

Diritto
2

PRIMA EDIZIONE OTTOBRE 2017
© 2017 NOVALOGOS/ORTICA EDITRICE soc. coop., Aprilia
www.novalogos.it
ISBN 978-88-97339-78-6

FABRIZIO DAL PASSO, ALESSANDRA LAURENTI

LA SCUOLA ITALIANA

LE RIFORME DEL SISTEMA SCOLASTICO
DAL 1848 AD OGGI

Novalogos

Devi raggiungere l'obiettivo che era scritto sulla tua culla. Non mi dire 'non riesco a vederlo'. Leggi, scrivi, studia, ma soprattutto viaggia: osserva gli uomini. Nei passi che farai, non guardare la terra che percorri, ma l'aria che si muove con te.

Livia Barberio Corsetti

Indice

11 *Premessa* di Elisabetta Davoli

Sezione I

Storia della scuola e dell'università in Italia (1848/2017) di Fabrizio Dal Passo

- 15 Capitolo 1
Il sistema scolastico dalla fase preunitaria all'Italia unita (1848-1948)
1. Nascita del sistema scolastico italiano
 2. L'istruzione pre-scolastica
 3. Il Fascismo: riforme o controriforme?
- 38 Capitolo 2
Scuola e Repubblica: dalla Costituente alle Sperimentazioni (1948-1974)
1. Costituzione e nuove istanze
 2. Il problema della gestione scolastica
 3. Gli interventi di riforma negli anni '70-'90
 4. Le Sperimentazioni del 1974
- 62 Capitolo 3
L'autonomia scolastica: la riforma Berlinguer (1997-2001)
1. La riforma Berlinguer
 2. Il riordino dei cicli scolastici
 3. L'autonomia scolastica
 - 3.1. La legge delega n. 59/1997 e la normativa di attuazione
 4. Il Piano dell'offerta formativa (P.O.F.)
 5. Modalità e tempi dell'insegnamento

6. Curricolo obbligatorio e facoltativo
7. Il nuovo esame di Stato
8. Riforma degli organi collegiali della scuola
 - 8.1. Lo stallo amministrativo degli organi collegiali
9. Edilizia scolastica
10. Riorganizzazione del Ministero della pubblica istruzione
11. La rete tra scuole
12. La natura giuridica dell'Ente-scuola
13. La valutazione: Indire ed Invalsi
14. Il Dirigente scolastico
15. L'autonomia finanziaria
 - 15.1. La gestione finanziaria pre-riforma
 - 15.2. Le nuove istruzioni generali sulla gestione amministrativo-contabile del decreto interministeriale 1° febbraio 2001, n. 44
16. L'attività negoziale
17. Il ministro De Mauro e i curricoli per la scuola di base (2000-2001).
18. Riforma dell'istruzione universitaria
19. Il decreto ministeriale n. 509/1999
 - 19.1. Il regolamento sull'autonomia didattica degli atenei
 - 19.2. La riforma degli ordinamenti universitari
 - 19.3. Le classi delle lauree e delle lauree specialistiche (d.m. 4 agosto 2000 e d.m. 28 novembre 2000)

121 Capitolo 4

Le riforme della scuola contemporanea (2002-2014)

1. La riforma Moratti
 - 1.1. La riforma del titolo V della Costituzione
 - 1.2. Gli Stati Generali dell'istruzione e la legge delega n. 53/2003
 - 1.3. Il Diritto-dovere all'istruzione e formazione
 - 1.4. L'alternanza scuola-lavoro
 - 1.5. La riforma del secondo ciclo di istruzione
 - 1.6. Il servizio nazionale per la valutazione del sistema educativo
 - 1.7. Orientamento culturale e pedagogico
 - 1.8. La riforma dell'università Moratti e il d.m. n. 270/2004
 - 1.9. Le università telematiche
 - 1.10. Le modifiche degli ordinamenti didattici universitari dopo il d.m. n. 270/2004
2. La riforma Fioroni
 - 2.1. Quadro generale
 - 2.2. Indicazioni per il curriculum
 - 2.3. Obbligo di istruzione
 - 2.4. Esami di stato
 - 2.5. Debiti- crediti formativi

- 2.6. Due canali “di pari dignità”
- 2.7. Le nuove classi delle lauree dei decreti 16 marzo 2007 (decreti Mussi)
- 2.8. Riconoscimento dei titoli e delle qualifiche
- 2.9. Altre misure sugli ordinamenti didattici
- 2.10. Alta formazione artistica e musicale
- 3. La riforma Gelmini
 - 3.1. Quadro generale
 - 3.2. Adozione libri di testo
 - 3.3. “Cittadinanza e Costituzione”
 - 3.4. Valutazione e certificazione delle competenze
 - 3.5. Riordino dei licei
 - 3.6. Le novità nei piani di studio
 - 3.7. Identità, qualità e tradizione nei nuovi licei
 - 3.8. Indicazioni nazionali per i licei
 - 3.9. Riordino degli istituti tecnici
 - 3.10. Riordino degli istituti professionali
 - 3.11. La riforma dell’università Gelmini (legge 30 dicembre 2010, n. 240)
 - 3.12. Reclutamento dei docenti universitari
 - 3.13. Qualità del sistema universitario e della ricerca
 - 3.14. Stato giuridico ed economico, classi di laurea
 - 3.15. Il decreto interministeriale 19 febbraio 2009 Determinazione delle classi delle lauree delle professioni sanitarie
 - 3.16. L’istituzione dell’Anvur (agenzia nazionale per la valutazione del sistema universitario e della ricerca)
 - 3.17. L’abilitazione scientifica nazionale (ASN) ed il reclutamento dei professori universitari

193 Capitolo 5

La Buona Scuola (2015-2017)

- 1. La riforma Giannini, c.d. “Buona Scuola”
 - 1.1. La legge n. 107 del 13 luglio 2015
 - 1.2. Graduatorie
 - 1.3. I dirigenti scolastici e gli studenti
 - 1.4. Agevolazioni fiscali
 - 1.5. Edilizia scolastica
 - 1.6. Le deleghe al Governo
- 2. La “Buona Scuola” in dettaglio.
 - 2.1. Principi della legge
 - 2.2. Espansione dell’Offerta formativa
 - 2.3. Piano triennale dell’offerta formativa (PTOF)
 - 2.4. fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche
 - 2.5. Scuola primaria
 - 2.6. Curriculum dello studente

- 2.7. Alternanza scuola-lavoro
 - 2.8. Istituti tecnici superiori
 - 2.9. Piano nazionale scuola digitale
 - 2.10. Organico dell'autonomia
 - 2.11. Il Dirigente scolastico
 - 2.12. Piano straordinario di assunzioni
 - 2.13. Graduatorie
 - 2.14. Piano straordinario di mobilità
 - 2.15. Accesso ai ruoli
 - 2.16. Concorso
 - 2.17. Formazione e valorizzazione dei docenti.
 - 2.18. Interventi in materia amministrativo-contabile
 - 2.19. Edilizia scolastica
 - 2.20. Deleghe
 - 2.21. Deroghe, Abrogazioni, Entrata in vigore.
 - 3. Il ministro Fedeli e i decreti delegati ("Buona Scuola-bis")
- 228 **Capitolo 6**
Un confronto internazionale sull'educazione
- 6.1. L'istruzione superiore: lo scenario internazionale
 - 6.2. Considerazioni recenti di Treille
 - 6.3. Uno sguardo sull'istruzione 2017: gli indicatori dell'Ocse
 - 6.4. Uno sguardo sull'istruzione 2017. Scheda di sintesi per l'Italia.
 - 6.5. Conclusioni

Sezione II
La formazione e la carriera dei docenti
dalla Riforma Berlinguer al FIT (1997/2017)
di Alessandra Laurenti

- 255 **Introduzione. Da dove si parte?**
- 262 **Capitolo 7**
Insegnamento: lavoro o professione?
- 7.1. L'immagine del ruolo insegnante dagli anni '80 agli anni '90 attraverso la stampa quotidiana
 - 7.2. Carriera insegnante o insegnanti in carriera?
 - 7.3. Dall'uniformità alla differenziazione del profilo degli insegnanti
 - 7.4. La carriera insegnante? No, non ci piace nemmeno il lavoro

- 269 **Capitolo 8**
La formazione degli insegnanti e le scuole di specializzazione all'insegnamento secondario (Ssis)
- 8.1. La legge n. 341 del 1990 e i Criteri generali del 1998 sulla formazione iniziale e la professionalità degli insegnanti
 - 8.2. L'effetto delle riforme generali
 - 8.3. Le nuove disposizioni legislative (1999 e 2000)
 - 8.4. L'effetto delle riforme generali del 2001
 - 8.5. Conclusioni sulle Ssis
- 284 **Capitolo 9**
Dalla Ssis al Tirocinio formativo attivo (Tfa)
- 9.1. La riforma del 2010
 - 9.2. Motivazioni della nascita del Tfa
 - 9.3. Principali caratteristiche e accesso al Tfa
 - 9.4. Un primo sguardo sui risultati del funzionamento Tfa
 - 9.5. Il Tfa speciale
 - 9.6. Un primo bilancio sul Tfa
- 295 **Capitolo 10**
Il reclutamento degli insegnanti, le cause del precariato e le retribuzioni
- 10.1. Da ieri ad oggi
 - 10.2. Reclutamento docenti e concorsi pubblici nella scuola secondaria
 - 10.3. Sanatorie in poco tempo
 - 10.4. Reclutamento docenti e graduatorie: come avviene dal 2006 ad oggi
 - 10.5. Il concorso del 2012
 - 10.6. Annunciato il tanto atteso concorso del 2015, tra speranze e disillusione
 - 10.7. Aggiornamenti sul FIT («formazione iniziale, tirocinio e inserimento nella funzione di docente»)
 - 10.8. La retribuzione dei docenti, un deterrente sociale
 - 10.9. Il problema delle retribuzioni a livello italiano e a livello europeo
 - 10.10. Le proposte della “buona scuola”
- 330 **Capitolo 11**
Il Dottorato in Italia
- 11.1. Il titolo di dottore: storia e situazione italiana ed europea
 - 11.2. Il dottorato di ricerca in Italia e in Europa
 - 11.3. La situazione dalla riforma Gelmini
 - 11.4. Considerazioni finali: l'eco della storia
 - 11.5. Conclusioni
- 355 **Bibliografia**

Premessa

Personalmente ho sempre considerato impresa ardua ed improponibile scrivere una Storia della Scuola in Italia, sia per la mole di lavoro di ricerca storia e documentale sia perché l'aver partecipato per una vita intera al lavoro di rinnovamento del settore scolastico mi rendeva testimone di parte, non esente da giudizi o peggio da omissioni.

L'impresa veramente coraggiosa è stata portata a buon fine da due audaci studiosi che con determinazione e lucidità incredibili hanno fornito un quadro assolutamente completo e approfondito della "La scuola italiana. Le riforme del sistema scolastico dal 1848 ad oggi", lavorando su un tema reso difficile dalla evoluzione politica e sociale che ne ha connotato lo sviluppo nel tempo.

Gli autori di questa impresa sono giovani che hanno avuto la fortuna di assistere in prima persona all'ultimo ventennio e con pazienza "certosina" hanno ricostruito su fonti documentali varie tutto il pregresso più lontano. La loro mente e gli occhi attenti, pur connotati dall'entusiasmo degli appassionati della materia, hanno lavorato con spirito distaccato e senza esprimere giudizi.

Per questo tutta l'opera merita attenzione, considerazione ed apprezzamento: basti pensare alla ricca bibliografia, alle citazioni insistenti e riprodotte con pazienza certosina, alla diacronica esposizione che porta ad avere un perché, il come e il quando di tante e tante "riforme, controriforme, guerre sociali ed intemperanze politiche", che da sempre caratterizzano il nostro bel Paese.

L'exkursus abbraccia il sistema scolastico dalla fase preunitaria e ripercorre tutte le tappe della sua evoluzione per quasi 170 anni di tempo e di storia con esposizione sempre esauriente, che con l'avvicinarsi del tempo non giudica su fatti e circostanze che hanno diviso l'Italia, ma intende proporre sempre il meglio di ogni riforma annunciata, legiferata e magari corretta!

Interessanti poi le considerazioni sul confronto internazionale sull'educazione, che completano il cerchio a tutto tondo.

L'opera viene resa unica nel genere dalla sezione specifica dedicata all'insegnamento (lavoro o professione?) con una puntuale rappresentazione di come oggi

si articola la formazione degli insegnanti attraverso quelli che con garbo e gentilezza definisco “i corsi e ricorsi storici” di vichiana memoria, ovvero il passaggio dalle Scuole di specializzazione (SSIS) fino al Tirocinio Formativo Attivo (TFA).

Non viene nemmeno sottaciuto il problema del reclutamento degli insegnanti, del precariato cronico e delle retribuzioni, tutto sempre storicamente narrato con riferimenti normativi, ma anche con visione narrativa piacevole anche per i non addetti ai lavori; infine interessante la presentazione del dottorato di ricerca sia Italia che in Europa.

Il testo rappresenta un punto fermo sul tema educazione in Italia e riesce a catturare attenzione e interesse per i lettori anche non specialisti, perché si sente che non sono racconti ricostruiti o reportage giornalistici, ma frutto di ricerca seria e di sistematizzazione precisa di un tema centrale, l'educazione in senso lato, tema peraltro su cui in Italia non si fa mai una riflessione senza altro fine che quello di realizzare strategie serie e determinanti per educare e formare i futuri cittadini, ai quali servono tre cose: conoscenze, curiosità e creatività.

L'augurio è che tanta fatica degli autori produca molta energia e voglia di fare nei lettori, giovani e meno giovani, per il miglioramento del settore della formazione in generale e in ciò mi collego al pensiero di una grande Donna che ha coltivato con passione ed amore la ricerca del miglioramento della istruzione, Livia Barberio Corsetti:

Cerca il fiore più malandato e più piccolo del prato. Non ascoltare chi ti dice che è inutile. Dedicagli il tuo tempo: vedrai che l'amore lo risveglierà e l'impegno lo farà crescere in alto. Grazie al tuo esempio porterà i colori più vivi al cielo e il profumo più dolce alla terra. Non dimenticare mai queste parole: educare vuol dire coltivare con amore.

Nessuna scuola è più bella del tuo esempio e l'eccellenza si raggiunge solo con il massimo della passione.

Elisabetta Davoli

SEZIONE I

Storia della scuola e dell'università
in Italia (1848/2017)

Fabrizio Dal Passo

Capitolo 1

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

1. Nascita del sistema scolastico italiano

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

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

interessarsi lo Stato fin dalla scuola popolare. D'altronde, è proprio nel triennio giacobino che si diffonde l'idea del *citoyen* come parte attiva per la costruzione ed il mantenimento dello Stato.

In Italia è esemplare l'opera di Vincenzo Cuoco (1770-1823) *Rapporto al Re Gioacchino Murat per l'organizzazione della Pubblica istruzione* (1809) non tanto per gli esiti, purtroppo non efficaci, ma per le motivazioni e l'impianto didattico¹. L'intersezione tra soggetti e gruppi sociali, tra divisione scolastica e differenziazione culturale diventa sempre più stretta. Cuoco insiste sul fatto che «l'istruzione, perché sia utile deve essere: 1. universale; 2. deve esser pubblica, 3. deve esser uniforme»; ma propone «la divisione dell'istruzione pubblica in sublime, media, elementare: o volendo usare il linguaggio comune, alta, secondaria, primaria»². Non si tratta solo di moderatismo, di pregiudizi: il modo di impostare i problemi, di comprendere le relazioni tra stratificazione sociale e gerarchie scolastiche, di concepire l'educazione e l'istruzione come strumenti emancipatori, non deve travalicare la questione del ruolo stesso dell'istruzione: il popolo, non avendo alcuna funzione nell'esercizio del potere esecutivo, dev'essere istruito solo per ubbidire «ai sapienti» e da loro «trarre profitto».

Con il 1848 cominciò a diffondersi un dibattito acceso sulle condizioni delle classi meno abbienti e sul diritto all'istruzione pubblica: si comprese il rapporto tra capitalismo, borghesia ed organizzazione scolastica³. L'istruzione inizia a con-

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

² V. CUOCO, op. cit., p. 225.

³ F. ENGELS (1820-1895) in *La situazione della classe operaia in Inghilterra* (1844) denuncia le condizioni drammatiche degli operai sotto l'aspetto morale, culturale, economico, occupazionale. Non meno negativa appare la situazione dell'infanzia, in parte abbandonata, in parte occupata nell'industria, senza l'apporto di famiglie in grado di fornire loro educazione e sostegno scolastico. Marx e Engels si facevano promotori di un'istruzione pubblica, gratuita in grado di conciliare l'educazione con la produzione materiale, specie a partire dai nove anni. La suddivisione dei fanciulli e degli adolescenti in tre classi (9-12 anni; 13-15; 16-17) prevedeva un'occupazione lavorativa con un orario adeguato alle diverse età ed un'istruzione politecnica: «Per istruzione noi intendiamo tre cose. Prima: formazione spirituale. Seconda: educazione fisica, quale viene

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

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

Nel *Rapporto sul Riordinamento dell'istruzione primaria* steso da De Sanctis viene sottolineata la differenza tra istruzione ed educazione (più legata alla religione) e si afferma che solo dall'educazione «ci sarà dato ottenere quell'amoroso consorzio degl'intelletti, che fa di tutto un popolo una famiglia di fratelli e di amici»⁴. Al secondo punto si propone che «questa sorta d'istruzione, o primaria,

impartita nelle scuole di ginnastica e attraverso gli esercizi militari. Terza: istruzione politecnica, che trasmette i fondamenti scientifici generali di tutti i processi di produzione, e che contemporaneamente introduce il fanciullo e l'adolescente nell'uso pratico e nelle capacità di maneggiare gli strumenti elementari di tutti i mestieri». Di contro alla tendenza a sviluppare nell'operaio «una sola delle sue attitudini a spese di tutte le altre», e, quindi, a preferire un soggetto unilaterale, veniva contrapposta l'esigenza di formare l'«uomo onnilaterale»: «L'istruzione potrà far seguire ai giovani rapidamente l'intero sistema della produzione, secondo i motivi offerti dai bisogni della società o dalle loro proprie inclinazioni. Toglierà ai giovani il carattere unilaterale impresso ad ogni individuo dall'attuale divisione del lavoro». Cfr. M.A. MANACORDA, *Il marxismo e l'educazione. Testi e documenti*, Armando, Roma, 1971.

⁴ Si legge, per quanto attiene, appunto, alla natura e al grado dell'istruzione primaria: «Dare a tutti gli ordini sociali la medesima istruzione non è solo vanità, ma danno; che un'istruzione superiore al bisogno ed al proprio stato alimenta disordinati desideri, desta passioni che non si possono soddisfare, renderci inquieti e scostanti, e nutre di ambizione, di vanità, di superbia i nostri animi. Ma vi è una istruzione necessaria a tutte le classi, ordinata a darci una chiara coscienza

o popolare, o elementare che vogliamo chiamarla, (debba) essere obbligatoria e gratuita». Riguardo all'istruzione secondaria, si afferma che «esser deve preparazione non ad alcune, ma a tutte le professioni» evitando il sistema di potere che favorisce alcune professioni (medici ed avvocati) rispetto ad altre importanti, quali quelle esercitate nel settore delle arti, delle industrie, dell'agricoltura, del commercio⁵. Nella preparazione della relazione *Sull'ulteriore sviluppo del pubblico insegnamento in Lombardia*, Carlo Cattaneo (1801-1869) si servì di numerosi schemi, proposte, suggerimenti oltre che del materiale e delle statistiche raccolte ed elaborate nell'ambito dell'amministrazione teresiana, ma l'insurrezione di Milano (marzo 1848) mise in discussione il lavoro della Commissione e la necessità di apportare integrazioni e cambiamenti di indirizzo. Il progetto tiene conto dei mezzi finanziari occorrenti e delle fonti a cui attingere; inoltre, il gruppo di lavoro, ed in particolare Cattaneo, muove da un'impostazione più razionale dei diversi ordini scolastici, propone una maggiore elasticità ed autonomia ai singoli gradi ed istituti, rivaluta l'impostazione scientifica nei contenuti e nei metodi e, soprattutto, tiene in considerazione le condizioni economiche e sociali della Lombardia: la scuola è concepita come uno strumento per rinnovare la società ed accrescere i mezzi di produzione⁶. Per quanto riguarda l'istruzione media e superiore il progetto propone il ridimensionamento della scuola umanistica a favore di un'istruzione amministrativa, economica, professionale: si cerca di modificare la visione "aristocratica" del ginnasio rispetto alle scuole tecniche, per cui i più ricchi, «anche se tardigradi e zoppicanti frequentavano il ginnasio ed i meno abbienti le scuole tecniche»⁷. Cattaneo rese più organica questa relazione nel *Progetto per una riforma dell'insegnamento superiore nel Cantone del Ticino*, presentato nel 1852 alla Direzione della pubblica istruzione della Repubblica e Cantone del Ticino⁸.

Le leggi *Boncompagni* (1848) e *Casati* (1859), approvate nel Regno di Sardegna, nacquero in periodi «eccezionali» e non costituirono l'esito di un dibattito parlamentare. Il sistema di gestione che scaturisce dalla legge Boncompagni (4 ottobre 1848) non presenta particolari differenze dal sistema amministrativo, giudiziario, militare dello Stato ed i suoi punti cardine sono: stratificazione delle funzioni, gerarchia, controllo, uniformità. Se, da un lato, il sistema accentua i compiti delle autorità costituite, dall'altro giustifica ogni grado d'istruzione come preparazione a quello successivo. Si afferma che il ministro segretario di Stato

della nostra dignità e de' nostri doveri, ed a formare la ragione pubblica, che temperi e regga i moti inconsulti e immoderati dell'animo, e dia all'opinione un indirizzo costante e sereno». F. DE SANCTIS, *Scritti pedagogici* (a cura di N. Sammartano), Armando, Roma, 1959, pp. 96-110.

⁵ Ivi p. 110.

⁶ R. FORNACA, *Carlo Cattaneo. Filosofia, politica, educazione*. Armando, Roma, 1963, p. 216.

⁷ Ivi p. 228.

⁸ Ivi p. 229 e sgg.

ha il compito di promuovere il progresso del sapere, la diffusione dell'istruzione e la conservazione delle sane dottrine. Le scuole sono poste sotto la direzione e tutela del Consiglio universitario, della Commissione permanente per le scuole secondarie e del Consiglio generale per le scuole elementari⁹. Si tratta di un sistema strettamente gerarchizzato, in cui non è lasciato spazio all'autogoverno: persino i professori universitari non hanno facoltà di eleggere il Rettore, anche se l'università (o alcuni elementi scelti dall'esecutivo) è utilizzata come strumento di gestione e di controllo dei vari tipi di scuola. All'opposto, l'istruzione pre-scolastica è lasciata completamente all'iniziativa privata e religiosa.

Con la legge Boncompagni non viene impostato un nuovo rapporto tra società, scuola, Stato, Chiesa, ma piuttosto varata una legge-quadro con cui lo Stato tende a controllare istituzioni e strutture che da lungo tempo hanno gestito in proprio la scuola e l'istruzione. Con successive disposizioni, tra il 1849 ed il 1857, furono apportate alcune varianti alla legge Boncompagni, anche in relazione alle nuove linee di annessione e di unificazione italiana, fino all'emanazione, il 13 novembre 1859, della legge n. 3725 che prende il nome dal ministro Gabrio Casati (1798-1873)¹⁰. Essa rappresenta il punto culminante dello sforzo organizzativo del Regno piemontese nel settore scolastico ed il punto di riferimento per la futura classe dirigente dell'Italia unita, pur con le ambiguità e le contraddizioni della classe liberale: il popolo resta comunque una classe subalterna, a cui si deve fornire un'istruzione rudimentale, sufficiente appena a formare dei sudditi fedeli al Re e alla patria. Il tipo di gestione proposto ed imposto, lo stato giuridico degli insegnanti e degli allievi daranno filo da torcere per molto tempo alle organizzazioni degli insegnanti, ai partiti politici di centro e di sinistra, agli

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

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

uomini di cultura da Labriola a Salvemini e, a partire specie dagli anni Ottanta, si produrranno movimenti e dibattiti tesi a modificare dall'interno o a fare saltare il sistema scolastico uniforme ed accentrato di questa legge. Riguardo all'istruzione superiore, l'art. 47 della legge Casati specifica che essa ha il fine di indirizzare i giovani «nelle carriere sì pubbliche che private in cui si richiede la preparazione di accurati studi speciali, e di mantenere ed accrescere nelle diverse parti dello Stato la cultura scientifica e letteraria». Riguardo alle scuole medie inferiori e superiori, la legge sancisce la divisione tra istruzione secondaria classica e istruzione tecnica, cui si attribuiscono finalità specifiche¹¹. Le ricorrenti crisi agricole, le mancate riforme fondiari, le scarse innovazioni tecniche della produzione agricola, il contraddittorio sistema finanziario, le alterne vicende delle banche e del sistema imprenditoriale nell'artigianato e nell'industria, unite allo scarso riconoscimento giuridico della qualificazione scolastica, non contribuirono certo a dare un'incentivazione qualitativa e quantitativa agli istituti tecnici e professionali, a parte la loro posizione subordinata. Mal pagati, privi di uno stato giuridico, molte volte (specie nei comuni minori) alla dipendenza di amministratori poco sensibili, costretti ad una serie di attività e di servizi extrascolastici, quasi privi di una solida preparazione professionale e culturale, con classi numerosissime, i maestri e le maestre sono gli autentici missionari di una società e di una classe politica che li nutre di retorica, di nazionalismo, di etica del dovere¹². La loro battaglia, sia nelle associazioni laiche, sia in quelle cattoliche, è stata complessa e difficile: stato giuridico, garanzie d'impiego, rapporti con le amministrazioni locali e statali, retribuzione, libertà di insegnamento, diritto all'associazionismo, rappresentatività negli organi collegiali. Le maestre si trovano sicuramente in una posizione peggiore: reclutate per sopperire alla mancanza di personale maschile, molte volte inserite solo nelle classi inferiori, retribuite malissimo (metà e talvolta solo un terzo del già scarso stipendio dei maestri), esse sono ricercate dai comuni perché permettono risparmi maggiori nei bilanci.

Riguardo all'istruzione elementare, la legge Boncompagni è più precisa sulla gestione ed il controllo che non sull'organizzazione. La legge Casati è molto

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

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

più dettagliata sia sulla suddivisione (inferiore e superiore) sia sulle materie di studio¹³: la divisione in scuole elementari inferiori e superiori, urbane e rurali a loro volta suddivise in tre categorie, la prevista utilizzazione dei sottomaestri e di scuole convenzionate e a breve periodo, crea una rete inestricabile di stati giuridici. Il giudizio di Cattaneo sulla legge, estesa a tutto il paese dal 1861, è esplicativo: «La legge Casati è indegna del tempo e dell'Italia. Non conviene porvi mano per rappezzarne la decima parte»¹⁴. L'unificazione italiana e la conseguente estensione dei provvedimenti normativi del Regno Sabauda al resto della penisola non miglioreranno il quadro generale dell'istruzione, almeno nei primi anni dell'Unità. Lo Stato liberale, esente da ogni tipo di responsabilità economica riguardo all'edilizia scolastica e alla retribuzione degli insegnanti, pone entrambi gli oneri a carico dei comuni senza accertarsi della loro disponibilità economica e politica, lasciando al caso l'istruzione elementare: gli abbandoni, le bocciature, la mancata frequenza sono altissimi, con l'aggiunta dell'analfabetismo (78% nel censimento del 1861 e del 73% in quello del 1871 con punte che vanno nel 1871 dal 50% in Piemonte al 53% in Lombardia, al 75% in Emilia, all'89% in Calabria, all'87% in Sicilia, all'88% in Sardegna)¹⁵. È certo, comunque, che alcune affermazioni della legge Casati, come la gratuità e l'obbligatorietà della scuola primaria, il superamento della distinzione educativa tra maschi e femmine e l'esigenza di una più adeguata preparazione professionale dei docenti restarono alla base delle future riforme dell'istruzione pubblica.

Si è dovuto attendere la legge Coppino (1877)¹⁶ per la definizione dei criteri dell'obbligatorietà a tre anni, portata a sei anni nel 1904 con la legge Orlando ed a otto (almeno sulla carta) con la legge Gentile (1923), mentre in Europa le leggi relative risalgono in Inghilterra al 1876, in Francia al 1882 ed in Olanda al 1900. La legge Coppino ed i programmi del 1888 dovuti ad Aristide Gabelli

¹³ L'art. 317 della legge Casati afferma che «l'istruzione elementare è data gratuitamente in tutti i comuni», però aggiunge, e la specificazione è importante, «questi vi provvedono in proporzione delle loro facoltà e secondo i bisogni dei loro abitanti». Gli articoli che riguardano l'obbligatorietà sono il 326 ed il 327, in particolare il 326 recita: «I padri e coloro che ne fanno le veci, hanno obbligo di procurare, nel modo che riterranno più conveniente ai loro figli dei due sessi in età di frequentare le scuole pubbliche elementari del grado inferiore, l'istruzione che viene data nelle medesime». Cfr. F. BOIARDI, *La riforma della scuola di Gabrio Casati*, in «Il parlamento italiano», 1988, n. 1.

¹⁴ R. FORNACA, op. cit., pp. 222, 242.

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

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

(1830-1891) costituiscono un passo avanti nel travagliato settore dell'istruzione di base. La legge, oltre a cercare di rendere operativo il principio dell'obbligatorietà della scuola elementare, limitatamente al grado inferiore, fissa le sanzioni per gli inadempienti, instaurando il controllo statale sulle nomine dei maestri. L'incontro tra la sinistra storica ed il positivismo diede, senza dubbio, dei buoni risultati; tuttavia, a parte la graduale involuzione politica ed il trasformismo fino alle posizioni autoritarie della fine del secolo, i conti presentano molte lacune. Coppino punta sul raccordo fra scuola e lavoro, tra esercito e popolo, tra scuole elementari, serali, festive, professionali; in una circolare richiede l'utilizzo dei maestri, ma anche di savie e modeste donne¹⁷: il punto critico della legge consiste nella differenziazione dei corsi e degli indirizzi delle scuole elementari superiori, in rapporto o all'attività lavorativa futura o al proseguimento degli studi¹⁸. Lo Stato e la classe politica tengono conto delle difficoltà dei comuni nell'istituire nuove scuole e della popolazione di raggiungere la sede scolastica, ma tra difficoltà e smagliature amministrative, nonostante la previsione di forti interventi statali, prosperano l'analfabetismo e l'ignoranza¹⁹. Il regolamento di attuazione della legge, emanato qualche mese dopo (Regio decreto 19 ottobre 1877, n. 4101) esenta, all'articolo 21, dalle pene della legge (tra l'altro ingiuste, perché ricadono sempre sui nullatenenti) coloro che non assolvono all'obbligo per "impedimenti gravi", quali "le malattie, la distanza dalla scuola, la difficoltà delle strade, la povertà assoluta". A ciò si aggiunga l'ambigua posizione assunta dalla legge nei confronti dell'insegnamento religioso: esso, sebbene non esplicitamente abolito, non compare più tra le materie; al suo posto è inserito (art. 2) l'insegnamento delle "prime nozioni dei doveri dell'uomo e del cittadino", il che metterà in allarme larghe frange dell'opinione pubblica cattolica²⁰.

¹⁷ Ministero della pubblica istruzione, *Sull'obbligo della istruzione elementare nel Regno d'Italia. Attuazione della legge 15 luglio 1877*. Con prefazione del Ministro Coppino, Roma, 1878.

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

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

²⁰ È da condividere, pertanto, la sintesi di Vigo quando scrive: «Le ambizioni della legge Casati di bruciare le tappe mandando a scuola tutti i fanciulli dai sei ai dodici anni e quelle, più modeste ma più realistiche, della legge Coppino che limitava la frequenza dai sei ai dieci anni, si infransero contro l'arretratezza dell'economia, la povertà di famiglie e di comuni, l'indifferenza dei genitori, l'avversione di una parte del clero nei confronti della scuola pubblica, l'ostilità di una frazione

I discorsi e gli interventi di Francesco De Sanctis (1817-1883) sono fondamentali per capire gli intenti della sinistra storica, le difficoltà incontrate, ma anche le contraddizioni entro le quali si mosse²¹. La sinistra storica si trovò ad affrontare una situazione difficilissima con strumenti legislativi solo in apparenza solidi ed incisivi, con interventi estemporanei e soprattutto con programmi scolastici sbilanciati; basti dire che i programmi che portano la firma di Boselli e dovuti a Gabelli (uno dei maggiori rappresentanti del positivismo italiano) furono impostati nel 1888 (da notare il ritardo rispetto all'avvento della sinistra storica) e nel 1894 erano già soggetti a revisione anche in seguito al cambiamento del clima sociale e politico²².

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

Superati gli anni "reazionari" della fine del XIX secolo, con l'inizio dell'era giolittiana si passa ad una nuova fase della situazione scolastica, grazie anche ad una migliore condizione economica e politica del paese. Il dibattito sull'istruzione è animato dalle due forze politiche più importanti dell'anteguerra, cioè i socialisti ed i cattolici con le loro associazioni, come l'Unione magistrale nazio-

non secondaria della classe dirigente, il calcolo sottile di una classe politica che continuava a considerare l'istruzione con diffidenza». G. VIGO, *Gli italiani alla conquista dell'alfabeto*, in AA.VV. (a cura di S. SOLDANI e G. TURI), *Fare gli italiani. Scuola e cultura nell'Italia contemporanea*, vol. I. *La nascita dello stato nazionale*. Il Mulino, Bologna, 1993, p. 57.

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

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

nale (1901), la Niccolò Tommaseo (1906) e la Federazione nazionale insegnanti scuola media, FNISM (1902).

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

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

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

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

– emanazione della *legge Daneo-Credaro* del 4 giugno 1911, n. 487, che rappresenta il massimo impulso all'espansione sistematica dell'istruzione elementare nel paese. Essa avoca allo Stato le scuole primarie, eccetto quelle dei comuni di capoluogo e circondario, ristruttura l'amministrazione in senso liberale, istituendo nuovi circoli di direzione didattica, il patronato scolastico obbligatorio in tutti i comuni, le scuole reggimentali e le scuole carcerarie; stanziando fondi per le biblioteche popolari, scolastiche e magistrali, per le scuole degli handicappati e per gli asili. A questi ultimi il nome di Credaro resterà legato per la legge n. 27 del 4 gennaio 1914, con cui si emanano i primi programmi sull'educazione pre-scolastica, redatti da Pietro Pasquali.

I programmi per le elementari del 1905 (Orlando-Orestano) traducono il nuovo ordinamento istituito con la legge 8 luglio 1904, che predispone la divisione dei destini scolastici al termine della quarta tra chi deve proseguire gli studi e chi deve inserirsi nel mondo del lavoro: la professionalizzazione della scuola elementare (che rimane ancora una volta la spia principale di tutta una politica scolastica) è stata la risposta distorta, all'inizio del secolo, al fenomeno dell'industrializzazione. I risultati di questa politica emergeranno chiaramente dall'inchiesta Corradini del 1910²³.

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

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

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

2. L'istruzione pre-scolastica

Nel periodo giolittiano, sotto le spinte dei movimenti socialisti e cattolici, la struttura centralistica dello Stato cominciò a perdere colpi, anche se il controllo delle realtà sociali della nazione passava sempre attraverso l'amministrazione sta-

tale, spesso inefficiente per eccesso di burocratizzazione. La classe liberale deroga alcune questioni, ritenute marginali, ai comuni o all'iniziativa privata: è questo il caso dell'istruzione pre-scolastica ed elementare. La legge Casati sancisce il diritto del cittadino di provvedere direttamente o tramite scuole private all'istruzione dei figli e concede a chiunque abbia compiuto i 25 anni di età la facoltà di aprire scuole, purché detentore di certi requisiti e previa accettazione del controllo statale: questa presa di posizione mostra chiaramente la debolezza organizzativa ed economica del nuovo Stato unitario. La linea accentratrice dello Stato deve fermarsi bruscamente di fronte al problema dell'istruzione: l'introduzione dell'obbligo dell'insegnamento religioso (artt. 315 e 325 della legge Casati) e la deroga dell'insegnamento elementare, della gestione degli asili infantili, delle scuole materne ed, in generale, delle istituzioni e comunità infantili ai comuni (nella stragrande maggioranza impossibilitati ad assolvere tale compito) e la delega concessa alle istituzioni ed alle iniziative private e religiose, mostrano chiaramente quanto gravosa fosse la situazione dell'istruzione nell'Italia postunitaria; d'altronde la legge sulla scuola materna statale è stata approvata solo nel 1968²⁴.

In Italia i primi asili infantili furono fondati nel 1828 a S. Martino dell'Argine su iniziativa del sacerdote Ferrante Aporti (1791-1858); questi istituti si preoccupavano di salvare l'infanzia dalla miseria, dall'analfabetismo, dall'ignoranza, dai pregiudizi, di offrire un'esistenza decorosa, un'educazione ispirata ai principi cristiani, un'istruzione semplice, ma dignitosa, in un ambiente possibilmente accogliente e con metodologie ispirate al rispetto, all'affetto per l'infanzia. Presenti, pur tra molte difficoltà, incomprensioni ed opposizioni, in città ed in campagna, gestiti ora da religiosi, ora da laici, gli asili aportiani costituirono il primo nucleo di quell'educazione popolare rivolta alle famiglie, ai bambini dell'età prescolastica in armonia con la convinzione che l'educazione della prima infanzia fosse un atto dovuto ed una necessità per vincere antichi pregiudizi, per inserire nuove modalità di vite oneste e controllare lo sviluppo morale delle nuove generazioni²⁵.

²⁴ Legge 18 marzo 1968, n. 444, Ordinamento della scuola materna statale.

²⁵ Significative sono, a questo proposito, le riflessioni e le testimonianze di Aporti e di Cavour. Scriveva Aporti nell'agosto del 1834: «Si richiamino ad esame tutte le pratiche esistenti in società, e si scorderà quante di esse siano viziose e come per esse s'insinuino errori, peccati, superstizioni, e si esaltino anziché s'infrenino gli affetti che troppo ardenti declinano in vizio. Io non vorrò enumerarle tutte queste pratiche, v'indicherò soltanto quelle che ben dirette potrebbero ingenerare una grandissima utilità morale». E aggiungeva: «Quei possidenti ravvisarono nella mendicizia de' figli degli agricoltori la scuola inavvertita e gratuita delle oziosità, poi del piccolo ladroneccio campestre, dal quale passano al grande ladroneccio: in somma il primo fomite della disonestà ed immoralità che lamentiamo nella classe agricola. E non si fermarono que' ragionevoli uomini solamente a querelarsi, come suoi fare l'egoista, del male; pensarono al rimedio, e lor parve trovarlo opportunissimo nella istituzione di una scuola infantile di carità». E Cavour intervenendo ad una seduta del Senato sabaudo il 17 febbraio 1851: «Il seme che si spande nell'animo di questi giovanotti in quel primo stadio della vita ha conseguenze per tutto

Importantissime a livello europeo, per il loro contenuto innovatore, sono state le proposte pedagogiche ed educative di Friedrich Wilhelm August Froebel (1782-1852) fondatore, nel 1840, di alcuni Giardini d'infanzia (Kindergarten) ed autore dell'opera *L'Educazione dell'uomo* (1826). Il suo modo di concepire il ruolo delle scuole infantili ed in particolare dei giardini d'infanzia ha avuto un'importanza enorme anche per successivi esperimenti nel nostro paese²⁶. Dal confronto tra le metodologie froebeliane ed aportiane con le impostazioni della scuola materna delle sorelle Rosa (1866-1951) e Carolina Agazzi (1870-1945) nacquero in Italia esperienze particolari, basate sulla compresenza di impostazioni non solo pedagogiche e didattiche, ma anche ideologiche. La Chiesa, superato il periodo dell'atteggiamento critico, almeno da parte dei conservatori, non solo si adeguò, ma cercò di confermarsi come istituzione egemonica dell'educazione infantile: una presenza ed un'organizzazione che crebbe con i contributi della psicologia, della pedagogia e della didattica moderna. Già le sorelle Agazzi si dimostrarono attente all'educazione materna e familiare, alla vita reale del bambino, al ruolo che assumevano le attività espressive, il gioco, gli oggetti cari al bambino, le attività nella scuola materna come il canto ed il sentimento religioso, il tutto in un'atmosfera di accoglienza, di serenità, di disponibilità, di fiducia nelle possibilità dell'infanzia.

Con Maria Montessori (1870-1952) e con la creazione delle *Case dei bambini* (1907) si ebbe una vera svolta nell'educazione infantile anche perché la pedagogia scientifica impose una maggiore professionalità delle educatrici ed un'impostazione più attenta dei metodi e delle prospettive dell'infanzia e delle istituzioni infantili. Le scuole materne assumono una propria dignità e connotazione nell'ambito del lungo ciclo della formazione; anzi vengono a costituire,

il rimanente della loro carriera, è indirizzo della vita che debbono seguire, è lo sviluppo dei loro sentimenti ... Costa assai meno, a dir vero, un buon indirizzo a cento ragazzi che riparare gli infortuni di un solo uomo, che non avendo ricevuto il beneficio dell'educazione e dell'istruzione, segue la via del vizio». F. APORTI, op. cit., p. 244. Cfr. A. GAMBARO, *La pedagogia italiana nell'età del Risorgimento*, in AA.VV., *Nuove questioni di storia della pedagogia*, vol. II, La Scuola, Brescia, 1957, pp. 553-792.

²⁶ Froebel considerava fondamentale l'educazione familiare, rispetto a quella scolastica, perché è in grado di sensibilizzare le coscienze sull'unità eternamente vivente che è in tutte le cose; la famiglia può diventare scuola solo se non privilegia l'egoismo, la pluralità, la molteplicità e aiuta il bambino a cogliere i rapporti, le connessioni spirituali tra le cose, la natura, le persone. Un atteggiamento estetico, etico, spirituale, culturale che dovrebbe informare le esperienze, la cultura, la didattica, l'apprendimento, l'istruzione. L'importanza attribuita da Froebel all'attività ludica, al senso della "scoperta", vengono riprese anche per il successivo stadio della lettura e della scrittura: sotto questo aspetto, lo scrivere ed il leggere diventano il primo grande strumento per la crescita spirituale del bambino. Questa concezione pedagogica, didattica, filosofica mette in luce l'importanza attribuita da Froebel alla presa di coscienza nei confronti di atteggiamenti e di metodi scolastici che stavano diventando sempre più meccanici, ripetitivi, privi di motivazioni.

insieme agli asili nido, non solo il primo ciclo, ma l'anello forse più importante ai fini della strutturazione dell'impianto formativo. Da istituzioni assistenziali ed eminentemente popolari, asili nido e scuole materne si trasformano nel tempo, anche in seguito alla richiesta ed all'attenzione delle classi medie, assumendo proprie caratteristiche come impianto architettonico, attività, materiale didattico, competenze. Per quanto riguarda la scuola materna, la messa a punto delle *Istruzioni* del 1914, l'attenzione prestata dalla *riforma Gentile* (1923) e dalla *riforma Bottai* (1939-1940), dai programmi del 1945, dagli *Orientamenti* del 1958, alla legge istitutiva della scuola materna statale (1968), agli *Orientamenti dell'attività educativa nelle scuole materne statali* (1969) e ancora agli *Orientamenti dell'attività educativa nelle scuole materne statali* (1991) ed alla costituzione degli *istituti comprensivi* (1994)²⁷, si è potuto registrare un cambiamento notevole nel modo di accogliere e di concepire la vita dell'infanzia, delle famiglie, delle attività nelle scuole infantili. I collegamenti con la scuola elementare, l'autonomia formativa e, nello stesso tempo, l'attenzione ai processi di maturazione ed all'acquisizione di capacità e di attitudini sociali, alle modalità organizzative ed alla qualità professionale delle persone presenti e attive nel lavoro formativo, rendono sempre più le scuole materne credibili e funzionali rispetto alle nuove dinamiche sociali e culturali. Tutto questo nel momento in cui l'infanzia e le famiglie registrano e sono sottoposte a forti e radicali cambiamenti da tutti i punti di vista: culturale, sociale, economico, pedagogico, giuridico, al punto da modificare il modo di vivere e di recepire i bambini e l'infanzia²⁸.

3. Il Fascismo: riforme o controriforme?

Nella storia dell'istruzione si è parlato spesso di "riforme" con un'accezione molto forte, come se l'intero sistema fosse stato modificato radicalmente; in realtà si è trattato, nella maggioranza dei casi, di semplici aggiustamenti, di un adeguamento ai cambiamenti ed all'insorgere di nuove problematiche, di risposte a pressioni provenienti dalla società civile, da nuovi gruppi sociali, dagli stessi

²⁷ Per la costituzione degli istituti comprensivi vedi l'art. 21 della legge 31 gennaio 1994, n. 97: "Nei comuni montani con meno di 5.000 abitanti possono essere costituiti istituti comprensivi di scuola materna, elementare e secondaria di primo grado, cui è assegnato personale direttivo della scuola elementare e della scuola media secondo criteri e modalità stabiliti con ordinanza del ministro della Pubblica istruzione" e l'art.1, comma 70, della legge 23 dicembre 1996, n. 662: "Ove necessario, potranno essere costituiti, su tutto il territorio nazionale, istituti comprensivi di scuola materna, elementare e secondaria di primo grado, cui sarà assegnato personale direttivo della scuola elementare o della scuola media"; Cfr. anche il d.l. 15 marzo 1997, n. 176.

²⁸ Sull'educazione infantile tra Ottocento e Novecento e sui programmi delle scuole materne vedere la Bibliografia. Cfr. R. AGAZZI, *Opere*, La Scuola, Brescia, 1959.

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

La Chiesa, già ai tempi di Pio IX, ha puntato l'attenzione sul binomio educazione popolare ed educazione religiosa, attaccando il liberalismo, il socialismo e le opinioni dell'educazione staccata dal magistero della Chiesa; principi ribaditi da Leone XIII, Pio X, Benedetto XV, Pio XI. I punti cardine furono successivamente ripresi ed argomentati nella *Divini illius Magistri* del 1929: supremazia ed egemonia della Chiesa in fatto di educazione rispetto allo Stato, alla società civile, alla famiglia, riconoscimenti giuridici per la scuola libera, libertà d'insegnamento, insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, esame di Stato, educazione popolare, gestione degli asili e delle istituzioni educative. I cattolici prima, i popolari poi (1919) si batterono su questi problemi giungendo