle singole scuole, tengono conto da una *parte della posizione di diversa contiguità dei propri indirizzi a un mondo del lavoro che si sta rapidamente trasformando, dall'altra della necessità di adeguare i piani di studio ai nuovi sviluppi della cultura*. A tale situazione si cercherà di porre rimedio attraverso un processo di razionalizzare e la ricerca di soluzioni generalizzabili, che però non portano a esiti di rilievo. Nel frattempo appare sempre più evidente la necessità di intervenire sulla scuola media.

Il primo intervento legislativo teso a perfezionare il modello è la legge 348/77 “*Modifiche di alcune norme della legge 31 dicembre 1962, n. 1859, sulla istituzione e l'ordinamento della scuola media statale*”, che in soli quattro articoli abolisce l'insegnamento del latino – che può essere insegnato solo in modo facoltativo – che diventa nel rafforzamento della lingua italiana riferimento d'origine; abolisce la differenziazione per sesso delle applicazioni tecniche che diventa educazione tecnica; introduce l'educazione musicale per tutte le classi; rafforza l'insegnamento delle scienze e della matematica e delle lingue; fissa il monte ore massimo settimanale -30



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

ore -; definisce le materie e le modalità d'esame il cui superamento apre a tutti gli indirizzi della media superiore.

Il secondo intervento, il più importante e significativo, si opera nello stesso anno con l'emanazione della 517/77 *“Norme sulla valutazione degli alunni e sull'abolizione degli esami di riparazione nonché altre norme di modifica dell'ordinamento scolastico”*, su cui vale soffermarsi un attimo.

Molti la ricordano e la riassumono come la legge che introduce il principio dell'integrazione mediante l'assegnazione di insegnanti di sostegno alle classi che accolgono alunni diversamente abili, o che apre la possibilità di attivare interventi individualizzati in relazione alle esigenze dei singoli alunni, oppure che stabilisce nuove norme sulla valutazione e l'abolizione degli esami di riparazione per la scuola media. Questa legge di poche pagine, ma dense di significato, è tutto questo e altro ancora: delinea una nuova visione della scuola e ne rivoluziona alcuni strumenti istituzionali ritenuti, fino ad allora, e purtroppo ancora oggi a più di trenta anni dalla sua emanazione, quasi dei 'dogmi' pedagogici dalla maggior parte degli insegnanti.

Diciamo subito che i suoi capisaldi

- programmazione collegiale,
- flessibilità del gruppo classe,
- valutazione formativa,
- integrazione degli alunni disabili

costituiscono ancora oggi sfide aperte per la scuola, sottolineando l'assoluta modernità, attualità del provvedimento tale da essere, nell'immaginario collettivo, sinonimo di innovazione didattica.

La 517 pone il *superamento del vecchio piano di lavoro individuale con l'adozione della programmazione curricolare, che comporta una negoziazione sociale dei fini e degli obiettivi ed una loro trasparenza e comunicabilità.*

La 517 opera il *superamento della classe intesa come unico raggruppamento possibile, aprendola a modalità organizzative flessibili, funzionali, e ad una varietà di esigenze e di scopi, il cui unico punto di riferimento è la centralità dell'alunno e il suo diritto alla piena educazione, e quindi apre la strada alla possibilità di un ampliamento del tempo scolastico e di una sua più ricca articolazione.*

Ma soprattutto la 517 affronta il problema della valutazione, che attraverso le nuove modalità e i nuovi strumenti è, finalmente, *finalizzata a comprendere, accompagnare, sostenere l'alunno, piuttosto che definirlo nella rigidità di un voto, in una accezione meramente sommativa della valutazione scolastica.*

Nella 'Relazione Falcucci', che sintetizza il lavoro della Commissione che porterà alla legge, a proposito di valutazione si legge: *“Lo stesso criterio di valutazione dell'esito scolastico deve, perciò, fare riferimento al grado di maturazione dell'alunno, sia globalmente, sia a livello degli apprendimenti realizzati, superando la rigidità del voto e della tradizionale pagella.”* Interessante è notare che queste innovazioni si



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

inserirono nel filone aperto con il TP della 820/71 che aveva aperto la strada allo *scardinamento della corrispondenza classe-maestro unico*, traendo da spunto dalle migliori esperienze di tale modello: quanto è lontano tutto ciò dalla 169/2008 o il DM 137 della Gelmini!

Appare evidente come l'idea che sostiene il complesso normativo è che *la scuola non può affidare il compito educativo a singoli insegnanti, ognuno operante nella solitudine della propria classe e della propria disciplina, per quanto preparati e competenti siano, ma la responsabilità è di tutta la scuola.*

E' la scuola, intesa come comunità, che, in quanto soggetto sociale, si assume la responsabilità del successo degli studenti che la frequentano, che *deve avere come preoccupazione centrale il positivo esito educativo e scolastico di ogni singolo alunno, indipendentemente dalla situazione personale di partenza* adottando strategie che impegnano la collettività, non solo gli insegnanti, *se è vero che i criteri che guidano la programmazione educativa sono fissati dal consiglio di circolo o di istituto, che comprende anche altre componenti, prima fra tutti la famiglia.*

Entro questo quadro fa da perno il concetto di *integrazione* con particolare riferimento a quelli che la legge chiama "alunni portatori di handicaps", il cui inserimento nella scuola era già stato previsto in provvedimenti del '71 e del '73 e per i quali si disegna la specifica funzione del sostegno. Significativo è che la legge non delega tale compito né all'insegnante appositamente nominato né ad altri operatori, ma promuove l'assunzione collegiale di responsabilità.

L'attenzione individualizzata alla persona, anche e soprattutto a chi si trova in situazione di svantaggio, costituisce il nucleo pedagogico fondamentale della 517 che, introducendo *l'idea della scuola accogliente, inclusiva, centrata sul valore della persona umana e che assume la sfida della diversità*, prova a rispondere a Don Milani, laddove *fare dell'ultimo la pietra angolare non significa rendere facile la scuola e banale l'istruzione: "La vita era dura anche lassù. (Barbiana) Disciplina e scenate da far perdere la voglia di tornare. Però chi era senza basi, lento o svogliato, si sentiva il preferito. Veniva accolto come voi accogliete il primo della classe. Sembrava che la scuola fosse tutta solo per lui"*. Insomma la 517 affrontò una sfida che sembrava impossibile, *quella di fare dell'inclusione non solo una scelta forte sul piano sociale ed educativo, ma capace di migliorare la qualità didattica per tutti trasformando il problema dell'integrazione degli alunni disabili in una risorsa, facendone una fondamentale leva di miglioramento: alla scuola della selezione discriminante, l'alternativa non poteva e non può che essere quella dell'inclusione valorizzante.*

A completamento di questo articolato e complesso processo di modifica e revisione della 1859, nel 1979 col DM del 9 febbraio "Programmi, orari di insegnamento, prove di esame per la scuola media statale" si opera una vera e propria "riforma didattica" della scuola media.



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

Sui programmi del '79, così come sulla 517, molto si è detto e si dice, spesso senza neanche averli letti! Anche qui, lascio a voi l'approfondimento, limitandomi ad alcune riflessioni. Intanto, i programmi sono il frutto di un lungo e intenso dibattito scientifico e professionale che affronta la chiara evidenza della inadeguatezza dei programmi del 1963 sia perché non corrispondono più alla quotidiana pratica delle azioni didattiche che si realizzano nelle aule, sia perché sono lontanissimi dai bisogni formativi di una popolazione scolastica che si avvia a vivere gli ultimi anni del secolo breve. Ma soprattutto fissano alcuni punti chiave che restano un chiaro irrinunciabile punto di riferimento del fare scuola.

Primo fra tutti l'individualizzazione degli interventi che *richiede una particolare cura dell'interazione formativa tra docente e alunno, in una organizzazione generale caratterizzata da attività di integrazione e di sostegno, da una accentuazione della collegialità docente e dell'interdisciplinarietà, rappresentativa dell'unità del sapere e della centralità della programmazione.* Programmazione, per altro, cui viene sottolineata la prospettiva educativa, laddove *tutte le discipline sono chiamate a privilegiare tale approccio.* A quaranta anni di distanza il documento conserva tutta la sua valenza e modernità, basti per questo rileggere la premessa generale

La pubblicazione dei *Programmi, orari di insegnamento, prove di esame per la scuola media statale*", chiude, per la scuola, gli anni '70, che se hanno prodotto profonde innovazioni tali da segnare una certa discontinuità con il passato, hanno perciò stesso aperto contraddizioni e problemi tutti da risolvere, allo stesso modo come l'assassinio di Moro nel '78 segna una svolta profonda nella storia del nostro paese.

A voler sintetizzare gli anni '80, un decennio che segna la fine del "secolo breve", basta dire che è il decennio del pentapartito e della cosiddetta "democrazia governante" craxiana, che è il decennio segnato dalla figura di Giovanni Paolo II, che è il decennio reaganiano e della perestroika gorbacioviana, della crisi e crollo del socialismo reale, della caduta del muro di Berlino. Contraddizioni e problemi tutti da affrontare, tutti da risolvere... ancora.

Gli anni ottanta sono quelli della scuola di massa:

- dal '66 all'86 gli alunni della scuola dell'obbligo sono aumentati del 54 %, quelli della media superiore del 107 %, quelli dell'università del 176,3 %.
- L'invasione rende immediatamente evidente da una parte la carenza di strutture, dall'altra la crescita del corpo docente che va rapidamente modificandosi nella sua composizione sociale.
- *“Ma soprattutto si apre in modo insanabile il divario tra la cultura della scuola e la richiesta di cultura che, inconsapevolmente o meno, sale dal profondo delle nuove generazioni. La scuola così comincia a cambiare”*



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

La creazione della scuola media unica, si è inserita in un trend di lungo periodo della scuola secondaria, anche se solo con i programmi del 1979 si può affermare che la scuola media sia diventata il secondo ciclo della scuola di base, ma mancando i necessari raccordi con la scuola elementare e soprattutto con quella superiore, la nuova Media determina una discontinuità che evidenzia la necessità di ulteriori riforme. A maggior ragione laddove la scuola secondaria superiore è rimasta ancora organizzata sulla base dei principi gentiliani, pur se ampio è l'orizzonte delle sperimentazioni aperte con il DD 419.

I mutamenti della secondaria superiore sono soprattutto legati a sviluppi quantitativi che ne hanno radicalmente trasformato il ruolo sociale come il relevantissimo incremento della istruzione secondaria tecnica che è divenuta il canale quantitativamente più importante e la fine della diseguaglianza legata al genere: rispetto all'insieme degli studenti secondari gli istituti professionali dagli anni 50 agli inizi degli anni 90 sono aumentati del 10% , gli istituti tecnici a loro volta, raccolgono quasi il 50% mentre i licei classici sono diminuiti di oltre 20 punti e sono stati sorpassati dai licei scientifici che si attestano attorno al 10%. Notevole è poi la presenza femminile che da un terzo passano a rappresentare il 50% degli iscritti alle scuole secondarie superiori.

In tale quadro appaiono in modo sempre più evidente *“i limiti di una impostazione che intende coprire e controllare tutti gli aspetti della crescita e della conoscenza, così come pure l'asfitticità in cui il quadro normativo obbliga l'atto dell'insegnamento”*.

Se da una parte sembra risolto il problema della “selezione” attraverso le bocciature, pur non mancando punte di assoluta evidenza che dimostrano come il fenomeno persista, il problema vero che emerge in questi anni è la cosiddetta "dispersione scolastica", ovvero, *il mancato conseguimento di livelli adeguati di apprendimento, nonostante la regolarità degli studi*. Peraltro, sono questi gli anni in cui si discute e si abbozzano idee per elevare l'obbligo scolastico, che investe in particolare la strutturazione del biennio, inteso o come propedeutico al triennio superiore, o semplice proseguimento della scuola media, e se abbinarlo, o meno, a corsi di formazione professionale. Restano idee e abbozzi!

Il fatto è che vengono al pettine tutti i nodi non risolti che la “rivolta” del '68 aveva evidenziato e a cui si era cercato di dare una risposta politica e quindi normativa, *piccola negli intenti, priva di prospettive, cialtrona nella sostanza*.

Nella confusione delle cause con gli effetti si era creduto di risolvere e tacitare il malcontento generalizzato, come abbiamo visto,

- con la ‘riforma’ degli esami piuttosto che prevedere una rimessa in discussione dell'intero impianto scolastico,
- con la liberalizzazione degli sbocchi universitari,
- con la gestione collegiale della scuola e la creazione degli OOCC che avrebbero permesso la direzione delle scelte di fondo della scuola a studenti, famiglie e



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

docenti (legge che, come sappiamo, di fatto rimase incompiuta proprio nella parte che avrebbe reso importanti e funzionali tali organi, quella economica: si poteva programmare ciò che si voleva, poi però non era quasi mai possibile realizzarlo !).

I cambiamenti rilevati comportavano anche un carico di lavoro molto maggiore per gli insegnanti, carico che doveva essere compensato con l'apposito decreto delegato che non fu mai neppure discusso.

Al di là del giudizio sui singoli provvedimenti, ciò che a mio avviso può leggersi è quasi la volontà di accreditare l'idea che "scuola di massa è sinonimo di scuola dequalificata".

E però è proprio in tale contesto che si mette mano e si portano a compimento una importante riforma che segna l'intero decennio degli anni ottanta: la riforma dei programmi e gli ordinamenti della scuola elementare, che introduce il Modulo: 3 insegnanti ogni 2 classi, l'allungamento dell'orario didattico e la collegialità nella programmazione educativa, già presenti nelle classi a tempo pieno.

I nuovi programmi della scuola elementare (D.P.R. 104 del 12 febbraio 1985) firmati dal ministro Franca Falcucci si possono riassumere facendo capo ai motivi ispiratori e finalità, tutti indicati in premessa:

- **rispetto del dettato costituzionale** inteso come Formazione dell'uomo e del cittadino sulla base dei principi della Costituzione Italiana – articoli. 3, 4, 34 – e della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo (Statuto O.N.U. 26.6.1945);
- scuola elementare e **continuità educativa** da leggere quale raccordo pedagogico con la scuola materna e la scuola media.;
- **scuola, famiglia, partecipazione** nel senso che la scuola elementare non esaurisce le funzioni educative ma collabora con la famiglia e la società attraverso forme di partecipazione democratica (D.P.R.416/74);
- **educazione alla convivenza democratica** laddove la scuola è attesa alla complessa realtà del processo di trasformazione sociale;
- **la creatività come potenziale educativo**;
- la scuola come **ambiente educativo di apprendimento**, centro di confronto di idee derivanti dalla vita scolastica ed extrascolastica e direttamente legata all'ambiente e alle risorse culturali che esso offre;
- **diversità e uguaglianza** laddove la scuola, pur rispettando le scelte educative della famiglia, costituisce un momento di riflessione aperta ove s'incontrano esperienze di vita diverse, sottolineando, peraltro che *"È dovere della scuola elementare evitare, per quanto possibile, che le "diversità" si trasformino in difficoltà di apprendimento ed in problemi di comportamento, poiché ciò quasi sempre prelude a fenomeni di insuccesso e di mortalità scolastica e conseguentemente a disuguaglianze sul piano sociale e civile;*



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

- alunni in **difficoltà di apprendimento ed integrazione** di soggetti portatori di handicap, per cui il *“processo di integrazione di alunni portatori di handicap, soprattutto se gravi, esige non tanto una "certificazione medica", quanto la possibilità per la scuola di affrontare il processo educativo didattico, sulla base di una **diagnosi funzionale**, predisposta da servizi specialistici”, la quale “deve porre in evidenza le principali aree di potenzialità e di carenza presenti nella fase di sviluppo osservata, cosicché gli interventi da attivare nel quadro della programmazione educativo-didattica, di competenza dei docenti, siano i più idonei a corrispondere ai bisogni ed alle potenzialità del singolo soggetto; tali interventi devono mirare a promuovere il massimo di autonomia, di acquisizione di competenze e di abilità espressive e comunicative e, fin dove e possibile, il possesso di basilari strumenti linguistici e matematici”;*
- le **linee del programma; programmazione ed organizzazione** didattica che sottolinea come *“La programmazione didattica ha un valore determinante per il processo innovativo che, con i programmi, si deve realizzare nella scuola elementare. Spetta ai docenti, collegialmente ed individualmente, di effettuare con ragionevoli previsioni la programmazione didattica, stabilendo le modalità concrete per mezzo delle quali conseguire le mete fissate dal programma e la scansione più opportuna di esse, tenuto conto dell'ampliamento delle opportunità formative offerte dal curriculum, sia con l'inserimento di nuove attività, sia con la valorizzazione degli insegnamenti tradizionali.”;*
- la **valutazione che deve** *“assicurare un'effettiva valutazione dei punti di partenza e di arrivo, dei processi, delle difficoltà riscontrate e degli interventi compensativi attuati”.*

La Riforma dell'ordinamento della scuola elementare (Legge 5 giugno 1990, n.148) dà un quadro organico al DPR 104/85 e introduce il modulo con una pluralità di docenti per la stessa classe.

La riforma della scuola elementare fu approvata dal Parlamento dopo nove anni di gestazione e di discussione. Avviata dal ministro Guido Bodrato nel 1981, e portata avanti dalla Falcucci, insegnante e prima donna ministra dell'Istruzione, molto determinata, che riuscì a far approvare i nuovi programmi della scuola elementare nel 1985 e dal ministro Giovanni Galloni, che istituì la Prima Conferenza Nazionale della Scuola nel 1988 che introdusse i moduli nella scuola elementare e gettò le basi dell'autonomia scolastica, fu col ministro Sergio Mattarella che l'iter si concluse con l'approvazione della legge 148 del 5 giugno 1990.

La vera forza di questa riforma – l'unica in senso democratico, dopo l'introduzione della Scuola media unica nel 1962 – la si ritrova in alcuni significativi aspetti che ne diedero assoluto valore e sostanza:

- la volontà politica di confrontarsi con gli esperti (la presidenza della Commissione sui nuovi programmi fu affidata al pedagogista Mauro Laeng, che affiancò il



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

deputato del PLI Giuseppe Fassino), con le associazioni degli insegnanti, con i sindacati e con le forze parlamentari. (Significativo è che tutte le successive "riforme" furono decise dai governi e approvate con voto di fiducia, senza alcuna discussione parlamentare);

- lo svecchiamento dei contenuti sulla base di una visione più moderna della scuola e della società, ispirata alla visione "cognitiva" di Chomsky, Bruner, Gardner: la riforma ha in mente un "fanciullo della ragione", che vive in una società tecnologica, culturalmente avanzata e che richiede una formazione di base di livello molto elevato e al quale va dato modo di sviluppare l'intelletto, la logica, l'azione, la socialità;
- la specializzazione dei docenti per aree disciplinari, nei tempi distesi della didattica e nella collegialità della programmazione.
- l'individuazione di un "contenitore" che interpretava al meglio cambiamenti in atto, adatto ai nuovi programmi e punto di equilibrio fra chi voleva estendere il tempo pieno e chi voleva una scuola "leggera", con poche ore e senza tempo pieno, *per non sottrarre troppo a lungo i bambini alle famiglie (?)*. Il modello approvato, infatti, prevedeva classi a tempo pieno, richieste soprattutto al Nord, e moduli di 30 ore settimanali, con tre insegnanti specialiste per materia su due classi, che dedicavano due ore alla settimana a programmare insieme le attività e lavoravano in team. Il modello si rivelò vincente. Le maestre "specialiste", lungamente preparate con 5 anni di corsi di aggiornamento obbligatori, dopo alcuni anni di rodaggio diedero vita a una delle migliori scuole elementari del mondo occidentale!

C'erano voluti 9 anni di una lunga, ampia e articolata discussione che aveva visto coinvolti il parlamento e la società civile per produrre la legge.148/90, che teneva insieme nuovi programmi di insegnamento, nuovi modelli organizzativi e formazione dei docenti, basteranno 8 minuti nel 2008 per smantellarla, con un solo Consiglio dei Ministri di mezza estate, quando i ministri Tremonti e Gelmini decisero, con un colpo di mano e senza alcun confronto parlamentare, di tornare alla scuola del libro Cuore e al maestro unico.

Sarà Sergio Mattarella nel suo "Così la scuola torna a De Amicis" pubblicato sul quotidiano Europa del 7 settembre 2008 a scrivere *"la ragione della riforma del '90 non è stata, al contrario di quanto incautamente dice la Gelmini, 'aumentare il numero degli insegnanti' che non è aumentato, e neppure quello di mantenerne il livello a fronte del calo demografico. La ragione è stata la consapevolezza del grande ampliamento dell'ambito dei saperi che la scuola elementare era chiamata a impartire ai bambini verso il duemila"*, sottolineando che: *"La riforma del '90 fu il risultato di un lungo e approfondito dibattito; non soltanto politico e parlamentare, ma anche della cultura, anzitutto tra i pedagogisti, del mondo della scuola, tra le associazioni di docenti e nel sindacato"*.



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

A chiudere gli anni ottanta va ricordato il D.M. 3 giugno 1991 “Orientamenti dell'attività educativa nelle scuole materne statali”. Vale soffermarsi sulla premessa del DM, in particolare laddove nel contesto di una “*società in movimento*” viene sottolineato che il bambino è soggetto di diritti.

“La società italiana è attualmente caratterizzata da ampie, profonde e contrastanti trasformazioni che, rifrangendosi in maniera differenziata nei diversi contesti storici, sociali e culturali del Paese, configurano una peculiare condizione di complessità, i cui indicatori emergenti richiedono una attenta considerazione. La pluralità dei modelli di comportamento e degli orientamenti di valore, la presenza di nuove ed incidenti forme di informazione e la proliferazione dei luoghi di produzione e di consumo rendono difficili il controllo, la gestione e l'equa distribuzione delle risorse nel tessuto sociale. Tuttavia, la rapidità dei processi di transizione, che sta alla base di un diffuso senso di insicurezza sui valori e di una crescente contraddittorietà nelle condotte e negli stili di vita, si profila al tempo stesso ricca di potenzialità ed opportunità di sviluppo positivo. L'espandersi delle reti e dei linguaggi massmediali, ad esempio, pur rischiando di produrre effetti di conformismo e di indurre abitudini di ricettività puramente passiva, rappresenta non di meno una importante fonte di informazione e di stimolazione culturale. L'irruzione e la diffusione dei mezzi telematici ed informatici introducono senza dubbio opportunità cognitive di grande rilevanza, anche se possono dar luogo a condizioni di isolamento connesse alla loro fruizione e alla prevalenza dei linguaggi formalizzati e digitali sulle altre forme di relazione e di espressività. L'accentuarsi delle situazioni di natura multiculturale e pluritecnica, infine, di fronte alle quali si verificano talvolta atteggiamenti di intolleranza quando non addirittura di razzismo, può ridursi in occasione di arricchimento e di maturazione in vista di una convivenza basata sulla cooperazione, lo scambio e l'accettazione produttiva delle diversità come valori ed opportunità di crescita democratica. È anche in tale insieme di riferimenti che si definiscono il compito e la funzione della scuola materna italiana nello sviluppo della nostra comunità nazionale”. In tale contesto “Spettano alle bambine e ai bambini, in quanto persone, i diritti inalienabili - sanciti anche, dalla nostra Costituzione e da dichiarazioni e convenzioni internazionali - alla vita, alla salute, all'educazione, all'istituzione ed al rispetto dell'identità individuale, etnica, linguistica, religiosa, sui quali si fonda la promozione di una nuova qualità della vita intesa come grande finalità educativa del tempo presente”. A Maggior ragione laddove la condizione della famiglia e dell'infanzia, “Tanto nelle rappresentazioni culturali che nei contesti reali di vita ...presentano.. alcune contraddizioni, che inducono a volte elementi di disorientamento nella pratica educativa. Sono diffuse varie immagini dell'infanzia che, se colgono alcuni aspetti della realtà, falsano il riconoscimento della autentica condizione infantile qualora vengano assunte in maniera unilaterale. La proclamazione della centralità dell'infanzia è spesso contraddetta dal ricorrere di



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

situazioni che ne rendono difficoltoso il pieno rispetto. All'accrescimento quantitativo delle esperienze corrispondono, di contro, fenomeni di distorsione sul piano cognitivo e di impoverimento su quello motivazionale ed immaginativo. L'affermazione della dignità del bambino è contrastata dal suo incontrollato coinvolgimento nelle logiche del consumismo e la condizione di diffuso benessere materiale di cui gode non è sempre accompagnata da una equivalente soddisfazione delle esigenze interiori di sicurezza, di identità, di affermazione ed espansione dell'Io, di significato, di appartenenza e di autonomia. Permangono inoltre disomogeneità connesse ai dislivelli economici, sociali e culturali, ed emergono nuove forme di povertà, dovute soprattutto alla carenza di servizi e di spazi urbani di vivibilità ed alla insufficiente disponibilità di luoghi e di opportunità di crescita, di gioco e di creatività. La famiglia, pur nella varietà delle sue attuali configurazioni, presenta due connotazioni particolarmente ricorrenti e rilevanti, costituite dalla persistente tendenza alla nuclearizzazione e dall'affermazione del nuovo ruolo sociale della donna. Tale contesto include elementi che possono favorire una migliore realizzazione personale, aumentare il grado di responsabilizzazione dei genitori, consentire una migliore capacità di lettura, comprensione e soddisfazione dei bisogni e delle esigenze dei bambini, incoraggiare una più condivisa accettazione dei compiti, riscoprire e rivalorizzare ruoli e funzioni di tutti i componenti del nucleo familiare. Al tempo stesso, tuttavia, può comportare vissuti di incertezza e di ansia, atteggiamento di chiusura e di isolamento, riduzione della gamma dei rapporti e delle relazioni, limitazione degli spazi di movimento e di autonomia, più prolungati tempi di assenza degli adulti significativi. La coesistenza di scenari così profondamente diversificati e contrastanti impegna quindi la scuola a svolgere un ruolo di attiva presenza, in collaborazione ed in armonia con la famiglia, per la piena affermazione del significato e del valore dell'infanzia secondo principi di uguaglianza, libertà e solidarietà.”

Rispetto alla scuola secondaria si può parlare di “riforma impossibile”, costituendo “*un cruciale problema irrisolto nella lunga stagione che va dalla Costituzione agli inizi della XIII Legislatura (1996)*”: dalla Commissione di indagine del 1962, alle “Linee direttive” del ministro Gui nel 1964, ai “Colloqui” di Frascati” promossi nel 1969/1970 dal ministro Misasi, ai “10 punti di Frascati”, frutto dei lavori della Commissione Biasini (1971/1972), alle ben dieci proposte di legge del 1974, ciò che si evidenzia è come l’ampiezza politica e culturale della discussione non produsse altro che divisioni e ripetuti stop parlamentari. Interessante è poi sottolineare come per ben quattro volte, dal ’78 al ’93, lo scioglimento anticipato del Parlamento rese vani i DDL dei Ministri Malfatti(78), Bodrato(82), Falcucci(85), Jervolino(93), che erano già stati approvati da una delle camere.

Resta la lunga stagione delle sperimentazioni avviate con il DD 419, soprattutto quelle “autonome”, che introduce “*modifiche nei percorsi di studi, nei contenuti e nei metodi di tutte le tipologie scolastiche*”.



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

Interessante è notare come *“il processo di innovazione, però, si realizza con strategie differenti per ogni ordine di studi...da ricollegare principalmente alle scelte delle singole Direzioni Generali che - nell'autorizzare tra gli anni '70 e '80 le “sperimentazioni autonome” proposte dalle singole scuole - tengono conto da una parte della posizione di diversa contiguità dei propri indirizzi a un mondo del lavoro che si sta rapidamente trasformando, dall'altra della necessità di adeguare i piani di studio ai nuovi sviluppi della cultura”*.

I differenti tempi e modalità che contraddistinguono il processo di innovazione insieme alla constatata difficoltà di varare una coerente riforma della secondaria, spingono l'Amministrazione a cercare di razionalizzare il processo avviando, con i cosiddetti “progetti assistiti” l'introduzione di curricoli sperimentali non più approntati dalle scuole, *ma da esse assunti sulla scorta di indicazioni provenienti dalla Amministrazione centrale*. E' così che dalla fine degli anni ottanta i lavori della Commissione Brocca portano a un progetto di sperimentazione organicamente strutturato e connotato da un impianto comune a tutti gli indirizzi, ma che di fatto sarà accolto soprattutto nel classico.

Allo stesso modo, proposto da Martinez, il “Progetto '92”, avvia la trasformazione dell'istruzione professionale con una profonda ridefinizione e razionalizzazione delle aree di professionalità.

Ciò che conta, della lunga fase di sperimentazione è che è caratterizzata dallo sforzo di operare sul piano dell'organicità generale dell'impianto laddove le sperimentazioni hanno riguardato *in genere l'intero curriculum, dalle finalità formative agli obiettivi di apprendimento, ai contenuti disciplinari, alle indicazioni metodologiche, alle modalità di valutazione, e possono contare su un programma sistematico di interventi di formazione in servizio degli insegnanti*.

Resta tuttavia il fatto che tutta la stagione delle sperimentazioni non è approdata ad una riforma del sistema, facendo sì che di fatto *“l'esito complessivo delle innovazioni curriculari non.. è ..stato adeguato alle intenzioni”*.

Gli anni ottanta, che i giornali, relativamente ai movimenti studenteschi, definiranno dei “torpori”, hanno il solo merito, che pure non è poco, di lasciarci i *programmi delle scuole elementari del 1985 e gli orientamenti delle scuole materne del 1991 che segnano una stagione di “riforme” che non derivano tanto da un impulso politico, quanto da una sorta di autogoverno di culture professionali, di cui anche la pedagogia accademica è in larga parte espressione.*”

Gli anni '90 aprono la lunga stagione delle riforme, o della Riforma. Il contesto è noto. Da un punto di vista politico, sono questi gli anni caratterizzati dalla riunificazione tedesca e dal crollo dell'URSS, della prima guerra in Iraq e del trattato di Maastricht (1992), di tangentopoli e dei delitti di mafia (Falcone, Borsellino - 1992), del primo governo Berlusconi (1994) e del governo Prodi(1996) per concludersi con l'attentato alle torri gemelle (2001) e la guerra in Afghanistan (2002).



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

Da un punto di vista culturale si assiste alla crescita e modificazione, con ritmo incalzante, del *corpus* delle conoscenze; lo straordinario sviluppo delle tecnologie modifica sempre di più le condizioni della vita individuali e collettivi, trasformando progressivamente le stesse modalità dell'apprendimento e i fenomeni sociali ed economici in atto a livello internazionale evidenziano una mobilità e da una variabilità sconosciute.

E' la "società della conoscenza" quella che si apre ed avanza, quella nella quale e per la quale la risorsa umana diviene il valore strategico, ponendo l'Europa di fronte alla necessità di una riforma dei sistemi di istruzione e formazione e la scuola italiana di fronte alla assoluta e urgente necessità di confrontarsi col contesto.

Il contesto primario è quello disegnato a *Maastricht (1992)* dove vengono definite materie per le quali è prevista una uniformità piena (ad esempio la moneta unica), materie per le quali sono previste azioni comuni (ad esempio la sicurezza), materie che prevedono sistemi diversi con obiettivi comuni (ad esempio l'istruzione e la formazione).

È del 1993 il libro bianco Delors: "Crescita, competitività, occupazione": *Una delle cause fondamentali della disoccupazione tecnologica nei suoi connotati di fenomeno strutturale è l'inadeguato livello dell'istruzione e della formazione professionale di fronte sia ai rapidi mutamenti della tecnologia, che alla sfida portata al sistema europeo dalla globalizzazione dell'economia. La formazione e l'istruzione sono gli strumenti di politica attiva del mercato del lavoro: servono ad adeguare la preparazione professionale dei lavoratori e dei giovani alle mutevoli esigenze del mercato e appresentano uno strumento basilare di lotta al tipo di disoccupazione di lunga durata. Il principio fondamentale alla base di ogni azione riguardante la formazione deve essere la valorizzazione del capitale umano lungo tutto il periodo della vita attiva. L'obiettivo è quello "di imparare a imparare per tutto il corso della vita";*

In vista del 1996, l'anno europeo dell'educazione e della formazione permanente, la Commissione Europea, pubblica nel 1995 il Libro Bianco dell'Istruzione dal titolo "Verso la società cognitiva. Insegnare e apprendere" curato dall'allora commissaria delegata per la formazione e la cultura, Édith Cresson: *"le mutazioni in corso hanno incrementato le possibilità di ciascun individuo di accedere all'informazione e al sapere. Tuttavia, al tempo stesso, questi fenomeni comportano una modifica delle competenze necessarie e dei sistemi di lavoro che necessitano notevoli adattamenti. Per tutti questa evoluzione ha significato più incertezza. Per alcuni si è venuta a creare una situazione di emarginazione intollerabile, Sempre più la posizione di ciascuno di noi nella società verrà determinata dalle conoscenze che avrà acquisito. La società del futuro sarà quindi una società che saprà investire nell'intelligenza, una società in cui si insegna e si apprende, in cui ciascun individuo potrà costruire la propria qualifica. In altro termini, una società conoscitiva. Fra i numerosi e complessi mutamenti che*



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

travagliano la società europea, tre grandi tendenze, tre grandi «fattori di cambiamento» sono particolarmente percettibili: si tratta dell'estensione a livello mondiale degli scambi, dell'avvento della società dell'informazione e del rapido progresso della rivoluzione scientifica e tecnica.

Il Libro Bianco, di fronte alla mondializzazione degli scambi, la globalizzazione tecnologica e l'avvento della società dell'informazione, pone alla scuola complessi interrogativi da risolvere: adeguare i sistemi scolastici alle rapide trasformazioni in corso nei sistemi sociali; incoraggiare l'acquisizione di nuove conoscenze, avvicinando la scuola all'impresa; lottare contro l'esclusione; padroneggiare tre lingue europee. In uno, l'idea di fondo è che la scuola deve dare risposte alla domanda economica puntando alla formazione del futuro lavoratore costruendo un curriculum funzionale all'utilità del mercato e quindi, all'inserimento nel mondo lavorativo. La parola d'ordine è "insegnare ad apprendere. L'istruzione e la formazione sono considerate vie strategiche per consentire ai giovani di adattarsi alle nuove condizioni di accesso all'impiego e all'evoluzione del lavoro. E' l'economia a dettare alla scuola come deve essere e cosa deve fare. Le parole chiave sono **efficacia, efficienza, produttività, risultati, verifiche, comparazioni** in un mondo che ricorda l'esperienza aziendale (scuola-impresa) più che quella scolastica.

A correggere un po' il tiro interverrà la pubblicazione nel 1996, da parte della commissione dell'UNESCO, del rapporto di Jacques Delors, che esprime una maggiore attenzione alla persona che apprende nella sua integralità, al cittadino che abita responsabilmente il mondo e se ne prende cura in quanto bene comune.

Il concetto di scuola è definito nell'idea che l'apprendimento racchiuda, **disveli**, un tesoro. In tal senso la scuola ha il dovere di promuovere quattro tipi fondamentali di apprendimento tra loro interconnessi, **quattro pilastri** sui quali si dovrebbero basare l'azione educativa e la missione della scuola stessa:

5. **Imparare a conoscere:** acquisire gli strumenti della comprensione
6. **Imparare a fare:** essere capaci di agire creativamente nel proprio ambiente
7. **Imparare a vivere insieme:** partecipare e collaborare attivamente all'interno di un contesto fatto di relazioni comunitarie
8. **Imparare ad essere,** un percorso che deriva dall'evoluzione degli altri tre

La scuola deve consentire ai ragazzi di "*sperimentare le tre dimensioni dell'educazione: etico-culturale, scientifico-tecnologica, economico-sociale*".

Queste tre aree di apprendimento racchiudono "*le dimensioni della persona (aspetto teoretico, scientifico, etico, religioso, estetico, espressivo), del cittadino (aspetto relazionale, comunicativo, sociale, civico, politico, organizzativo) del lavoratore (aspetto progettuale, operativo, produttivo, economico)*". E' compito della scuola coltivarle nell'ambito del curriculum scolastico. La sfida è rendere la scuola più attraente e nello stesso tempo più connessa alla realtà, aderente al qui ed ora, in quanto "*non è più possibile lasciare ai cancelli della scuola i problemi sociali: la povertà, la fame,*



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

la violenza e la droga entrano nelle classi insieme agli alunni, mentre fino a non molto tempo fa questi problemi rimanevano al di fuori".

Nel rapporto Delors la scuola è luogo di vita, di costruzione di esperienze e non solo un luogo di passaggio verso il mondo del lavoro. Nel rapporto non vengono trascurate le richieste del mercato, ma il percorso educativo di chi frequenta la scuola è al centro delle preoccupazioni: la scuola deve contribuire a dare significato alle esperienze della persona, alle relazioni sociali, alla costruzione della personalità. In tal senso il profilo dell'alunno/a è costruito a partire dalle sue esigenze, dal basso, quindi, avendo in mente non solo la formazione del futuro lavoratore/lavoratrice (imparare a fare è uno dei pilastri), ma il cittadino/a di domani (imparare ad apprendere, a vivere e a convivere sono delle prerogative) e le parole chiave sono significatività, cooperazione, cittadinanza e contribuiscono a costruire la metafora della scuola-comunità che richiede tempi lenti, lavorando insieme, collaborando (alunni, insegnanti, genitori), facendo alleanze, aiutandosi reciprocamente con la consapevolezza che la comunità non è un punto di partenza, ma un processo che si definisce giorno dopo giorno. Una scuola-comunità che non è un ambiente romantico in cui tutto funziona e in cui tutti sono d'accordo, ma è anche un ambiente dove i conflitti esistono e sono potenzialmente riconosciuti come ambienti di apprendimento in cui le scelte di ognuno e di ognuna possono contribuire a mantenere la comunità un luogo plurale.

Il portato dei documenti lo si ritrova nell'incontro di Lisbona (2000) prima e di Stoccolma (2001), poi, dove vengono fissati gli obiettivi strategici da raggiungere entro il 2010, meglio articolati dal Consiglio europeo di Barcellona (2002).

Gli anni Novanta, insomma, rappresentano un momento particolarmente significativo della storia per i cambiamenti avvenuti, in un tempo molto breve e su uno spazio molto ampio, sull'assetto politico ed economico globale (in particolare l'avvento della liberalizzazione e la conseguente ondata di privatizzazioni) portando i sistemi sociali, dentro un circuito di incertezza, di smaterializzazione (si pensi all'esplosione del world wide web) e di inconsistenza delle relazioni (da quelle finanziarie a quelle affettive). Questo cambiamento interroga anche la scuola che si trova in difficoltà di fronte alla crisi delle sue due principali missioni: quella di formazione proiettata sul futuro e quella di trasmissione dei valori che fondano la cittadinanza.

Se tale è il contesto, va da se che per il nostro paese si pone *"l'esigenza di una riforma di sistema della scuola che investa l'intero ordinamento degli studi, i contenuti dell'insegnamento, le metodologie didattiche e organizzative; riguardi l'istruzione e la formazione professionale, in raccordo sia con l'università, sia con il mondo del lavoro; si collochi all'interno dei processi innovativi dello Stato e della Pubblica amministrazione; si inserisca quindi a pieno titolo nel quadro europeo"*.

Per la scuola italiana gli anni '90 si aprono con la Conferenza Nazionale della Scuola. Il 27 luglio 1988 il Parlamento chiese all'allora ministro Galloni di "convocare una Conferenza Nazionale sulla scuola come momento di consultazione di tutte le



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

espressioni della società civile e scolastica" La Conferenza, sotto la presidenza del Ministro Mattarella si tenne a Roma dal 30 gennaio al 3 febbraio 1990.

In un clima di tensione (*"Cinquantamila giovani in piazza a Roma per una istruzione diversa"* Corriere della sera), Mattarella aprì la Conferenza con un chiaro intento: *"La Conferenza nazionale della scuola sarà l'occasione per fare il punto sullo stato di salute di una delle istituzioni chiave del Paese, per riflettere sulla società e sulle sue linee di evoluzione"*, e ancor più a darne significato commentando la protesta degli studenti con queste parole: *"Contiene sempre elementi e germi che possono essere letti come un appello e come domanda"*.

La Conferenza compì una ricognizione oggettiva sullo stato della scuola italiana, realizzando un confronto costruttivo di idee ed elaborando proposte di modifica del sistema scolastico che daranno l'abbrivio ai successivi provvedimenti di riforma. Divisa in cinque commissioni, la Conferenza affrontò i temi urgenti: del governo della scuola, della programmazione delle risorse e delle strutture, del personale, del diritto allo studio e la qualità dell'istruzione, dell'autonomia delle unità scolastiche da mettere però al riparo da ogni sorta di privatizzazione, di spontaneismo, di indipendenza, di indifferenza, dell'innalzamento dell'obbligo scolastico, della modifica degli esami di maturità, della predisposizione di corsi di qualificazione post-diploma e della formazione del personale scolastico. (E' da sottolineare che fu in quella occasione che il tema dell'autonomia, in un sistema scolastico tradizionalmente centralizzato, ricevette grande impulso dal giurista Sabino Cassese, che sostenne, senza mezzi termini, la necessità di introdurre norme per rendere autonome le scuole definendone senso e limiti).

A voler delineare il lungo percorso che porta alla Autonomia occorre partire dalla necessità che si pone di fronte al paese di ammodernare, riformare tutta la pubblica amministrazione. Nelle parole di Bassanini il quadro della situazione: *"Un'amministrazione obsoleta: nessuna riforma organica dal 1865. Un'amministrazione inefficiente, nonostante isole di eccellenza. Un'amministrazione costosa: la Pubblica Amministrazione contribuisce alla crisi della finanza pubblica"*. Generalmente il processo di riforma della Pubblica Amministrazione lo si fa coincidere con l'emanazione di due leggi fondamentali per la P.A: la n. 142/1990, (modificata poi dalla legge 3 agosto 1999, n. 265) e la legge 241/1990. Queste due leggi hanno dato inizio ai processi di decentramento e di maggiore efficienza, che uniti alla centralità del cittadino e delle imprese, nonché all'innovazione, sono considerati gli obiettivi principali della grande riforma della P.A

La prima, che pone le basi per il processo di decentramento della Pubblica Amministrazione, che si realizza *secondo il principio di sussidiarietà, in base al quale le funzioni devono essere assegnate al livello di governo in cui possono essere meglio esercitate nell'interesse delle comunità locali con la conseguente attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative agli Enti Locali, al fine di*



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

favorire l'assolvimento di funzioni e compiti di rilevanza sociale all'Autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini.

La seconda, che fissa i principi generali che l'attività amministrativa è tenuta a perseguire nel perseguimento del pubblico interesse: Principio di legalità, di economicità, di efficacia ed efficienza, di imparzialità, della pubblicità, di trasparenza, nonché quelli comunitari (es. il buon andamento, l'imparzialità, responsabilità, proporzionalità, precauzione e buona fede) trasformando totalmente il rapporto tra cittadini e Pubblica Amministrazione a favore dei primi quali titolari di diritti.

Ma la svolta è data dalla Legge 15 marzo 1997, n. 59, nota col nome di Legge Bassanini, di *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* che si fonda su due principi:

- La semplificazione delle procedure amministrative e dei vincoli burocratici alle attività private
- Il federalismo amministrativo, cioè il perseguimento del massimo decentramento realizzabile con legge ordinaria, senza modifiche costituzionali.

Nello specifico di nostro interesse, la legge 59/1997 darà al Governo il potere di emanare decreti atti a Riformare il sistema scolastico italiano, organizzandolo sulla base di una rete di istituzioni scolastiche dotate di autonomia funzionale ed estendendo anche all'organizzazione scolastica il regime delle autonomie funzionali già introdotte per l'università al fine di

- onorare gli impegni della Costituzione, garantendo la valorizzazione e la crescita della persona umana, una formazione umanamente ricca per tutti, l'esercizio pieno dei diritti di cittadinanza, l'innalzamento del livello culturale del Paese,
- rispondere alle inedite trasformazioni politiche, economiche e sociali a livello mondiale, alla crescita del corpus delle conoscenze, allo straordinario sviluppo tecnologico,
- rafforzare il ruolo dell'Italia nella U.E. con l'adeguamento del nostro sistema agli standard europei

E' l'Art 21 che attribuisce al comm. 1 l'autonomia alle scuole: *“L'autonomia delle istituzioni scolastiche e degli istituti educativi si inserisce nel processo di realizzazione della autonomia e della riorganizzazione dell'intero sistema formativo. Ai fini della realizzazione della autonomia delle istituzioni scolastiche le funzioni dell'Amministrazione centrale e periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio di istruzione, fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato, sono progressivamente attribuite alle istituzioni scolastiche, attuando a tal fine anche l'estensione ai circoli didattici, alle scuole medie, alle scuole e agli istituti di istruzione secondaria, della personalità giuridica degli istituti tecnici e professionali e degli*



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

istituti d'arte ed ampliando l'autonomia per tutte le tipologie degli istituti di istruzione, anche in deroga alle norme vigenti in materia di contabilità dello Stato. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche agli istituti educativi, tenuto conto delle loro specificità ordinamentali”.

Coi successivi commi la Legge riconosce

- la personalità giuridica (cioè il potere proprio di azione) agli istituti che soddisfano i requisiti dimensionali ottimali (dimensione che verrà definita col Dlgs 112/98, “*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*”). Che attribuisce a regioni e province competenze in ordine alla programmazione dell’offerta formativa; e quindi col DPR 233/98. “*Regolamento recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche e per la determinazione degli organici funzionali dei singoli istituti, a norma dell’articolo 21 della L.15 marzo 1997, n. 59*”) con la contestuale qualifica dirigenziale ai presidi e una dotazione finanziaria “*senza altro vincolo di destinazione che quello dell'utilizzazione prioritaria per lo svolgimento delle attività di istruzione, di formazione e di orientamento proprie di ciascuna tipologia e di ciascun indirizzo di scuola.*”
- l’autonomia organizzativa (durata diversa dell’unità oraria di lezione, articolazione del gruppo classe, impiego flessibile dell’attività docente; didattica scelta delle metodologie per raggiungere gli obiettivi, organizzazione degli spazi e dei tempi di lavoro, insegnamenti opzionali, facoltativi e aggiuntivi); di sperimentazione, innovazione, ampliamento della offerta formativa (curricoli educativi per adulti, iniziative antidispersione, attività parascolastiche ed extrascolastiche, percorsi integrati tra sistemi formativi (crediti), convenzioni con Università, Enti locali, Aziende ecc.), che troverà piena esplicitazione nel DPR n. 275/99 “*Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell’art. 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59*”.

Nella ‘59 l’autonomia è intesa come strumento di efficacia, efficienza, economicità funzionale a raggiungere gli obiettivi costituzionalmente sanciti e a soddisfare le istanze e i bisogni formativi emergenti in ambito territoriale e rappresenta la riforma delle riforme, perché disegna sul piano giuridico una scuola non più dipendente dal centralismo burocratico che con la riforma del Titolo V della Costituzione (l. Cost. 3/2001) assumerà rango costituzionale.

Il regolamento dell’autonomia scolastica costituisce la cornice giuridica per lo sviluppo della scuola. Con il Regolamento le istituzioni scolastiche diventavano l’elemento centrale di quello che viene definito “sistema di *governance* territoriale” basato sul rapporto con gli enti locali (o almeno queste erano le intenzioni e finalità). Ma soprattutto venivano affidati alle I.S. una serie di “poteri” in materia di organizzazione della didattica, di ricerca e di sperimentazione funzionali alla progettazione e alla



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

realizzazione dell'offerta formativa i cui aspetti fondamentali si ritrovano nella affermazione della educazione per tutta la vita, nella necessità di tenere conto del contesto socio-culturale, nel passaggio dalla scuola del programma alla scuola del curricolo

Per l'attuazione della riforma nell'a.s. 1998/99 si darà vita alla sperimentazione dei punti più importanti della riforma, così come indicati nel DM 251/98, sotto la regia del Coordinamento nazionale dell'autonomia e il supporto dei Nuclei provinciali:

- adattamento del calendario scolastico;
- flessibilità dell'orario e diversa articolazione della durata della lezione, nel rispetto del monte ore annuale complessivo previsto per ciascun curriculum e per ciascuna delle discipline, fermi restando la distribuzione dell'attività didattica in non meno di cinque giorni settimanali e il rispetto dei complessivi obblighi annuali di servizio dei docenti;
- articolazione flessibile del gruppo classe, delle classi o sezioni, anche nel rispetto della integrazione degli alunni con handicap;
- organizzazione di attività di recupero e sostegno;
- attivazione di insegnamenti integrativi facoltativi;
- attività in collaborazione con altre scuole e con soggetti esterni per l'integrazione della scuola con il territorio

cui viene assegnata, con la Direttiva 238/98 un fondo di 500 miliardi provenienti dalla importantissima Legge n. 440 del 18 novembre 1997 che aveva istituito un "fondo per l'allargamento e per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi" che assumendo carattere di provvedimento stabile fornirà risorse fresche e aggiuntive ai progetti di innovazione didattica e organizzativa delle scuole.

Sotto la spinta del Coordinamento nazionale, nell'a. s. 1999/2000, in vista della entrata a regime dell'autonomia, le scuole non limiteranno più la sperimentazione solo a questo o quell'aspetto della riforma, ma avvieranno la sperimentazione dei Piani dell'Offerta Formativa (POF).

E' questo il contesto che apre il nuovo millennio. E in tale contesto si colloca la stagione riformatrice aperta da Luigi Berlinguer con la cd "strategia del mosaico" che segnò una netta discontinuità con la politica degli interventi spezzettati e parziali dei governi precedenti.

Le questioni da affrontare erano ben note:

- la discontinuità tra i gradi scolastici; la separazione tra istruzione liceale e istruzione tecnico professionale;
- il rapporto difficile con l'Università, la formazione professionale e il mondo lavoro;
- gli elevati tassi di dispersione;



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

- l'obbligo scolastico e formativo non europeo.

Il progetto berlingueriano, esplicitato nella legge 30/2000 cd “legge sul riordino dei cicli”, puntava ad una riforma complessiva dell'intero sistema di istruzione da attuarsi attraverso un insieme organico di interventi normativi capaci di delineare un nuovo percorso di studi che andava dalla scuola dell'infanzia alla secondaria di secondo grado alla formazione post-diploma, all'educazione degli adulti, all'università. L'idea “forte” del progetto di riforma era quella di puntare a costruire un percorso scolastico lungo, incentrato sull'apprendimento, che fosse in grado di rimuovere sin dai primi anni i dislivelli di partenza. La riforma dei cicli puntava al superamento del “modello classista”, di impronta gentiliana organizzato in ordinamenti rigidamente separati tra loro: *“tutti gli istituti di istruzione secondaria assumono il nome di “licei” articolati in aree a loro volta ripartite in indirizzi: classico-umanistica, scientifica, tecnica, tecnologica, artistica, musicale*. La riforma prevedeva l'unificazione in un unico ciclo di 7 anni la scuola elementare e media; un ciclo della secondaria articolato in un primo biennio obbligatorio, unitario e orientativo e un triennio pre-professionalizzante. La conclusione dell'obbligo a 15 anni alla fine del primo biennio, allineava al resto dell'Europa l'uscita dalla secondaria a 18 anni. Nel mosaico riformatore prendeva forma l'idea di un sistema di istruzione integrato con il sistema formativo reso possibile con l'art. 68 della legge 144/98 per il quale uno studente è da considerarsi in obbligo formativo sino al compimento dei 18 anni.

In sintesi, i tre cicli della legge 30 prevedevano:

- scuola dell'infanzia: della durata di tre anni, finalizzata alla educazione e allo sviluppo affettivo, cognitivo e sociale dei bambini e delle bambine di età compresa tra i tre e i sei anni, promuovendone le potenzialità di autonomia, creatività, apprendimento e operando per assicurare una effettiva eguaglianza delle opportunità educative.
- ciclo primario o scuola di base, della durata di sette anni, (2+3+2) finalizzata, secondo un percorso unitario, all'acquisizione e lo sviluppo delle conoscenze e della abilità di base nel primo biennio in raccordo con la scuola dell'infanzia, per l'apprendimento di una alfabetizzazione che sia funzionale al successivo orientamento nel quadro dei saperi; il potenziamento delle capacità relazionali e di orientamento nello spazio e nel tempo nel triennio centrale che dispiega e sviluppa la rete curricolare che accompagna via via l'emergere dei nuclei disciplinari dagli ambiti iniziali più generali; l'educazione ai principi fondamentali della convivenza civile; il consolidamento dei saperi di base; lo sviluppo di competenze e capacità di scelta individuali nell'ultimo biennio promuovendo un'attenzione specifica allo sviluppo di esperienze di continuità con i primi due anni della scuola secondaria nel quale si conclude l'obbligo scolastico e nel quale si rafforzano i saperi necessari all'esercizio della cittadinanza. La scuola di base si concludeva con un Esame di Stato, il cui superamento consentiva di accedere alla scuola secondaria e dal quale



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

doveva emergere una esplicita indicazione orientativa, ma non vincolante, per l'ingresso al ciclo successivo.

- La scuola secondaria, della durata di cinque anni (2+3), con un primo biennio che, rappresentando contestualmente la fine dell'obbligo scolastico e l'avvio del percorso quinquennale, da un lato portava a compimento l'acquisizione delle competenze culturali e strumentali, dall'altro garantiva l'avvio, graduale ma qualificato, del percorso formativo dell'area e dell'indirizzo prescelti, prevedendo, peraltro, la possibilità di passare ad un modulo, un indirizzo o un'area diversi, mediante l'attivazione di apposite iniziative e al termine del quale viene rilasciata una certificazione attestante il percorso didattico svolto e le competenze acquisite; un triennio che lo studente ha facoltà di scegliere se svolgere seguendo il percorso di studio fino a conseguire il diploma di istruzione secondaria superiore specifico dell'area scelta, oppure tre anni di formazione professionale – apprendistato, che consentiranno di acquisire una qualifica professionale. Importante sottolineare che nel corso del triennio, fermo restando le discipline obbligatorie, era prevista la possibilità di realizzare in Italia o all'estero esercitazioni pratiche, esperienze formative, e stage, che la frequenza positiva di qualsiasi segmento della scuola secondaria comportava l'acquisizione di un credito formativo, che, allo stesso modo, anche la frequenza positiva di segmenti della formazione professionale comportava l'acquisizione di crediti che potevano essere fatti valere per l'accesso al sistema dell'istruzione tecnica superiore.

La scuola secondaria si concludeva con un Esame di Stato di cui alla legge 10 dicembre 1997, n. 425, “Disposizioni per la riforma degli esami di Stato conclusivi dei corsi di studio di istruzione secondaria superiore”, legge che riformava totalmente l'esame di stato abolendo quello in vigore la cui “sperimentazione” durava dal '69 anche se la legge di conversione, la 146/71, prevedeva esplicitamente che avrebbe dovuto avere validità sperimentale di soli due anni!

Vale un attimo soffermarsi brevemente sull'esame di stato

L'esame di Stato fu istituito nel 1923 da Giovanni Gentile (R.D. 6 maggio 1923, n. 1064) nell'ambito della sua riforma dell'intero ordinamento degli studi. Coerente con la serietà e con il rigore selettivo delle “poche scuole, ma scuole”, rispondeva anche alla tradizionale esigenza dei cattolici, di vedere nell'esame di Stato la legittimazione delle loro istituzioni formative. La commissione era formata da 5 commissari esterni (3 presidi o professori, un docente universitario e un docente di scuola privata o esterno), il programma da portare era quello del triennio.

Nel 1937 i programmi si ridussero a quelli dell'ultimo anno.

Durante la guerra Bottai, anticipando la Moratti, decise che le commissioni fossero tutte interne con solo presidente e vice-presidente esterni.

Nel 1947 si tornò ad una commissione esterna.



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

Nel 1952 con Gonnella, si ritorna alla forma ante-guerra, sia per il numero delle prove scritte e per l'orale, che ritorna ad essere relativo al programma del triennio anche se per i due anni precedenti l'ultimo vengono richiesti solo "cenni", sia per la formazione della commissione con due piccole modifiche: l'introduzione dei membri interni, prima due e poi soltanto uno, composizione rimase fino a Berlinguer nel 1998

Il decreto legge 15 febbraio 1969 cambiò, in corso d'anno, il programma d'esame (che fu riportato a quello del solo ultimo anno) e ridusse le prove a due scritte (di cui una era sempre italiano) e a una orale centrata su due discipline, da scegliersi in una rosa di quattro definita dal ministero, di cui una a scelta del candidato e una a scelta della commissione (anche se presto si instaurò la prassi di far scegliere entrambi al candidato). Per la prova di italiano inoltre il candidato poteva scegliere in una rosa di quattro temi. La legge 425/1997 riforma totalmente l'esame: cambia innanzitutto il nome e si adotta quello attuale di esame di stato; viene abolito lo scrutinio di ammissione; l'esame si articola su tre prove scritte (la prima, testuale di Italiano, la seconda della disciplina di indirizzo, stabilite dal ministero e la terza proposta dalla commissione di vario genere sulle restanti discipline d'esame) e l'orale che verte su tutte le materie dell'ultimo anno; la commissione è formata per metà da docenti interni e per metà da esterni con il presidente esterno; il punteggio è espresso in centesimi e tiene conto del cosiddetto credito scolastico relativo all'andamento scolastico nei tre anni precedenti.

Nel 2001 Moratti e Tremonti, per non pagare le trasferte e i maggiori oneri dei commissari esterni, decisero che la commissione divenisse tutta interna all'infuori del presidente, che però fu ridotto a uno solo per ogni scuola. Tale decisione rese di fatto inutile e anche "eccessivamente facile" l'esame, tanto più che nel frattempo la legge sulla parità delle scuole private aveva dato anche a queste la possibilità di esami con esaminatori totalmente interni. Da qui la necessità di un cambiamento che però la legge 53/2003 (Moratti) e il decreto applicativo 226/2006 sul secondo ciclo, non apportò se non nella possibilità di non ammettere l'alunno all'esame e nella limitazione del numero di candidati esterni nelle scuole paritarie.

Con la riforma dei cicli fu anche istituita una commissione cd dei "saggi" che aveva lo scopo di disegnare una mappa di saperi e conoscenze di base essenziali che i giovani dovevano apprendere a scuola e che fosse alla base della definizione dei nuovi impianti disciplinari. Sullo stesso tema lavorerà anche la commissione istituita successivamente dal ministro Tulio De Mauro che, dopo un anno e mezzo di lavoro sulla definizione dei nuovi curricula, come previsto dall'art. 8 della 275/99 e dalla L. 30/200, che produsse le "Indicazioni curriculari per la scuola di base, nel febbraio del 2001 varò il **Regolamento recante norme in materia di curricula della scuola di base** che definiva orari, discipline (tra cui fin dal inizio una lingua europea moderna e una prima alfabetizzazione informatica modalità organizzative della scuola di base, e mirava a costruire conoscenze e competenze durature nel tempo; attrezzare i giovani a



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

padroneggiare la realtà attraverso una sua lettura critica; sviluppare, nella prospettiva dell'educazione permanente, la capacità di imparare a imparare; assicurare una diffusione qualitativa e quantitativa del patrimonio della cultura e dell'informazione; raccordare i nostri contenuti di insegnamento a quelli europei.

Dopo le elezioni politiche del maggio 2001, il Regolamento, già inviato alla Corte dei conti per la registrazione, fu ritirato.

La riforma Berlinguer non andò avanti: il famoso “concorstone” che aveva come obiettivo quello di riconoscere e incentivare economicamente il lavoro professionale degli insegnanti (solo però per un certo numero di insegnanti), *“partendo dalla valutazione dell'attività svolta nel lavoro in classe coagulò un clima di contrapposizione e di resistenza conservatrice e corporativa di una larga parte dei docenti sia di destra che di sinistra che si palesò anche nei confronti dell'intero progetto di riforma dei cicli e della stessa autonomia scolastica e fu un segnale chiaro dell'inversione del clima politico nel paese che riportò nel 2001 al governo il centrodestra.”*

Con lo slogan “Punto e a capo” della Moratti si aprono gli anni duemila. Gli anni dettati dalla linea politica del centrodestra che per la scuola fu disegnata negli stati generali sull'istruzione che si svolsero a Roma nel dicembre 2001. L'inversione di rotta rispetto al centrosinistra è totale. *“Le idee di fondo (di cui si pagano ancora oggi tutte le drammatiche conseguenze) ... si possono sintetizzare nella volontà di ridimensionare gli interventi dello Stato nelle politiche sulla formazione in nome della libertà di scelta delle famiglie e della libera concorrenza tra scuola pubblica e scuola privata. Per il centrodestra la scuola ha un costo eccessivo, ci sono troppi insegnanti, ci sono troppi sprechi e soprattutto le ore di scuola settimanali sono troppe, da qui la necessità di semplificare e riordinare l'intero sistema dell'istruzione riducendo progressivamente le risorse finanziarie da destinare ai progetti più innovativi, al tempo prolungato e al tempo pieno. Il quinquennio del ministro Moratti fu contrassegnato da una politica basata all'insegna della discontinuità, e una delle prime azioni fu quello di abolire la legge n. 30 sui cicli scolastici che di fatto non entrò mai in vigore. Il disegno politico dell'azione del governo di centro destra si materializzò nella legge delega n.53 del 2003 che di fatto fu una legge quadro destinata a riformare l'intero sistema dell'istruzione e della formazione che solo in parte venne applicata attraverso una serie di decreti legge”*

La legge n. 53 che doveva tradurre compiutamente la “riforma” morattiana, che trovò la forte opposizione e resistenza della scuola, *“fece tramontare l'idea della possibilità di attuare una riforma di struttura complessiva dell'intero sistema dell'istruzione”*: coi decreti di attuazione della legge *“si ritorna a un sistema rigidamente separato in ordinamenti”*: il ciclo primario viene separato tra la scuola elementare di 5 anni e la scuola media ora definita secondaria di primo grado.



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

Il primo decreto attuativo, il D.Lgs n 59, introduce l'orientamento alla scelta della secondaria di secondo grado già a 13 anni; l'orario scolastico settimanale ridotto a 27 ore; il ritorno al maestro unico; l'anticipazione alla frequenza alla scuola dell'infanzia; la progressiva eliminazione del tempo pieno; nuovi programmi che di fatto diventavano legge perché allegati al decreto attuativo, palesemente in contraddizione con l'autonomia didattica prevista dalla legge costituzionale. (Sta di fatto che oggi, anche le indicazioni per i licei e le linee guida per i tecnici e in professionali emanate nel 2010 pur essendo per appunto indicazioni e non sono da intendersi norme prescrittive, mentre vincolanti sono i risultati di apprendimento indicati nei regolamenti.

E' però il D.Lgs n. 226/2005 che rivelò il disegno di riforma del ministro Moratti ridisegnando l'intero sistema della secondaria di secondo grado e il sistema della formazione professionale che passava nella competenza esclusiva delle Regioni e non più dello Stato come sancito dal titolo V della Costituzione. La secondaria superiore che usciva dal decreto era fondata sull'idea di creare un sistema "duale": da una parte il sistema dei licei (artistico, classico, economia, linguistico, musicale coreutico, scientifico, tecnologico e delle scienze umane) che rimaneva di competenze dello Stato, dall'altra l'istruzione tecnica e professionale che, insieme con la formazione professionale, passavano di fatto alle Regioni. Il decreto, in palese contraddizione con i principi costituzionali, vuoi per l'evidente debolezza istituzionale delle Regioni, vuoi per la forte opposizione della Confindustria che vedeva marginalizzata l'istruzione tecnica e professionale considerata il volano dello sviluppo economico del paese, trovò concrete difficoltà di realizzazione e fu poi profondamente modificato dal ministro Fioroni nel breve governo di centro sinistra.

La strategia del cacciavite: la breve stagione del governo dell'unione La strategia del cacciavite fu la metafora usata dal ministro Fioroni per indicare che il centrosinistra (andato al governo nel 2006), non avrebbe messo in atto un'ennesima riforma di sistema, ma si sarebbe limitato ad apportare una serie di correttivi necessari per rendere più efficace e moderno il sistema di istruzione. I punti qualificanti dell'azione del ministro Fioroni possono essere sintetizzati: a) nell' avere innalzato l'obbligo di istruzione a 16 anni con la legge 296/06 e aver puntato su un impianto culturale incentrato su una didattica allineata alle direttive dell'Unione Europea basata sulle competenze chiave di cittadinanza; b) nell'aver smontato in larga parte il decreto L.gs n. 226/05 rilanciando e ripristinando con la legge n. 40 2007 l'istruzione tecnica e l'istruzione professionale, distinguendo chiaramente che allo Stato compete il rilascio dei diplomi, mentre le Regioni devono garantire le qualifiche triennale della formazione professionale 3. nell'aver varato le nuove indicazioni nazionale per la scuola dell'infanzia e per il primo ciclo con gli impianti culturali organizzati sulla



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

continuità e incentrati su traguardi di competenze. Tre mosse molto importanti che rimangono tuttora un punto di riferimento innovativo per il nostro sistema di istruzione, che il nuovo ministro, on. Maria stella Gelemini ha del resto confermato e di fatto inserito nel progetto di riordino della secondaria di secondo grado. Il ritorno all'ordine: l'attuale fase di politica scolastica. Non ci sono dubbi, l'attuale politica sulla scuola del governo di centro destra si muove coerentemente in continuità con la politica del ridimensionamento degli investimenti sulla scuola pubblica avviato dalla Moratti. E' questo il faro che muove l'azione del ministro Tremonti che con la legge n.133 del 2008 ha avviato una vasta operazione di razionalizzazione del sistema di istruzione tagliando soprattutto sul personale scolastico, riducendo il numero delle cattedre e ridimensionando il tempo scuola, eliminando le troppe sperimentazioni che si erano andate accumulando nel tempo in numero abnorme. In sintesi il ministro Gelmini si è sinora mossa da un lato sulla scuola primaria con una serie di interventi tesi soprattutto a ripristinare un modello di scuola obsoleto e tradizionale reintroducendo la valutazione in voti numerici, abrogati nel 1977 con la legge 517 e ripristinando il maestro unico, dall'altro lato sulla secondaria di secondo grado, rispolverando la legge Moratti attraverso il D.lgs n. 226 sui licei. Il punto significativo dell'attuale politica è quello di aver comunque messo mano al riordino della secondaria di secondo grado lasciando immutato il vecchio ordinamento della secondaria superiore rigidamente organizzata in quattro segmenti con da un lato i licei, dall'altro l'istruzione tecnica, l'istruzione professionale e la formazione professionale. Qual è la sfida che la scuola del nostro paese deve affrontare? La sfida per la scuola italiana rimane ancora quella di superare il modello gentiliano fondato su ordinamenti stagni tra loro separati che costituiscono un ostacolo a rendere più dinamica la mobilità sociale impedendo così la crescita culturale, civile ed economica del paese. Insomma i dati OCSE /PISA stanno ancora a dimostrare che abbiamo un sistema di istruzione e di formazione classista, diviso tra il nord, il sud e le isole. La sfida del nostro sistema di istruzione è quella di diventare (a centocinquanta anni dall'unità di Italia) un fattore capace di unificare culturalmente e civicamente il nostro paese attorno ai valori di cittadinanza indicati nella costituzione. Per far questo è necessario affrontare, cosa che non si è fatta in questi quindi anni, con serietà: a) la questione degli insegnanti, modificando lo stato giuridico fermo al 1974 puntando su nuovi criteri di reclutamento, una seria formazione in servizio, uno sviluppo di carriera che valorizzi la professionalità dei docenti; b) il rinnovamento dell'organizzazione della didattica attraverso una nuova idea capace di utilizzo in modo più efficace le risorse professionali, gli spazi architettonici e le attrezzature; c) mettere



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

in atto una valutazione del sistema capace di fornire strumenti e indicazioni per attivare interventi di politica scolastica basati su criteri di priorità in modo da riequilibrare gli attuali disquilibri del sistema di istruzione e formazione; d) investire risorse economiche per sostenere le innovazioni e per potenziare l'offerta formativa al di là dell'erogazione del servizio ordinario. note 1 Elenco dei ministri della Pubblica Istruzione del periodo 1970 al 1995: Riccardo Misasi (1972/1973); Oscar Luigi Scalfaro (1972/1973); Franco Maria Malfatti (1973/1978); Mario Pedini (1978/1979); Giovanni Spadolini (1979/79); Salvatore Valitutti (1979/80); Adolfo Sarti (1980); Guido Bodrato (1980/1981); Franca Falcucci (1982/1987); Giovanni Galloni (1987/1988); Sergio Matarella (1989/1990); Gerardo Bianco (1990/1991); Riccardo Misasi (1991/1992); Rosa Russo Jervolino (1992/1994); Francesco D'Onofrio (1994/1995); Giancarlo Lombardi (1995). 2 Nel 2000 Berlinguer venne sostituito dal Ministro Tullio De Mauro, che attivò una commissione allargata di esperti con l'obiettivo di rinnovare gli impianti culturali sulla base delle indicazioni elaborate nell'ambito della commissione dei "saggi", precedentemente istituita da Berlinguer

Il "Regolamento in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche"

(D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275) [link all'articolato]

Il Regolamento viene scritto a partire dalle osservazioni scaturite dalla consultazione "La parola alle scuole" (marzo-settembre 1998)

TITOLO I - Istituzioni scolastiche nel quadro dell'autonomia

Capo I - Definizioni e oggetto

Art. 1 - Natura e scopi dell'autonomia delle istituzioni scolastiche

Art. 2 - Oggetto

Capo II - Autonomia didattica, organizzativa, di ricerca, sperimentazione e sviluppo

Art. 3 - Piano dell'offerta formativa

Art. 4 - Autonomia didattica

Art. 5 - Autonomia organizzativa

Art. 6 - Autonomia di ricerca, sperimentazione e sviluppo

Art. 7 - Reti di scuole

Capo III - Curricolo nell'autonomia

Art. 8 - Definizione dei curricoli

Art. 9 - Ampliamento dell'offerta formativa

Art. 10 - Verifiche e modelli di certificazione

Art. 11 - Iniziative finalizzate all'innovazione



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

Capo IV - Disciplina transitoria

art. 12 - *Sperimentazione dell'autonomia*

art. 13 - *Ricerca metodologica*

TITOLO II - Funzioni amministrative e gestione del servizio di istruzione

Capo I - Attribuzione, ripartizione e coordinamento delle funzioni

Art. 14- *Attribuzione di funzioni alle istituzioni scolastiche*

Art. 15- *Competenze escluse*

Art. 16 - *Coordinamento delle competenze*

TITOLO III - Disposizioni finali

Capo I – Abrogazioni

Art. 17 - *Ricognizione delle disposizioni di legge abrogate*

Obbligo scolastico e obbligo formativo

Le radici delle Leggi

Evoluzione dell'obbligo scolastico e formativo

1859 - Legge Casati: sono obbligatori i primi due anni della scuola elementare

1877 - Legge Coppino: l'obbligo diventa di tre anni

1904 - Legge Orlando: l'obbligo di quattro anni di scuola elementare si completa con due anni di obbligo formativo di "scuola popolare"

1923 - Riforma Gentile: l'obbligo di cinque anni di scuola elementare si completa con un obbligo formativo triennale nelle classi integrative di avviamento professionale

1939 - Carta della Scuola (rimasta inapplicata): si prevedeva un l'obbligo scolastico di otto anni, da adempiere nei cinque anni della scuola elementare, nei tre anni di istruzione della scuola media o nei tre anni di obbligo formativo nella scuola professionale o artigianale

1948 - articolo 34 della Costituzione: "l'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, è obbligatoria e gratuita"

Le soluzioni adottate

L'obbligo scolastico

La **legge 20 gennaio 1991, n. 9** prevedeva:

- l'elevamento dell'obbligo di istruzione da 8 a 10 anni (da 8 a 9 in prima applicazione);
- iniziative formative sui principali temi della cultura contemporanea nell'ultimo anno dell'obbligo;
- il potenziamento delle azioni di orientamento in vista del proseguimento degli studi e/o dell'inserimento nella formazione professionale;
- l'introduzione dell'obbligo formativo a 18 anni



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

N.B. La legge 9/2000 è stata abrogata dalla legge delega n. 53 del 28 marzo 2003

L'obbligo formativo

L'**articolo 68** della **legge 17 maggio 1999, n. 144** prevede l'obbligo di frequenza di attività formative sino al compimento del 18° anno di età.

Tale obbligo formativo può essere assolto:

- nel sistema di istruzione scolastica;
- nel sistema della formazione professionale delle Regioni;
- nell'esercizio dell'apprendistato;
- col conseguimento di un diploma secondario o una qualifica.

Il contenuto dell'art. 68 va oggi rivisto alla luce di quanto recita la legge delega n. 58 del 28 marzo 2003 e da quanto prevedranno i suoi decreti e/o i suoi regolamenti attuativi e successiva normativa

APPROFONDIMENTI

Il quadro europeo

Belgio: il sistema scolastico è gestito dallo Stato, dalle Province, dai Comuni, dai privati. L'istruzione pubblica viene chiamata *insegnamento ufficiale*; quella organizzata da privati è denominata *insegnamento libero*. L'insegnamento libero si articola in tre categorie:

- l'insegnamento confessionale, di ispirazione religiosa;
- l'insegnamento aconfessionale, ispirato a principi umanistico-razionalistici;
- gli istituti indipendenti, in cui l'istruzione si richiama a teorie pedagogiche specifiche (Freinet, Steiner ecc.).

Il cosiddetto *Pacte scolaire* garantisce l'uguaglianza tra le diverse reti di insegnamento. Vengono sovvenzionate tutte le scuole istituite da Province, Comuni e privati che rispondano alle condizioni stabilite dalla legge. Quando un istituto non le soddisfa più, le sovvenzioni vengono ritirate.

Danimarca: le scuole private sono - le piccole scuole indipendenti dei distretti rurali;

- le scuole secondarie inferiori a carattere generale;
- le scuole religiose o confessionali;
- le scuole laiche libere;
- le scuole che seguono un orientamento pedagogico particolare;
- gli istituti riservati alla minoranza tedesca o destinati a popolazioni straniere.

Le scuole private sono finanziariamente autonome e hanno un organo di governo proprio. Tutte hanno diritto a ricevere sovvenzioni statali che coprono fino all'85% delle spese. Le scuole private devono rispettare tutte le norme vigenti in materia di



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

programmi di insegnamento, corsi, orari, ispezioni. Titoli professionali e stato giuridico dei docenti devono essere identici a quelli dei corrispondenti livelli della scuola pubblica.

Francia: le scuole private possono stipulare con lo Stato un *contratto semplice* (solo le scuole primarie) o - a fronte di un “bisogno riconosciuto” - un *contratto di associazione* (scuole secondarie e tecniche). Lo Stato si fa carico degli stipendi degli insegnanti di tutte le scuole “sotto contratto”. La misura del contributo, che viene versato per alunno e per anno, è pari a quello delle classi delle scuole pubbliche. Le private sotto contratto di associazione sono tenute all'osservanza delle norme relative ai programmi e agli orari in vigore nell'istruzione statale. Gli insegnanti degli istituti privati fuori contratto hanno lo *status* di dipendenti del settore privato; assunzione, retribuzione e licenziamento sono regolati dalle leggi sul lavoro (e da eventuali convenzioni). Nelle private con contratto di associazione gli insegnanti hanno lo stato giuridico degli impiegati pubblici non di ruolo e sono nominati dalle autorità scolastiche in accordo con la direzione dell'Istituto. Per le istituzioni a contratto semplice, è il gestore privato a scegliere i docenti che devono poi essere autorizzati dalle autorità scolastiche.

Germania: due i tipi di scuole private, le *sostitutive* e le *complementari*. Le prime hanno gli stessi obiettivi e programmi delle scuole statali. Le *complementari* mirano invece a integrare l'offerta pubblica. I finanziamenti dello Stato variano da un *Land* all'altro. La Costituzione ammette sovvenzioni solo alle *sostitutive*, ma in alcuni *Länder* sono aiutate anche le *complementari*. Il finanziamento ordinario fornito dai *Länder* alle *sostitutive* è previsto per le spese correnti e consiste in un contributo forfetario basato sul numero di allievi e insegnanti. Le *sostitutive* sono tenute a imporre tasse scolastiche modiche per evitare discriminazioni sociali. Gli insegnanti e i capi d'istituto sono scelti dalle scuole private in piena libertà.

Grecia: le private, di norma, non ricevono alcuna sovvenzione. Lo Stato può tuttavia aiutare le scuole private secondarie gestite da associazioni senza scopo di lucro. Tutte le scuole private seguono i medesimi programmi e sono regolate dalle stesse norme della scuola statale. I docenti delle private sono nominati dal Ministero su proposta del proprietario della scuola. Tale personale non può essere trasferito nelle scuole dello Stato.

Irlanda: quasi tutte le scuole primarie sono *National Schools*, cioè scuole parrocchiali create sotto il patronato delle autorità diocesane e sovvenzionate dallo Stato. Esse sono soggette a regolamenti emanati dal Ministero. Nell'istruzione secondaria esistono quattro tipi di scuola: le *Voluntary Secondary Schools*, le *Public Vocational Schools* (scuole professionali pubbliche) le *Comprehensive Schools* (scuole polivalenti), le *Community Schools* (scuole delle comunità). Tutte le *Voluntary* sono private e amministrare in genere da comunità religiose. Sono quasi integralmente finanziate dallo Stato e soggette ai regolamenti del Ministero. Le scuole private impiegano



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

personale proprio. Gli insegnanti devono però aver conseguito uno specifico Diploma di educazione e aver frequentato corsi di tirocinio.

Lussemburgo: quasi tutte le scuole primarie e secondarie sono pubbliche. Per le pochissime private primarie lo Stato accorda annualmente sovvenzioni (una somma forfetaria per alunno). Le scuole private secondarie beneficiano di un contributo destinato a coprire le spese di funzionamento cui non sia possibile sopperire con le tasse scolastiche. Il loro importo peraltro è assai basso per evitare discriminazioni sociali. I programmi dell'istruzione statale servono da riferimento per le scuole private. I docenti devono possedere gli stessi titoli degli insegnanti delle scuole pubbliche.

Olanda: i due sistemi di istruzione, quello *pubblico* e quello *privato* (Università comprese) sono finanziati al 100% dalle autorità statali. Questa parità di trattamento è un principio fondamentale della società olandese. Le scuole private, frutto di iniziative individuali, sono amministrate spesso da associazioni o fondazioni di ispirazione religiosa (recentemente sono sorte scuole induiste e islamiche), ma non mancano scuole laiche, ispirate a concezioni filosofiche e/o pedagogiche. Le autorità pubbliche stabiliscono le finalità da raggiungere, ma le scuole hanno piena libertà nella scelta dei metodi didattici per raggiungere gli obiettivi. La Costituzione garantisce infine esplicitamente pure la libertà di nominare gli insegnanti. Le *scuole private* hanno così il diritto di nominare docenti che condividano l'orientamento religioso, filosofico o pedagogico della scuola.

Portogallo: lo Stato stipula *contratti di associazione* con scuole private là dove quelle pubbliche sono in numero insufficiente. Tali scuole private devono condividere gli obiettivi generali del sistema educativo e garantire agli allievi la gratuità dell'insegnamento. Oltre a vantaggi fiscali, lo Stato concede alle scuole private in associazione sovvenzioni equivalenti al costo medio per studente stabilito nelle scuole pubbliche. Ciascuna scuola privata può avere un proprio progetto educativo, purché offra un'istruzione equivalente a quella fornita dalla scuola statale. Lo Stato non interviene nella nomina dei capi d'istituto e degli insegnanti, ma impone, in particolare per la figura dei dirigenti, determinate condizioni in merito a qualifiche accademiche e a esperienza didattica. Per i docenti i titoli richiesti sono identici a quelli delle scuole pubbliche.

Regno Unito: il sistema è particolarmente articolato e complesso. In **Inghilterra** e in **Galles**, a fianco delle scuole statali operano scuole private sovvenzionate e scuole private indipendenti. Le *sovvenzionate* ricevono dallo Stato il rimborso delle spese correnti sostenute (per esempio, stipendi degli insegnanti e spese di manutenzione), ma non sono autorizzate a richiedere tasse. Le *indipendenti* sono finanziate sia dalle tasse pagate dai genitori, sia da donazioni e contributi esterni. Le *scuole sovvenzionate* sono soggette alle normative del *curriculum* nazionale. I loro docenti - garantiti dai contratti sindacali - conservano alcune libertà storiche riguardo al contenuto dell'educazione



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

religiosa. Le *scuole indipendenti*, invece, scelgono liberamente tanto i programmi quanto gli insegnanti. Sostanzialmente simile è la situazione in **Scozia**.

Spagna: gli istituti privati si distinguono in *sussidiati* e *non sussidiati*. Gli *istituti non sussidiati* godono di autonomia nell'organizzazione interna, nella scelta degli insegnanti, nei requisiti di ammissione degli allievi e nelle regole di gestione e amministrazione finanziaria. Gli *istituti sussidiati* sono tenuti a rispettare tutte le norme nazionali previste per le scuole statali e devono garantire agli allievi la gratuità dell'insegnamento. Esiste tuttavia anche la possibilità di un *finanziamento misto*, che gli istituti sussidiati integrano attraverso tasse di iscrizione e di frequenza. Il reclutamento degli insegnanti è libero, ma le scuole sono tenute a uniformarsi al curriculum nazionale. Come per le scuole statali, esiste però un'ampia autonomia nell'adattarli alle caratteristiche ambientali.

Scheda tecnica Riforma Gentile

L'istruzione elementare R. D. 1.10.1923, n. 2185

Sintesi dell'articolato del Regio Decreto 1° ottobre 1923, n. 2185

L'istruzione elementare si distingue in tre gradi: preparatorio (3 anni), inferiore (3 anni), superiore (2 anni); le classi oltre la 5a prendono il nome di "classi integrative di avviamento professionale"; "A fondamento e coronamento dell'istruzione elementare è posto l'insegnamento della dottrina cristiana secondo la forma ricevuta nella tradizione cattolica"; le famiglie possono chiedere l'esonero, dichiarando di provvedervi personalmente.

Il grado **preparatorio** ha carattere **ricreativo** (esempio: canto, disegno, facili esercizi di costruzione ecc.).

Il grado **inferiore** comprende : **1.** Preghiere e nozioni di dottrina cristiana; **2.** letture e scritture; **3.** aritmetica elementare e nozioni sul sistema metrico, **4.** esercizi orali di traduzione dal dialetto, recitazione di inni e poesie, **5.** sopralluoghi su lavori agricoli e industriali; conoscenza di opere d'arte, ricordi e monumenti, **6.** rudimenti di geografia. Ove non sia previsto il corso superiore, storia dal Risorgimento ai nostri giorni.

Il grado **superiore** comprende, oltre le materie del grado inferiore, **1.** Dieci comandamenti, parabole del Vangelo, principi della vita religiosa e del culto, sacramenti, **2.** lettura di libri utili alla vita domestica e sociale, **3.** storia e geografia, con riferimenti particolari ai paesi verso cui si orientano le correnti migratorie, **4.** ordinamento dello Stato e nozioni di economia, **5.** Calcoli geometrici e aritmetici, **6.** elementi di scienze e di igiene, **7.** disegno applicato, **8.** Ginnastica.

Nelle classi di **avviamento professionale**, oltre le materie di 4a e 5a, corsi biennali tra disegno per arti meccaniche, apparecchi di uso domestico, esercitazioni agricole,



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

apprendistato in un'arte manuale, esercizi marinareschi, taglio, cucito, cucina, ricamo, pratica di contabilità.

Sono previsti esami annuali e certificazioni: di promozione, di studi elementari inferiori (dopo la 3a), di compimento (dopo la 5a), di adempimento dell'obbligo e di idoneità al lavoro dopo le 3 classi integrative di avviamento professionale.

L'istruzione media R. D. 6.5.1923, n.1054

Sono istituti medi di 1° grado: scuola complementare, ginnasio, corso inferiore dell'istituto tecnico e dell'istituto magistrale; sono istituti medi di 2° grado: liceo, corso superiore dell'istituto tecnico e dell'istituto magistrale, liceo scientifico e liceo femminile. I professori sono nominati attraverso concorsi per titoli ed esami. I presidi sono scelti dal ministro tra i professori ordinari con almeno 4 anni di servizio. Dalla scelta sono escluse le donne. Presidi e professori vanno in pensione a 70 anni.

L'istruzione complementare R. D. 6.5.1923, n.1054

"Fa seguito a quella elementare e la compie". Dura 3 anni

L'istruzione classica R. D. 6.5.1923, n.1054

"Ha per fine di preparare alle Università ed agli Istituti superiori". È di due gradi: ginnasi e licei. Il ginnasio è di 5 anni: 3 di corso inferiore, 2 di corso superiore. Le materie del ginnasio inferiore: italiano, latino, storia e geografia, matematica, una lingua straniera dal secondo anno. Le materie del ginnasio superiore: italiano, latino, greco, storia e geografia, matematica, lingua straniera. Il liceo è di 3 anni. Le materie del liceo classico: lettere italiane, latine e greche, filosofia, storia ed economia politica, matematica e fisica, scienze naturali, chimica e geografia, storia dell'arte.

L'istruzione tecnica R. D. 6.5.1923, n.1054

"Ha per fine di preparare ad alcune professioni". L'istituto tecnico è di 8 anni. Nei 4 anni del corso inferiore è previsto anche l'insegnamento del latino; i 4 anni del corso superiore si articolano in due Sezioni (indirizzi): commercio e ragioneria, agrimensura. La prima Sezione prepara *"all'esercizio di uffici amministrativi e commerciali"*, la seconda *"prepara alla professione di geometra"*. - Le materie comuni alle due Sezioni sono: lettere italiane e storia, matematica e fisica, scienze naturali e geografia.

L'istruzione magistrale R. D. 6.5.1923, n.1054

"Ha per fine di preparare" i maestri. L'istituto magistrale è di 7 anni. I primi 4 costituiscono il corso inferiore, gli altri 3 quello superiore. Nel corso inferiore le materie di insegnamento sono: italiano, latino (dal 2° anno), storia e geografia, matematica, lingua straniera, disegno, musica e canto corale, strumento musicale. In quello superiore: lettere italiane, lettere latine e storia, filosofia e pedagogia, matematica e fisica, scienze naturali, geografia ed igiene, disegno, musica e canto corale, strumento musicale.

I licei scientifici R. D. 6.5.1923, n.1054

"Hanno per fine di approfondire l'istruzione dei giovani che aspirino agli studi universitari nelle Facoltà di scienze e di medicina e chirurgia". La durata del corso,



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

senza primo grado specifico, è di 4 anni. Le materie sono: lettere italiane e latine, storia, filosofia ed economia politica, matematica e fisica, scienze naturali, chimica e geografia, lingua e letteratura straniera, disegno.

I licei femminili R. D. 6.5.1923, n.1054]

- *“Hanno per fine di impartire un complemento di cultura generale alle giovanette che non aspirino agli studi superiori”*. La durata del corso è di 3 anni. Le materie: lettere italiane e latine, storia e geografia, filosofia, diritto ed economia, 2 lingue straniere (1 facoltativa), storia dell'arte, disegno, economia domestica, musica e canto, strumento musicale, danza.

Gli esami R. D. 6.5.1923, n.1054]

Gli esami sono di ammissione, idoneità, promozione, licenza, abilitazione e maturità.

- Ammissione: alla 1a classe delle scuole medie di 1° e di 2° grado e alla 4a ginnasio. Chi intende iscriversi al liceo scientifico o femminile deve aver superato un corso medio di 1° grado o aver conseguito l'ammissione a una media di 1° grado almeno 4 anni prima.

- Idoneità: prevista per gli alunni provenienti da scuola pareggiata o paterna che vogliano accedere a classi per le quali non è necessario l'esame di ammissione.

- Licenza: al termine della scuola complementare e del liceo femminile.

- Abilitazione: al termine degli Istituti magistrali e tecnici.

- Maturità: per l'accesso alle Università e agli Istituti superiori (escluso Magistero).

- Promozione: in tutti gli altri casi (pagelle bimestrali, scrutinio finale, rinvio alla sessione autunnale con due insufficienze).

ORARI

23 h per la scuola complementare;

25/26 h per i classici;

dalle **21 h** del 1° anno alle **24 h** degli altri 4 per i Ginnasi;

24/25 h per l'istituto tecnico inferiore;

da **23 a 27 h** per le due sezioni del il corso tecnico superiore;

da **20 a 23 h** per il magistrale inferiore;

da **26 a 27 h** per il magistrale superiore;

da **25 a 26 h** per il liceo scientifico;

da **24 a 23 h** per il liceo femminile.

Gli istituti pareggiati

- Le scuole medie (magistrali esclusi) mantenute da Enti morali sono pareggiare alle Regie “per quanto riguarda gli studi in esse compiuti”.

- Nomine, promozioni e licenziamenti secondo le medesime norme delle scuole governative.

- Passando a una scuola regia il docente cumula i 2 servizi ai fini della pensione.

- L'ufficio di Preside è conferito mediante concorso per titoli fra gli insegnanti della scuola con 7 anni di servizio di ruolo.



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

PREMESSA GENERALE

CARATTERI E FINI DELLA SCUOLA MEDIA

1 - Il dettato costituzionale

La costituzione italiana sancisce all'art. 34 che "l'istruzione inferiore impartita per almeno otto anni è obbligatoria e gratuita" e all'art. 3 che "è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza 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".

Al raggiungimento di queste finalità è diretta e ordinata la scuola media nella sua impostazione educativa e didattica, nelle sue strutture, nei suoi contenuti programmatici.

2 - Gli interventi legislativi

La scuola media discende da interventi legislativi che appartengono ad un unico disegno riformatore.

La legge 31 dicembre 1962, n. 1859 ha istituito la scuola media unica, obbligatoria, gratuita, secondaria di primo grado.

La legge 16 giugno 1977, n. 348 ha perfezionato il processo di unificazione eliminando il principio della facoltatività, estendendo in pari tempo l'area delle discipline obbligatorie tutte aventi uguale valore e dignità, e introducendo notevoli innovazioni nella impostazione dell'educazione linguistica, della educazione scientifica e dell'educazione tecnica.

La legge 4 agosto 1977, n. 517 ha rafforzato la capacità democratica delle strutture della scuola media, ponendo al centro dei suoi interventi la programmazione educativa e didattica dalla quale discendono nuovi criteri di organizzazione del lavoro scolastico, nuovi strumenti valutativi e corrispondenti iniziative di integrazione e di sostegno.

Gli interventi legislativi del 1977 sviluppano i principi ispiratori della riforma del 1962 sia mettendo a disposizione più adeguate strutture per un servizio scolastico finalizzato alla promozione umana e culturale di tutto il popolo italiano, sia eliminando quelle strutture che si erano dimostrate inadeguate (classi d'aggiornamento e classi differenziali).

3 - Principi e fini generali della scuola media

Come scuola per l'istruzione obbligatoria la scuola media risponde al principio democratico di elevare il livello di educazione e di istruzione personale di ciascun cittadino e generale di tutto il popolo italiano, potenzia la capacità di partecipare ai valori della cultura, della civiltà e della convivenza sociale e di contribuire al loro sviluppo.

La scuola media, secondo la legge istitutiva, "concorre a promuovere la formazione dell'uomo e del cittadino secondo i principi sanciti dalla Costituzione e favorisce l'orientamento dei giovani ai fini della scelta dell'attività successiva".

a) Scuola della formazione dell'uomo e del cittadino

La scuola media è formativa in quanto si preoccupa di offrire occasioni di sviluppo della personalità in tutte le direzioni (etiche, religiose, sociali, intellettive, affettive, operative, creative, ecc.). Essa favorisce, anche mediante l'acquisizione di conoscenze fondamentali specifiche, la conquista di capacità logiche, scientifiche, operative e delle corrispondenti abilità e la progressiva maturazione della coscienza di sé e del proprio rapporto con il mondo esterno.

b) Scuola che colloca nel mondo

La scuola media aiuta pertanto l'alunno ad acquisire progressivamente una immagine sempre più chiara ed approfondita della realtà sociale, a riconoscere le attività con cui l'uomo provvede alla



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

propria sopravvivenza e trasforma le proprie condizioni di vita, a comprendere il rapporto che intercorre fra le vicende storiche ed economiche, le strutture, le aggregazioni sociali e le decisioni del singolo.

Le esperienze e le conoscenze che la Scuola media è tenuta a fornire offrono, in questo quadro, un ruolo di primaria importanza anche ai fini dell'orientamento.

c) Scuola orientativa

La scuola media è orientativa in quanto favorisce l'iniziativa del soggetto per il proprio sviluppo e lo pone in condizioni di conquistare la propria identità di fronte al contesto sociale tramite un processo formativo continuo cui debbono concorrere unitariamente le varie strutture scolastiche e i vari aspetti dell'educazione. La possibilità di operare scelte realistiche nell'immediato e nel futuro, pur senza rinunciare a sviluppare un progetto di vita personale deriva anche dal consolidamento di una capacità decisionale che si fonda su una verificata conoscenza di sé.

d) Scuola secondaria nell'ambito dell'istruzione obbligatoria

Successiva alla scuola primaria, la scuola media si colloca all'interno del processo unitario di sviluppo della formazione, che si consegue attraverso la continuità dinamica dei contenuti e delle metodologie, nell'arco della istruzione obbligatoria; essa persegue con sviluppi originali, conformi alla sua natura di scuola secondaria di primo grado, il raggiungimento di una preparazione culturale di base e pone le premesse per l'ulteriore educazione permanente e ricorrente. Come tale non è finalizzata all'accesso alla scuola secondaria di secondo grado pur costituendo il presupposto indispensabile per ogni ulteriore impegno scolastico.

4 - Strutture partecipative per la collaborazione tra famiglia e scuola previste dal D.P.R. 31 maggio 1974 n. 416

Le strutture partecipative di una scuola non ancorata ad un'unica interpretazione della realtà, ma effettivamente aperta a tutti i fermenti e agli apporti del mondo esterno, debbono consentire alla scuola media di sviluppare in modo tutto particolare la propria azione educativa in stretta cooperazione con le famiglie, raccogliendo le loro indicazioni per quanto riguarda le scelte educative fondamentali: a tal fine dovranno essere vitalizzate le occasioni di incontro offerte dai consigli di classe, dal consiglio d'istituto, dalle assemblee dei genitori, dai periodici incontri docenti - genitori. Dovranno essere altresì utilizzate tutte le occasioni e le strutture per un proficuo rapporto fra la comunità territoriali, anche per il tramite del consiglio distrettuale, ai sensi del decreto delegato del 31 maggio 1974, n. 416 e delle disposizioni legislative successive.

5 - La professionalità dei docenti nella scuola media

Agli insegnanti si richiede una specifica capacità professionale al fine di assicurare la loro iniziativa responsabile nelle scelte didattiche e nella programmazione degli itinerari di apprendimento anche al fine di realizzare un proficuo dialogo educativo.

In relazione all'ampliamento delle responsabilità, nel rispetto dei nuovi compiti a lui assegnati dai decreti delegati, si pone per il docente l'esigenza di una approfondita preparazione non solo sul piano culturale specifico ma anche su quello didattico. Da ciò la necessità di un aggiornamento - come diritto e dovere - che permetta al docente non solo di adeguare le proprie conoscenze ma anche di acquisire gli strumenti necessari per affrontare con competenza i propri compiti.

6 - La libertà d'insegnamento e i diritti degli alunni

La libertà d'insegnamento, è garantita ai docenti dall'art. 4 della legge 30 luglio 1973, n. 477 esplicitato nell'art. 1 del D.P.R. n. 417 che recita: "nel rispetto delle norme costituzionali e degli ordinamenti della scuola stabiliti dalle leggi dello Stato, ai docenti è garantita la libertà d'insegnamento. L'esercizio di tale libertà è inteso a promuovere, attraverso un confronto aperto di posizioni culturali, la piena formazione della personalità degli alunni. Tale azione di promozione è attuata nel rispetto della coscienza morale e civile degli alunni stessi".



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

Vengono qui chiaramente indicati gli spazi di una interpretazione realmente democratica del principio di libertà d'insegnamento per il docente, il quale, mentre è protagonista delle scelte didattiche, è tenuto contemporaneamente, nel rispetto dei diritti degli alunni, ad operare per il raggiungimento dei livelli educativi e culturali suggeriti dai programmi.

PARTE SECONDA

UNA SCUOLA ADEGUATA ALL'ETA' E ALLA PSICOLOGIA DELL'ALUNNO

1 - La realtà dell'alunno che si trova nella fase della preadolescenza

Gli alunni ai quali questa scuola si rivolge si trovano ad affrontare (pur nella diversità delle situazioni personali, dei ritmi dello sviluppo psico-fisico e dei livelli di maturazione) il passaggio dalla fanciullezza all'adolescenza per giungere ad una più avvertita coscienza di sé, alla conquista di una più strutturata capacità di astrazione e di problematizzazione e ad un nuovo rapporto con il mondo e con la società.

L'aderenza alle caratteristiche psicologiche di una fase evolutiva, nella quale si sviluppa la capacità sociale di reciproca relazione e collaborazione e si avvia l'organizzazione della personalità di una responsabile autonomia, deve costituire un criterio direttivo costante dell'azione educativa e didattica dei docenti e della scuola, affinché possano realizzarsi, da parte degli alunni, proficui processi di apprendimento e di auto-orientamento.

Dato per scontato che alla scuola media accedono alunni che hanno un retroterra sociale e culturale ampiamente differenziato, la scuola media deve programmare i propri interventi in modo da rimuovere gli effetti negativi dei condizionamenti sociali, da superare le situazioni di svantaggio culturale e da favorire il massimo sviluppo di ciascuno e di tutti.

2 - Individualizzazione degli interventi

La individualizzazione degli itinerari di apprendimento è garanzia, per l'alunno, di effettiva soddisfazione del diritto allo studio, cui corrisponde il dovere di impegnarsi per la promozione di sé e per la preparazione ad assolvere i propri compiti sociali in termini sia di conquista degli elementi culturali comunque indispensabili, sia di sviluppo di tutte le potenzialità personali.

In questo quadro pone particolari problemi la presenza di alunni portatori di handicaps, i quali evidentemente esigano, pur se inseriti, come disposto dalla legge, nelle classi normali, il rispetto più attento della loro differenziata situazione e la messa in azione di appropriati interventi educativi e didattici.

Gli interventi specialistici di medicina scolastica, la disponibilità di docenti particolarmente preparati, il servizio socio-psico-pedagogico, le forme particolari di sostegno previsti dalla legge n. 517 del 1977 a favore degli handicappati - tanto più che il solo inserimento dello handicappato nella scuola non risolve le difficoltà ma rischia addirittura di determinare situazioni dannose per lo stesso handicappato e gli altri membri della comunità - classe - concorrono proprio ad assicurare un servizio scolastico adeguato alla delicatezza dell'inserimento.

Di fronte a queste situazioni peraltro l'individuazione didattica diventa esigenza imprescindibile nella programmazione del consiglio di classe.

3 - Rapporti interpersonali

Di fondamentale importanza è, infine, la presa di coscienza del ruolo che in educazione ha la interazione educativa nei rapporti interpersonali che coinvolgono aspetti razionali ed affettivi, emotivi, etici; e ciò particolarmente in quella delicata fase dell'età evolutiva in cui avvengono le trasformazioni più importanti nella condizione fisica e psicologica (crisi puberale, affermazione della propria autonomia, ricerca di una socialità di sostegno e di rassicurazione tra i coetanei). Si impone perciò ai docenti una costante verifica dei loro comportamenti in base alla conoscenza delle dinamiche psicologiche sia individuali che sociali e tenendo presenti che il rispetto della



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

crescita e della maturazione personale del preadolescente è essenziale in questa fase del processo educativo.

PARTE TERZA PROGRAMMAZIONE EDUCATIVA E DIDATTICA

1 - Significato finalità e struttura dei programmi

Ai programmi di tutte le discipline debbono riferirsi il Consiglio di classe e i singoli docenti per impostare concretamente, e in relazione alla situazione della classe e dei singoli alunni, i piani didattici, secondo il criterio della programmazione curricolare.

La relativa ampiezza dei programmi è giustificata dalla esigenza di richiamare: le finalità specifiche delle singole discipline e attività, nel quadro educativo generale in cui esse si inseriscono; la proposta di alcune linee metodologiche, pur nel rispetto della libertà didattica dei docenti; la definizione dei contenuti programmatici, reimpostati, secondo gli sviluppi della ricerca culturale, tenendo presente gli esiti positivi e quelli meno soddisfacenti dell'esperienza sinora maturata nella scuola dal 1963 e, per alcune discipline, delle indicazioni contenute nella legge n. 348 del 1977.

2. Il consiglio di classe

Il consiglio di classe, che costituisce l'organo competente a realizzare il coordinamento degli interventi delle singole discipline, concorda ed elabora la programmazione educativa e didattica. In base alla legge n. 517 la programmazione presenta caratteristiche notevolmente innovative rispetto a quanto previsto dalla legge n. 1859: viene ribadita la corresponsabilità degli organi collegiali (consiglio di classe - collegio dei docenti - consiglio d'istituto) - nella specificità delle loro competenze - in tutte le fasi sia di impostazione ed attuazione sia di verifica periodica della programmazione stessa; sono incluse tutte le attività educative da realizzare nel corso dell'anno scolastico, comprese le iniziative di sostegno e le attività di integrazione; sono indicati tempi specifici per lo svolgimento dell'attività programmata; sono previste periodiche verifiche collegiali del suo andamento complessivo, per opportuni conseguenti adempimenti didattici e organizzativi.

3 - Fasi della programmazione

Questa impostazione postula un progetto educativo didattico che comprende organicamente i seguenti momenti:

- a) individuazione delle esigenze del contesto socio-culturale e delle situazioni di partenza degli alunni;
- b) definizione degli obiettivi finali, intermedi, immediati che riguardano l'area cognitiva, l'area non cognitiva e le loro interazioni;
- c) organizzazione delle attività e dei contenuti in relazione agli obiettivi stabiliti;
- d) individuazione dei metodi, materiali e sussidi adeguati;
- e) sistematica osservazione dei processi di apprendimento;
- f) processo valutativo essenziale finalizzato sia agli adeguati interventi culturali ed educativi sia alla costante verifica dell'azione didattica programmata;
- g) continue verifiche del processo didattico, che informino sui risultati raggiunti e servano da guida per gli interventi successivi.

La programmazione può prevedere anche l'organizzazione flessibile e articolata delle attività didattiche (attività interdisciplinari, interventi individualizzati, nonché raggruppamenti variabili di alunni, anche di classi diverse, e utilizzazione di docenti specializzati nell'ambito consentito dalla legge 517).

4 - Interventi di integrazione e di sostegno

Particolare attenzione dovrà essere prestata dal collegio dei docenti e dal consiglio d'istituto alla rilevazione delle esigenze manifestate dalla comunità sociale entro la quale la scuola sviluppa la sua azione, assumendo anche i problemi proposti da particolari situazioni di emarginazione culturale e



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

sociale e promuovendo interventi capaci di rimuovere nel quadro dell'educazione permanente programmata dal distretto scolastico.

In tale prospettiva rientrano le attività scolastiche di integrazione anche a carattere interdisciplinare, organizzate, per gruppi di alunni della stessa classe o di classi diverse, e le iniziative individualizzate di sostegno.

Il collegio dei docenti, sulla base dei criteri generali indicati dal consiglio d'istituto e dalle proposte elaborate dai consigli di classe, particolarmente in riferimento ai dati offerti dalle verifiche periodiche, stabilisce il piano di queste iniziative da correlarsi strettamente con gli obiettivi individuali nella programmazione e da realizzarsi secondo le modalità previste dalla legge n. 517/77.

Nelle attività di integrazione dovranno essere impegnati tutti gli alunni; in particolare si dovrà evitare che gli alunni bisognosi delle iniziative di sostegno siano impegnati soltanto in esse mentre i loro compagni si dedicano alle attività di integrazione.

PARTE QUARTA

LE DISCIPLINE COME EDUCAZIONE - METODOLOGIE DELL'APPRENDIMENTO

1 - L'unità dell'educazione

Se la legge n. 348/77 pone l'accento sul rafforzamento dell'educazione linguistica, sul potenziamento dell'educazione scientifica, sulla valorizzazione del lavoro nell'educazione tecnica e sull'introduzione dell'educazione sanitaria, tuttavia non prendono valore nè significato i restanti interventi disciplinari, i quali tutti concorrono in una prospettiva unitaria all'educazione della persona.

Infatti, se correttamente interpretate, tutte le discipline curriculari - sia pure in forme diverse - promuovono nell'allievo comportamenti cognitivi, gli propongono la soluzione di problemi, gli chiedono di produrre risultati verificabili, esigono che l'organizzazione concettuale e la verifica degli apprendimenti siano consolidate mediante linguaggi appropriati.

Nella loro differenziata specificità le discipline sono, dunque, strumento e occasione per uno sviluppo unitario, ma articolato e ricco, di funzioni, conoscenze, capacità e orientamenti indispensabili alla maturazione di persone responsabili e in grado di compiere scelte. Si tratta del resto di soddisfare l'esigenza che il preadolescente manifesta, passando da esperienze di vita più globali e di cultura più indifferenziate, proprie della scuola primaria, a quelle più articolate e specifiche della scuola secondaria di primo grado, sulla linea della necessaria e appropriata pluralità delle discipline e dei contributi che esse forniscono.

Confluiscono armonicamente in tale quadro, aderente alle caratteristiche dell'età e all'esigenza di partecipare alla cultura e alla società contemporanee, gli insegnamenti indicati dalla legge. Di ognuno è necessario ricercare e potenziare il contributo peculiare al progetto educativo formulato unitariamente dal consiglio di classe.

.....

.....



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

Scheda tecnica Riforma scuola media

Sintesi dell'articolato della Legge n. 1859 del 31 dicembre 1962

Istituzione e ordinamento della scuola media statale

Titolo I - Norme generali

Capo I - Ordinamento

Art. 1 - *Fini e durata della scuola*

“In attuazione dell'articolo 34 della Costituzione, l'istruzione obbligatoria successiva a quella elementare **è impartita gratuitamente nella scuola media che ha la durata di tre anni** ed è scuola secondaria di primo grado.

La scuola media concorre **a promuovere la formazione dell'uomo e del cittadino secondo i principi sanciti dalla Costituzione** e favorisce l'orientamento dei giovani ai fini della scelta dell'attività successiva”.

Art. 2 - *Piano di studi*

Insegnamenti obbligatori: religione, italiano, storia ed educazione civica, geografia, matematica, osservazioni ed elementi di scienze naturali, lingua straniera, educazione artistica, educazione fisica

Nella prima classe: applicazioni tecniche e educazione musicale (facoltative nelle classi successive).

Nella seconda classe l'insegnamento dell'italiano viene integrato da conoscenze di latino (affinità e differenze tra le due lingue).

Nella terza classe insegnamento facoltativo del latino.

L'alunno può scegliere uno o più insegnamenti facoltativi

Per garantire unità di insegnamento, il consiglio di classe si riunisce almeno una volta al mese.

Art. 3 - *Programmi e orari di insegnamento*

I programmi, gli orari e le prove d'esame sono stabiliti con decreto del Ministro, sentito il Consiglio superiore.

L'orario complessivo non può superare le 26 ore settimanali

Con modalità da stabilirsi con ordinanza, previo accertamento delle possibilità locali, viene istituito un doposcuola di almeno 10 ore settimanali con frequenza facoltativa e gratuita.

Capo II - Alunni ed esami

Art. 4 - *Ammissione e frequenza*

Alla scuola media si accede con la licenza elementare.

Per l'iscrizione e la frequenza alla scuola media **non si possono imporre tasse o richiedere contributi.**

Art. 5 - *Promozione, idoneità e licenza*

Alle classi seconda e terza si accede per promozione.

Alle stesse classi si accede anche per esame di idoneità (12 e 13 anni e licenza elementare).



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

Al termine del triennio si sostiene l'esame di licenza.

All'esame di licenza sono ammessi anche candidati esterni che abbiano compiuto 14 anni e che possiedano la licenza della scuola elementare.

Art. 6 - Valore della licenza

L'esame di licenza è esame di Stato.

La commissione esaminatrice è composta secondo le norme stabilite con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro.

Materie d'esame: italiano, storia ed educazione civica, geografia, matematica, osservazioni ed elementi di scienze naturali, lingua straniera, educazione artistica, educazione fisica.

Il diploma di licenza dà **accesso a tutte le scuole e gli istituti di istruzione secondaria di 2° grado; chi intende iscriversi al liceo classico deve sostenere anche l'esame di latino.**

Possono sostenere l'esame di latino anche coloro che non abbiano seguito tale insegnamento nella terza classe; la prova di latino può essere sostenuta in sessione successiva a quella di licenza; la scuola istituisce corsi speciali gratuiti di lingua latina.

Il diploma di maturità scientifica permette l'accesso a tutte le facoltà esclusa quella di lettere e filosofia.

Art. 7 - Libretto scolastico

È istituito il libretto scolastico nel quale sono trascritti i **dati essenziali** relativi al **curriculum**, alla **preparazione** e alle **attitudini** dell'alunno.

Il libretto viene consegnato all'allievo al compimento dell'istruzione obbligatoria.

Capo III - Adempimento dell'obbligo

Art. 8 - Adempimento dell'obbligo

I genitori o chi ne faccia le veci rispondono dell'adempimento dell'obbligo; se curano per proprio conto l'istruzione dei figli devono darne comunicazione anno per anno alla competente autorità scolastica.

Ha adempiuto all'obbligo scolastico l'alunno che abbia conseguito il diploma di licenza; chi non l'abbia conseguito è prosciolto dall'obbligo se, compiuto il quindicesimo anno, dimostri di aver osservato per almeno otto anni le norme sull'obbligo.

In caso di inadempienza si applicano le sanzioni già previste per l'obbligo elementare.

Art. 9 - Facilitazioni all'adempimento dell'obbligo

Per agevolare la frequenza alla scuola media degli alunni appartenenti a famiglie di disagiate condizioni economiche, **i Patronati scolastici sono autorizzati a concedere contributi, a distribuire gratuitamente libri, materiale didattico, refezioni, a organizzare servizi di trasporto.**

Titolo II - Norme particolari

Art. 10 - Istituzione



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

Le scuole medie statali sono istituite con decreto del Presidente della Repubblica **su proposta del Ministro P.I., di concerto con quello del tesoro.**

Entro il 1° ottobre 1966 la scuola media sarà istituita **in tutti i Comuni con popolazione superiore ai 3.000 abitanti** e in ogni altra località in cui se ne ravvisi la necessità.

Ciascuna scuola ha, **di regola**, non oltre 24 classi; ogni classe è costituita di norma di **non più di 25 alunni** e, in ogni caso, non più di 30.

Possono funzionare classi collaterali, nonché corsi e classi distaccati in frazioni dello stesso Comune o in Comuni vicini. Tali istituzioni sono promosse secondo piani annuali; possono essere costituiti **consorzi tra gli enti locali per la costruzione di edifici scolastici e l'organizzazione dei trasporti.**

Art. 11 - Classi di aggiornamento

È data facoltà di istituire classi di aggiornamento che si affianchino alla prima e alla terza; tali classi non possono avere più di 15 alunni; ad esse vengono destinati insegnanti particolarmente qualificati.

Art. 12 - Classi differenziali

Possono essere istituite classi **differenziali per alunni "disadatti scolastici"**. Con norme regolamentari saranno disciplinate la scelta degli alunni, le forme adeguate di assistenza, i corsi di aggiornamento per gli insegnanti. **Le classi differenziali non possono avere più di 15 alunni**; esse possono avere un **calendario speciale, appositi programmi e orari di insegnamento.**

Art. 13 - Materie, gruppi di materie e condizioni per l'istituzione delle cattedre e dei posti di ruolo

Con decreto del Presidente della Repubblica, **su proposta del Ministro P.I., di concerto con quello del tesoro**, sono indicate le materie o i gruppi di materie per le quali possono costituirsi cattedre di ruolo o incarichi d'insegnamento.

Art.14 - Variazioni di organico

Alla variazione del numero complessivo dei corsi, delle classi e dei posti in organico si provvede con decreto del Ministro P.I. **di concerto con quello del tesoro**, nei limiti fissati dal piano annuale di sviluppo.

Art. 15 - Oneri dei Comuni

Il Comune è tenuto a fornire, oltre ai **locali idonei, l'arredamento, l'acqua, il telefono, l'illuminazione, il riscaldamento, la manutenzione ordinaria e straordinaria** e a provvedere all'eventuale adattamento e ampliamento dei locali.

Titolo III - Disposizioni transitorie e finali

Art. 16 - Trasformazioni della scuola attuali

A partire dal 1° ottobre 1963 le **preesistenti scuole medie**, le **scuole secondarie di avviamento professionale e ogni altra scuola secondaria di primo grado sono trasformate in scuole medie** in conformità al nuovo ordinamento.

Art. 25 - Norma di abrogazione

Sono abrogate tutte le disposizioni in contrasto con quelle della presente legge.



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

Si può tracciare la storia della “inclusione” nella scuola in Italia utilizzando cinque sostantivi: esclusione, separazione, inserimento, integrazione e inclusione.

L’esclusione caratterizza la legge Casati, del 1849, che sancisce l’obbligatorietà e la gratuità dell’istruzione elementare ma esclude la possibilità di istruzione per i portatori di handicaps in quanto li considera ineducabili. Tale esclusione si manterrà fino agli anni Venti.

Con la legge di Riforma Gentile del 1923 si apre il periodo della “separazione”. La riforma Gentile istituisce apposite istituzioni per l’istruzione, obbligatoria, dei sordi e dei ciechi e nel 1928. Col Testo Unico delle leggi sull’istruzione elementare e i relativi regolamenti approvati si conferma l’obbligo scolastico per i ciechi e i sordi in scuole speciali e si istituiscono classi differenziali (art. 415 del Regio Decreto 26 aprile 1928, n. 1297) riservate agli alunni che i cui atti di indisciplina venivano fatti risalire a cause di anomalie psichiche: “Quando gli atti di permanente indisciplina siano tali da lasciare il dubbio che possano derivare da anormalità psichiche, il maestro può, su parere conforme dell’ufficiale sanitario, proporre l’allontanamento definitivo dell’alunno al direttore didattico governativo o comunale, il quale curerà l’assegnazione dello scolaro alle classi differenziali che siano istituite nel Comune o, secondo i casi, d’accordo con la famiglia, inizierà pratiche opportune per il ricovero in istituti per l’educazione dei corrigendi”.

La scuola dell’inserimento ha inizio con la Legge n. 118/1971 che inserisce i portatori di handicaps nelle classi normali della scuola pubblica.

La legge, che è di conversione del D.L. 30 gennaio 1971, n. 5, concernente provvidenze a favore dei mutilati ed invalidi civili, da una definizione di mutilati ed invalidi civili secondo la quale sono tutti i cittadini *“affetti da minorazioni congenite o acquisite, anche a carattere progressivo, compresi gli irregolari psichici per oligofrenie di carattere organico o dismetabolico, insufficienze mentali derivanti da difetti sensoriali e funzionali che abbiano subito una riduzione permanente della capacità lavorativa non inferiore a un terzo o, se minori di anni 18, che abbiano difficoltà persistenti a svolgere i compiti e le funzioni proprie della loro età”*, con esclusione degli invalidi per cause di guerra, di lavoro, di servizio, nonché i ciechi e i sordomuti per i quali provvedono altre leggi.

Della legge 118/1971, ai nostri fini, assumono rilievo l’art. 23 che richiama l’obbligo scolastico; l’art. 27 che riguarda la eliminazione delle barriere architettoniche per facilitare gli accessi alle istituzioni scolastiche; l’art. 28 che elenca i provvedimenti posti in essere per la frequenza scolastica:

“a) il trasporto gratuito dalla propria abitazione alla sede della scuola o del corso e viceversa, a carico dei patronati scolastici o dei consorzi dei patronati scolastici o degli enti gestori dei corsi;



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

b) l'accesso alla scuola mediante adatti accorgimenti per il superamento e la eliminazione delle barriere architettoniche che ne impediscono la frequenza;

c) l'assistenza durante gli orari scolastici degli invalidi più gravi.

L'istruzione dell'obbligo deve avvenire nelle classi normali della scuola pubblica, salvi i casi in cui i soggetti siano affetti da gravi deficienze intellettive o da menomazioni fisiche di tale gravità da impedire o rendere molto difficoltoso l'apprendimento o l'inserimento nelle predette classi normali.

Sarà facilitata, inoltre, la frequenza degli invalidi e mutilati civili alle scuole medie superiori ed universitarie.

Le stesse disposizioni valgono per le istituzioni prescolastiche e per i doposcuola".

Infine l'art. 29 che istituisce classi normali quali sezioni staccate presso enti ospedalieri o centri di recupero e di riabilitazione per i minori ricoverati ovvero quando sia accertata l'impossibilità di far frequentare ai minorati la scuola pubblica dell'obbligo.

E' da notare che la legge parla di assistenza e non di sostegno e tale poca chiarezza permane anche nella C.M. 227 del 1975 emanata in attuazione della legge 118/1971 laddove stabilisce di dare la precedenza nel conferimento degli incarichi, nelle scuole in cui siano stati inseriti alunni handicappati, a coloro che abbiano documentato di aver seguito corsi universitari di specializzazione... ecc."

Un primo vero accenno al sostegno lo si trova invece nel DPR 970 sempre del 1975, che nell'ultimo comma dell'articolo 9 titolo II° riporta: "Il personale docente di cui al precedente comma (specializzato) può essere assegnato a scuole normali per interventi individualizzati di natura integrativa in favore della generalità degli alunni, in particolare di quelli che presentino specifiche difficoltà di apprendimento". Allo stesso modo nella C.M. 228 del 1976 che rifacendosi alla precedente 227, nel dare disposizioni per l'istituzione di nuove sezioni nella scuola materna, stabilisce: "Sia data precedenza a quelle interessate all'integrazione assicurando un insegnante aggiunto ogni tre sezioni; stessa precedenza nell'istituzione di classi a tempo pieno art. 1 L 820/71 che abbiano proceduto all'integrazione, e suggerisce di utilizzare in queste sedi docenti specializzati provenienti dalla scuola speciale". Lo stesso criterio viene adottato per la scuola media di I° grado nelle istituzioni di classi "a struttura integrata" dove viene suggerito di dare la precedenza, per l'insegnamento in queste classi, ai docenti di ruolo in servizio l'anno precedente presso le classi sperimentali (ex. Differenziali).

Quello che comunque appare evidente è che entrambe le circolari non parlano specificamente di sostegno, anzi la seconda fa particolare riferimento all'utilizzo personale di assistenza o altre figure professionali non presenti nella scuola ricorrendo a stipule di convenzioni con gli enti locali e, nel caso questi "non fossero in grado di assicurare la collaborazione necessaria, sarebbe da considerare l'impossibilità di attuare l'inserimento degli handicappati".



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

Sarà la C.M. 216 del 3/8/77 (un giorno prima della emanazione della legge 517) che dopo aver ricordato che *"per interventi individualizzati di natura integrativa, dovrà essere utilizzato il personale già in servizio nelle scuole speciali o classi differenziali che si renda disponibile per la contrazione degli alunni delle medesime"* introduce esplicitamente il sostegno laddove recita *"...per quanto concerne la scuola elementare si ritiene possa essere adottato il criterio di utilizzare un insegnante di "sostegno" per ogni sei alunni handicappati inseriti nelle varie classi, riducendo tale rapporto al limite minimo di quattro solo nel caso in cui il progetto di integrazione richieda particolari forme di intervento da parte dell'insegnante"*.

Il punto di svolta si ha a partire dal con la legge n. 517/1977 che avvia la fase della integrazione che si consolida con la legge n. 104/1992.

Rinviando allo specifico studio della legge 4 agosto 1977, n. 517 (in GU 18 agosto 1977, n. 224) vale soffermarsi su alcuni significativi artt.

Per la scuola elementare

- art. 1 si richiama l'importanza delle osservazioni sistematiche e la collegialità della valutazione;
- art. 2 l'obbligo per la scuola di attuare forme di integrazione a favore degli alunni portatori di handicaps con la prestazione di insegnanti specializzati nonché la necessaria integrazione specialistica, il servizio socio-psicopedagogico e forme particolari di sostegno;
- art. 4 sono abrogate le norme di cui all'articolo 417 del regio decreto 26 aprile 1928, n. 1297, e successive modificazioni ed integrazioni e del decreto del Presidente della Repubblica numero 1189 del 4 agosto 1965.

Per la scuola media

- art. 6 vengono aboliti gli esami di riparazione a settembre;
- art. 7 si prevedono iniziative di sostegno allo scopo di realizzare interventi individualizzati in relazione alle esigenze dei singoli alunni, ma soprattutto forme di integrazione e di sostegno a favore degli alunni portatori di handicaps, nonché un massimo di 20 alunni nelle classi che accolgono alunni portatori di handicaps assicurando alle stesse la necessaria integrazione specialistica, il servizio socio-psico-pedagogico e forme particolari di sostegno, infine sono abolite le classi di aggiornamento e le classi differenziali previste dagli articoli 11 e 12 della legge 31 dicembre 1962, n. 1859;
- art. 9 si introduce una scheda personale dell'alunno contenente le notizie sul medesimo e sulla sua partecipazione alla vita della scuola, nonché le osservazioni sistematiche sul suo processo di apprendimento e sul livello di maturazione raggiunto sia globalmente sia nelle singole discipline

Nell'ambito delle norme comuni

- art. 10 *"L'obbligo scolastico sancito dalle vigenti disposizioni si adempie, per i fanciulli sordomuti, nelle apposite scuole speciali o nelle classi ordinarie delle*



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

pubbliche scuole, elementari e medie, nelle quali siano assicurati la necessaria integrazione specialistica e i servizi di sostegno secondo le rispettive competenze dello Stato e degli enti locali preposti, in attuazione di un programma che deve essere predisposto dal consiglio scolastico distrettuale.

Sono abrogati l'articolo 175 del testo unico 5 febbraio 1928 n 577 e l'articolo 407, del regio decreto 26 aprile 1928 n. 1297, nonché tutte le altre disposizioni in contrasto con l'attuazione del presente articolo.

Sono estese, in quanto applicabili, ai fanciulli sordomuti le norme sulla frequenza scolastica previste dagli articoli 28 e 29 della legge 20 marzo 1971, n. 118.”

Insomma è solo con la L 517/77 che si esplicita il diritto alla piena integrazione degli alunni handicappati nella scuola comune. La previsione, in particolare agli articoli 2 e 7; di insegnanti specializzati con un rapporto, di regola, di uno ogni quattro alunni portatori di handicap, con possibilità di deroghe, secondo accertate particolari necessità; di un numero massimo di 20 alunni per sezione/classe ove sia inserito un bambino disabile; della programmazione, da parte del collegio dei docenti, di attività scolastiche integrative per gruppi di alunni della stessa classe o di classi diverse, per la realizzazione di interventi individualizzati in relazioni alle esigenze degli alunni; della programmazione di 160 ore di attività in sostituzione delle normali attività didattiche per la scuola media di I° grado; della abolizione, nella scuola media, delle classi di aggiornamento e delle classi differenziali, previste dagli art. 11 e 12 L 1859/62, concretizza la possibilità di una piena integrazione degli alunni H. Ma la strada sarà ancora lunga e certo non priva di ostacoli. Intanto, per quanto in applicazione degli artt. 2 e 7 della legge vengano emanate alcune importanti Circolari, sarà solo la emanazione della C.M. 199/79 riguardante "Forme particolari di sostegno a favore di alunni portatori di handicap" che farà un po' più di chiarezza circa il sostegno. Infatti, laddove la Legge non parla di "insegnanti di sostegno", ma di "forme particolari di sostegno", la circolare, precisa che "la locuzione, insegnanti di sostegno" è ormai così invalsa nell'uso comune che si può accettarla ufficialmente", al contempo raccomanda che questo insegnante non sia messo in sottordine rispetto agli altri insegnanti di classe, che i suoi compiti non siano interpretati in modo riduttivo e, molto importante, "che sia coinvolto nella programmazione educativa e partecipare a pari titolo alla elaborazione ed alla verifica delle attività di competenza dei consigli di classe e dei collegi dei docenti" delineando, in tal modo, il ruolo ed i compiti dell'insegnante di sostegno che insieme all'insegnante di classe, congiuntamente, opera, in modo da rispondere ai bisogni educativi degli alunni con interventi calibrati sulle condizioni personali di ciascuno alunno.

Il lungo percorso della integrazione procede con la legge 270/82 che fra le altre cose istituisce il sostegno nella scuola materna art. 12 e introduce il ruolo degli insegnanti di sostegno, con vincolo di una permanenza di un quinquennio in detto ruolo favorendo in tal modo la continuità. Seguiranno poi ulteriori leggi, decreti, circolari che pur non



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

specifiche trattano dell'integrazione fino ad arrivare alla L 148/90 riguardante la riforma della scuola elementare che sancisce la "contitolarità" dell'insegnante di sostegno, concetto che sarà poi ripreso e ribadito dalla legge quadro "per l'assistenza, integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate", N 104/92

La legge 104/92 è la legge cardine. Quattro sono gli artt di maggior importanza ai nostri fini

- L'articolo 12 che sancisce il diritto all'integrazione in ogni ordine e grado di scuola, sottolineando che il diritto all'educazione non può essere impedito da difficoltà di apprendimento né altre difficoltà. Nello stesso art. per garantire una reale integrazione è prevista la predisposizione della diagnosi funzionale e del profilo-dinamico funzionale.
- L'art. 13, il più importante dell'intera legge 104/92, per la parte specifica dell'integrazione scolastica. In esso viene ribadito che l'integrazione si realizza nelle classi "comuni" e che in tutte le scuole di ogni ordine e grado sono garantite le attività di sostegno mediante l'assegnazione di docenti specializzati; si definisce che nella scuola secondaria superiore le attività di sostegno sono strutturate secondo aree disciplinari; si conferisce la contitolarità delle sezioni e classi in cui insegnano, ai docenti specializzati, specificando inoltre che essi partecipano a tutte le attività scolastiche degli organi collegiali, secondo la loro competenza.
- L'art. 14 che fa obbligo al Ministero della PI di provvedere alla formazione e all'aggiornamento del personale docente in tema di integrazione. E' importante sottolineare che tale obbligo non si riferisce al solo del personale docente di sostegno ma è da intendersi riferita a tutto il personale docente.
- L'art. 16 che, in tema di integrazione dei disabili, tratta della delicatissima questione della valutazione del loro rendimento e delle prove d'esame che deve rapportarsi al PEI (Piano educativo individualizzato) approvato dai competenti organi collegiali. *(La valutazione dell'allievo disabile è l'indicatore più importante e delicato di tutta la l'integrazione, in quanto oscilla sempre tra due posizioni opposte: da una parte un'eccessiva severità e dall'altra un'inefficace "buonismo" che spesso nasconde "benefici" più per i docenti che per i disabili).*

Vale sottolineare l'importanza del comma 6 dell'art.13 in cui si dice che "l'insegnante di sostegno è "contitolare" delle sezioni/classi in cui opera e partecipa alla programmazione educativa e didattica e alla elaborazione e verifica delle attività di competenza dei consigli di interclasse, dei consigli di classe e dei collegi dei docenti". L'insegnante di sostegno, quindi, non deve occuparsi solo dell'alunno disabile, essendo "uno" degli insegnanti di quella sezione e classe che però per la sua specificità, oltre alle competenze proprie della funzione docente, ha la possibilità di approntare, grazie alla specializzazione, risposte più adeguate alle necessità di ogni singolo alunno della



STORIA DALLE ORIGINI FINO A BERLINGUER

classe e in particolare per quanto riguarda l'alunno disabile la messa in atto di stimoli, interventi, strategie ben delineate, definitivi, resi operativi in curricoli integrati; curricoli che sono predisposti da tutti gli insegnanti di sezione/classe. Il comma, insomma, centra la sua attenzione, nella programmazione, il PEI. Attenzione che viene ribadita con chiarezza nell'Atto di indirizzo e coordinamento relativo ai compiti delle unità sanitarie locali in materia di alunni portatori di handicap (DPR 24 febbraio 1994), con particolare riferimento ai punti 5 e 6 relativi rispettivamente al Piano educativo individualizzato che deve essere il frutto della collaborazione di tutte le figure che operano con l'alunno disabile compresi i genitori, i quali se coinvolti, potranno da una parte fornire indicazione per quanto di loro spettanza dall'altra conoscere quanto la scuola fa per il figlio e quindi essere indotti a collaborare, continuando, ove e se possibile, l'iter educativo proposto, e alle Verifiche.

La lunga e difficile strada della integrazione va di pari passo con l'assegnazione delle risorse a tal fine disperse in una messe di leggi e Circolari

La scuola dell'inclusione, vale a dire quella che riflette e progetta, che presuppone l'equità che intende la differenza e la diversità valori che favoriscono l'apprendimento di ciascuno e di tutti, che assegna a ciascuna scuola il compito di incoraggiare, sostenere e accompagnare ogni allievo al successo scolastico e formativo, valorizzando, e mettendo al centro dell'azione educativa, tutte le diversità e le differenze, si realizza con la legge n. 170/2010 e la Direttiva ministeriale del 27 dicembre 2012 che trovano la loro più esplicita promozione attraverso il D.lgs. n. 66/2017, modificato dal D.lgs n. 96/2019 nonché il D.I. n. 182/2020, (Adozione del modello nazionale di piano educativo individualizzato e delle correlate "Linee Guida", nonché modalità di assegnazione delle misure di sostegno agli allievi con disabilità, ai sensi dell'art. 7, co. 2-ter del Decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 66).

Ma questa è un'altra storia, che lascio a mani più competenti.

