

**“Le riforme nella scuola italiana dal 1859 al 2003”**

**SCHEDE**

a cura di

Elena Bertonelli e Giaime Rodano

con la consulenza di

Giorgio Chiosso e Giuseppe Tognon

**settembre 2003**

## Indice

- **“Le riforme nella scuola italiana dal 1859 al 2003”**
- Questo corso
  
- **1. La scuola nella prima fase dello Stato unitario**
- 1.1 La legge Casati
- 1.2 La legge Coppino
- 1.3 L’età giolittiana
  
- **2. La scuola fra le due guerre**
- 2.1 La riforma Gentile
- 2.2 I “ritocchi” e la fascistizzazione della scuola
- 2.3. La “Carta della scuola”
  
- **3. La scuola della Costituzione**
- 3.1 La scuola alla Costituente
- 3.2. La scuola negli anni ’50
- 3.3 La Scuola media unica
- 3.4. I Decreti Delegati e le sperimentazioni
  
- **4. La scuola verso una riforma di sistema**
- 4.1 Il “mosaico” della XIII legislatura
- 4.2. Le novità della XIV legislatura

## Questo corso

*mira a ricostruire nei suoi tratti essenziali i mutamenti più significativi che hanno contraddistinto - lungo un arco di quasi 150 anni - il modo di essere, di vivere e di operare della scuola italiana.*

*Saranno considerati sia gli interventi di carattere ordinamentale che - a partire dalla riforma Casati sino a quelle dei nostri giorni - hanno modificato l'architettura complessiva del nostro sistema di istruzione e di formazione, sia quelle innovazioni di segno metodologico e organizzativo - ad esempio i Decreti Delegati e il Regolamento dell'autonomia - che hanno di volta in volta contribuito a mutare il rapporto della scuola con la società civile.*

*Il corso privilegia l'approccio storico per meglio orientarsi in una stagione in cui la nostra scuola è impegnata a ripensare se stessa in una dimensione europea.*

## **1. La scuola nella prima fase dello Stato unitario**

**1.1. La legge Casati**

**1.2. La legge Coppino**

**1.3. L'età giolittiana**

*L'Italia alla vigilia della legge Casati*



## 1.1 La legge Casati

### Il contesto

**1849-1859:** il decennio di preparazione

**1855:** la guerra di Crimea

**1856:** il Congresso di Parigi

**1858:** gli accordi di Plombières

**1859:** la II guerra di Indipendenza, l'armistizio di Villafranca (luglio), le dimissioni di Cavour e il governo La Marmora, il ritorno al potere di Cavour

**1860:** l'annessione al Piemonte degli Stati insorti dell'Italia centrale (marzo), Garibaldi e la spedizione dei Mille (maggio-ottobre)

**1861:** 17 marzo, proclamazione del Regno d'Italia

### Le radici della Legge

La Legge porta il nome del conte Gabrio Casati ministro per la Pubblica Istruzione del Regno di Sardegna nel gabinetto Lamarmora dal 19 luglio 1859 al 21 gennaio 1960. Redatta nel giro di quattro mesi, **viene emanata il 13 novembre 1859** da Vittorio Emanuele II in virtù degli ampi poteri concessi al governo nel pieno della seconda guerra di indipendenza e alla vigilia delle annessioni. La Legge riflette la realtà scolastica piemontese e lombarda, ma dopo la proclamazione del Regno d'Italia **(1861) viene estesa gradualmente all'intero Paese.**

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 questione *analfabetismo e risorse*

v *L'analfabetismo nel primo decennio dello Stato unitario*

✓ <b>censimento 1861: 78%</b>	
✓ <b>censimento 1871: 69%</b>	
Piemonte	42%
Liguria	56%
Lombardia	45%
Veneto	65%
Emilia	72%
Toscana	68%
Marche	79%
Umbria	80%
Lazio	68%
Abruzzi	85%
Campania	80%
Basilicata	88%
Calabria	87%
Sicilia	85%
Sardegna	86%

v *Alcune delle poste del bilancio dello Stato italiano nel 1863 (lo stanziamento complessivo fu di 943 milioni):*

✓ <b>Guerra.....250*</b>
✓ <b>Lavori pubblici.....95</b>
✓ <b>Marina.....78</b>
✓ <b>Interno.....71</b>
✓ <b>Giustizia.....31</b>
✓ <b>Istruzione.....15</b>

\* *milioni di lire*



*“Tre sistemi principali si offrivano da abbracciare: quello d’una libertà piena e assoluta, la quale, come in Inghilterra, esclude ogni ingerenza governativa; quello in cui, come nel Belgio, è concesso agli stabilimenti privati di far concorrenza cogli istituti dello Stato; quello, infine, praticato in molti paesi della Germania, dove lo Stato provvede all’insegnamento non solo con istituti suoi propri, ma ne mantiene eziandio la direzione superiore, ammettendo la concorrenza degli insegnamenti privati con quelli ufficiali [...] Restava pertanto da abbracciare il partito più sicuro, vale a dire un sistema di libertà media, sorretta da quelle cautele che la contengono entro i dovuti confini”.*

Gabrio Casati



*La legge Casati è indegna del tempo e dell'Italia.  
Non conviene porvi mano per rappezzarne la  
decima parte” .*

Carlo Cattaneo



*“Io ho già incaricato il Consiglio superiore di esaminare la legge Casati perché proponga tutti i miglioramenti immediatamente attuabili [...]. E intanto - bisogna che non ve lo nasconda - noi dobbiamo rassegnarci a vivere per qualche tempo ancora con la legge Casati.”*

Francesco De Sanctis

## **Le soluzioni adottate**

**La legge 3725/1859**      [\[link alla sintesi dell'articolato\]](#)

### **Istruzione superiore**

- indirizza “la gioventù nelle carriere pubbliche e private”
- si articola in cinque facoltà: teologia, legge, medicina, scienze fisiche-matematiche-naturali, lettere e filosofia.

### **Istruzione secondaria classica**

- forma negli studi letterario-filosofici che aprono all'università
- è divisa in due gradi: ginnasi di 5 anni e licei di 3 anni

### **Istruzione tecnica**

- fornisce la cultura generale e speciale utile per le carriere nel “pubblico servizio”, nelle industrie, nel commercio e nella agricoltura
- è divisa in due gradi: scuole tecniche di 3 anni e istituti tecnici di 3 anni

### **Istruzione elementare**

- è impartita gratuitamente in tutti comuni
- è divisa in due gradi: inferiore (2 anni, obbligatori); superiore (2 anni)

### **Istruzione religiosa**

- L'educazione religiosa è obbligatoria nella scuola elementare, Nelle scuole secondarie di indirizzo classico e tecnico è curata da un “direttore spirituale”. È previsto l'esonero su richiesta dei genitori.

[LINK]

## Sintesi dell'articolato della Legge Casati

### TITOLO I

#### *Dell'Amministrazione della Pubblica Istruzione*

##### Amministrazione centrale

Il **ministro della Pubblica Istruzione** governa l'insegnamento pubblico in tutti i rami e ne promuove l'incremento; mantiene fermi i vincoli di supremazia e dipendenza stabiliti dalle leggi, decide sui conflitti; vigila per mezzo dei suoi ufficiali gli istituti privati.

Il **Consiglio superiore della pubblica istruzione** è composto di 21 membri nominati dal re; richiesto dal Ministro, prepara ed esamina le proposte di legge; esamina e propone all'approvazione del ministero i libri e i programmi; esprime voto consultivo su questioni disciplinari.

Gli **ispettori generali degli studi** superiori, degli studi secondari classici e degli studi tecnici e primari e delle scuole normali pareggiati ai membri del consiglio, sono nominati dal re; vegliano sull'andamento della pubblica istruzione; propongono le nomine delle commissioni esaminatrici, le promozioni degli insegnanti, censure e punizioni; tramite ufficiali ad essi subordinati, visitano università e scuole pubbliche e private.

##### Amministrazione locale

I **rettori** nominati dal re per ogni università, in carica per un anno con possibilità di riconferma

I **regi provveditori** nominati dal re per ogni capoluogo di provincia per le scuole secondarie classiche e tecniche

I **regi ispettori** nominati dal re per ogni capoluogo di provincia per gli studi primari

Il **consiglio provinciale** per le scuole controlla che siano osservate le leggi e i regolamenti; approva le proposte dei comuni per i maestri e le maestre

## **TITOLO II**

### ***Dell'istruzione superiore***

Le norme relative all'Università costituiscono significativamente il cuore della legge. All'istruzione superiore viene assegnato il fine di "indirizzare la gioventù, già fornita delle necessarie cognizioni generali, nelle carriere sì pubbliche che private". Le facoltà sono cinque: Teologia, Legge, Medicina, Scienze fisiche, matematiche e naturali, Lettere e Filosofia

## **TITOLO III**

### ***Dell'istruzione secondaria classica***

"L'istruzione secondaria ha per fine di ammaestrare i giovani in quegli studi mediante i quali si 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'istruzione secondaria è divisa in due gradi:

#### **I grado: Ginnasi di 5 anni**

istituiti in tutti i capoluoghi di provincia o di circondario e affidati ai Comuni;

insegnamenti: lingua italiana, lingua latina, lingua greca, istituzioni letterarie, aritmetica, geografia, storia, nozioni di antichità latine e greche;

#### **II grado: Licei di 3 anni**

istituiti almeno in ogni provincia, a carico dello Stato tranne che per i locali di competenza comunale;

insegnamenti: filosofia, matematica, fisica e chimica, letteratura italiana, letteratura latina, letteratura greca, storia, storia naturale. I professori, distinti in titolari e reggenti, sono nominati dal Re previo concorso. L'istruzione religiosa è affidata a un direttore spirituale nominato dal Ministro.

## **Titolo IV**

### ***Dell'istruzione tecnica***

“L'istruzione tecnica ha per fine di dare ai giovani che intendono dedicarsi a determinate carriere del pubblico servizio, alle industrie, ai commerci e alla condotta delle cose agrarie, la conveniente cultura generale e speciale”

#### **L'istruzione tecnica è divisa in due gradi:**

##### **I grado: Scuole tecniche di 3 anni**

istituite in tutti i capoluoghi di provincia a cura dei Comuni; lo Stato concorrerà per la metà delle spese degli stipendio di circondario; le scuole sono affidate ai Comuni;

insegnamenti: lingua italiana, lingua francese, aritmetica e contabilità, algebra e geometria, disegno, calligrafia, geografia e storia, storia naturale e fisico chimica, nozioni intorno ai doveri ed ai diritti dei cittadini.

##### **II grado: Istituti tecnici di 3 anni**

istituiti nelle città che sono centro di un più notevole movimento industriale e commerciale; affidati alle province; lo Stato concorre per la metà delle spese degli stipendi;

insegnamenti: letteratura italiana, storia e geografia, lingue inglese e tedesca, diritto amministrativo e commerciale, economia pubblica, la materia commerciale, aritmetica sociale, chimica, fisica e meccanica elementare, algebra geometria piana e solida e trigonometria rettilinea, disegno e elementi di geometria descrittiva, agronomia e storia naturale;

gli istituti sono divisi in sezioni; il numero di queste sezioni viene determinato secondo le condizioni economiche delle province.

## **Titolo V**

### ***Dell'istruzione elementare***

Essa è divisa in due gradi:

#### **Grado inferiore di 2 anni**

viene istituito in ogni Comune. La frequenza è obbligatoria e gratuita per quanti non ricorrano all'istruzione "paterna". L'iscrizione è a 6 anni compiuti. Il numero degli allievi per classe può oscillare tra 70 e 100.

Insegnamenti: religione, lettura, scrittura, aritmetica elementare, lingua italiana, nozioni elementari sul sistema metrico.

#### **Grado superiore di 2 anni**

Viene istituito in tutte le città in cui già esistono istituti di istruzione pubblica e in tutti i Comuni di oltre 4000 abitanti.

Insegnamenti: oltre le materie del grado inferiore, regole della composizione, calligrafia, tenuta dei libri, geografia elementare, esposizione dei fatti più notevoli della storia nazionale, cognizioni di scienze fisiche e naturali applicabili agli usi ordinari della vita. Per i soli bambini geometria e disegno, per le sole bambine lavori donneschi.

I maestri devono essere muniti di una patente di idoneità ottenuta per esame e di un attestato di moralità rilasciato dal Sindaco

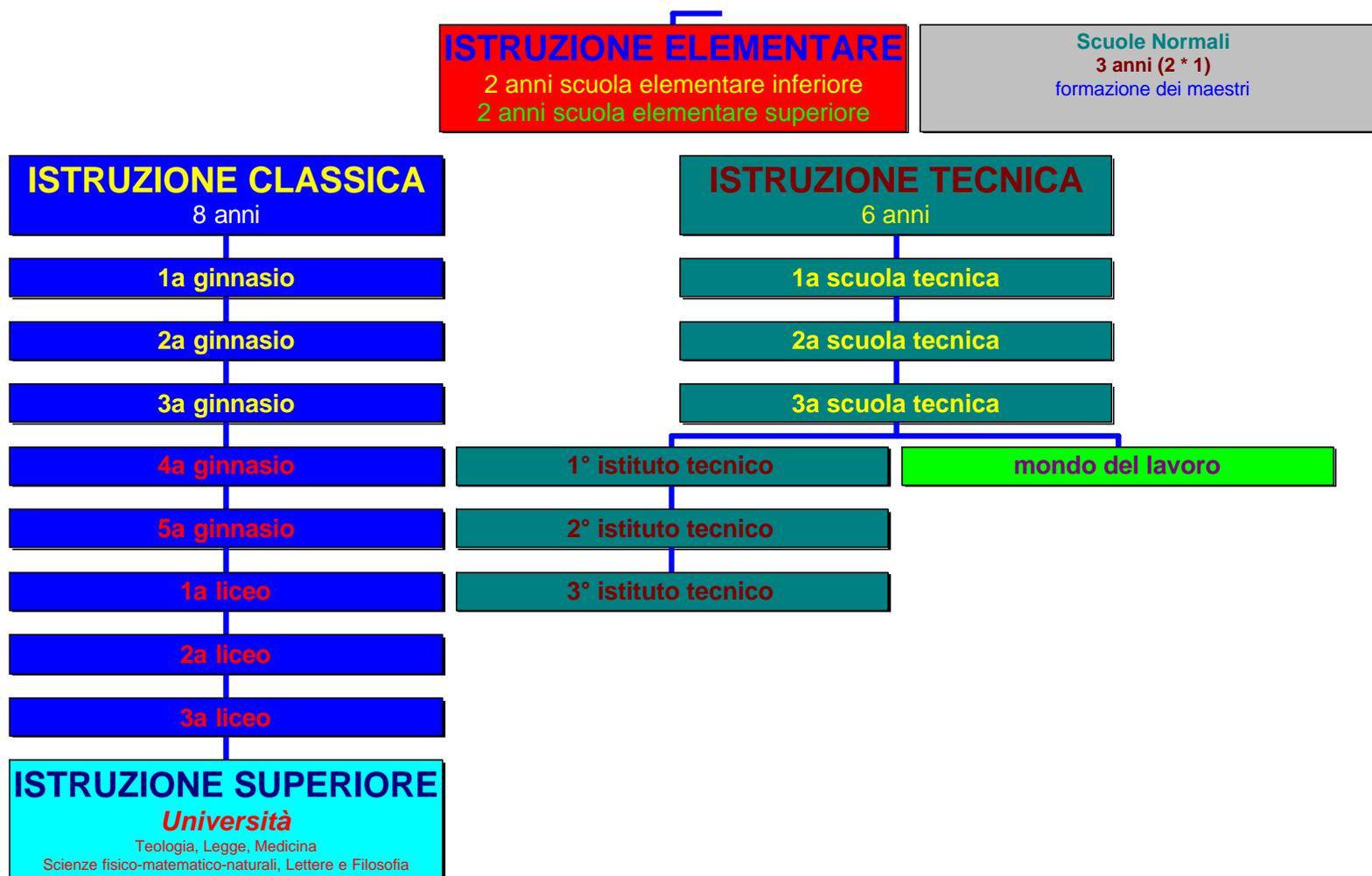
## **Capo V**

### ***Delle scuole normali***

La durata è di 3 anni. Dopo 2 anni di corso gli allievi possono abilitarsi per la patente del corso elementare inferiore. L'iscrizione è prevista a 16 anni per i ragazzi, a 15 per le ragazze.



*Schema della legge Casati*



## Note per la discussione

1. La riforma rappresenta il punto culminante dello sforzo organizzativo profuso dal Regno piemontese
2. Diviene il primo concreto tentativo di onorare il celebre aforisma di Massimo D'Azeglio ("L'Italia è fatta, facciamo gli italiani")
3. Controverso fu il rapporto fra affermazioni di principio e attuazione concreta
4. Adotta un sistema di istruzione che si rifà al modello del centralismo napoleonico
5. Punta sull'Università e sui Licei classici per la formazione della classe dirigente
6. Istituisce un'Istruzione tecnica per la formazione dei quadri intermedi
7. Prevede un'istruzione elementare pensata come semplice alfabetizzazione primaria dei ceti popolari
8. Ai Comuni, cui è affidata l'istruzione elementare non viene consentito di imporre una tassazione di scopo
9. L'obbligo scolastico dei primi due anni può essere assolto - con "comodo" dei genitori - anche attraverso la cosiddetta "scuola paterna"
10. La formazione precedente alle elementari, pur da tempo diffusa come risposta a una reale esigenza - quali ad esempio gli "asili rurali" di Gigli [\[link\]](#) -, rimane però riservata a iniziative meritorie, ma spesso di carattere privato e filantropico

## 1.2 La legge Coppino

### Il contesto

Dopo la “rivoluzione parlamentare” del 1876, con l’avvento al potere della “**sinistra storica**” si avvia nel Paese un processo di ammodernamento della struttura.

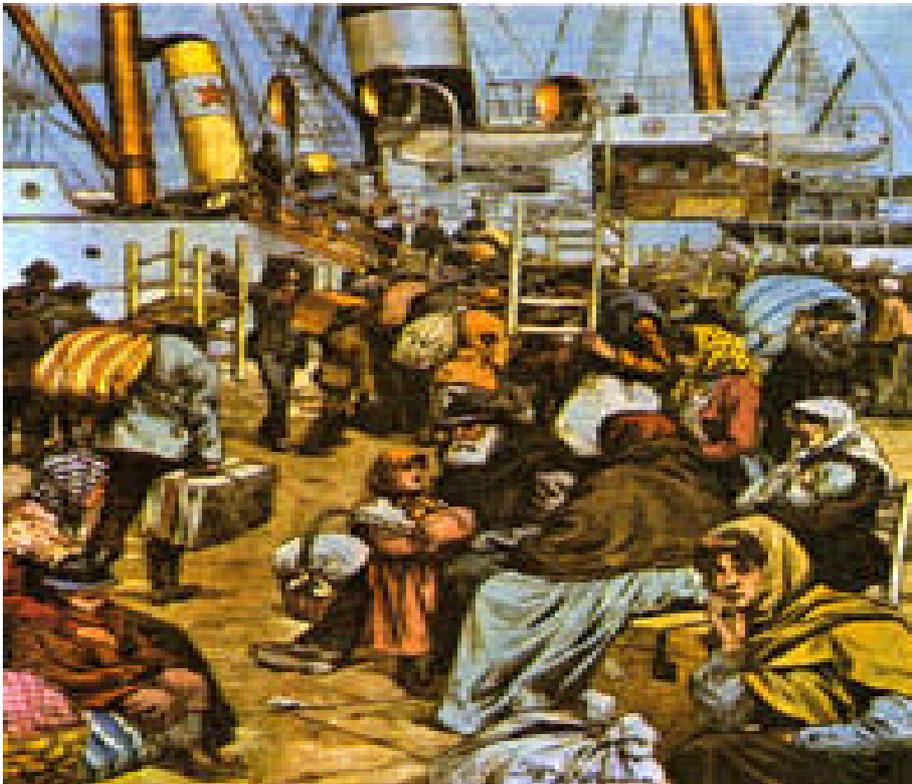
Sempre di più, vengono al pettine e variamente si intrecciano le tre grandi questioni del nuovo Stato unitario: quella **sociale**, quella **meridionale** e quella **romana**.

Durante i governi della “destra storica”, nonostante gli esiti dell’inchiesta parlamentare del 1864, varie proposte di legge per rendere effettivo l’obbligo scolastico (Correnti 1872, Scialoja 1873) erano state respinte.

Il *leader* della “sinistra storica” **Agostino Depretis** afferma di voler attuare in modo finalmente concreto i principi dell’**obbligatorietà** e della **gratuità** della formazione iniziale.

## La questione

### *l'emigrazione*



<b>1876 - 1900</b>	<b>1.051.583</b>
<b>1901 - 1913</b>	<b>2.700.581</b>

## Le soluzioni adottate

### La Legge 3961/1877 [link alla sintesi dell'articolato]

*Michele Coppino ministro della Pubblica Istruzione nel primo e nel secondo ministero Depretis prepara in pochi mesi un disegno di legge sull'obbligatorietà dell'istruzione elementare inferiore fino al nono anno di età. Anche grazie a un terreno in qualche modo preparato dal precedente progetto Correnti, l'iter parlamentare è molto rapido e la legge viene approvata il 15 luglio 1877, subito accompagnata da iniziative (monte pensioni, aumento di un decimo degli stipendi) in favore degli insegnanti.*



- L'obbligo rimane limitato al corso elementare inferiore. Si precisa però che esso “dura fino a nove anni”. Si legittima così la prassi da tempo invalsa che **il corso elementare inferiore si svolge in tre anni**
- I genitori assicurano l'istruzione ai figli o per mezzo di **scuole private** o con l'insegnamento in **famiglia** o inviandoli alle **scuole comunali**
- I genitori che non dichiarano all'ufficio municipale le modalità dell'istruzione dei figli incorrono in una **ammenda**
- **L'insegnamento religioso**, sostituito dalle “prime nozioni dei doveri dell'uomo e del cittadino”, diviene **facoltativo** a richiesta delle famiglie

[LINK]

## Sintesi dell'articolato della Legge Coppino

### Articolo 1

I fanciulli e le fanciulle che abbiano compiuta **l'età di sei anni**, e ai quali i genitori o quelli che ne tengono il luogo non procaccino la necessaria istruzione, o per mezzo di scuole private ai termini degli articoli 355 e 356 della legge 13 novembre 1859, o con l'insegnamento in famiglia, dovranno essere inviati alla **scuola elementare del comune**.

L'istruzione privata si prova davanti all'autorità municipale, colla presentazione al sindaco del registro della scuola, e la paterna colle dichiarazioni dei genitori o di chi ne tiene il luogo, colle quali si giustificano i mezzi dell'insegnamento.

L'obbligo di provvedere all'istruzione degli esposti, degli orfani, e degli altri fanciulli senza famiglia, accolti negli Istituti di beneficenza, spetta ai direttori degli istituti medesimi: quando questi fanciulli siano affidati alle cure di private persone, l'obbligo passerà al capo di famiglia che riceve il fanciullo dall'istituto.

### Articolo 2

L'**obbligo** di cui all'articolo 1 rimane limitato al corso elementare inferiore, il quale **dura di regola fino ai nove anni**, e comprende le prime nozioni dei doveri dell'uomo e del cittadino, la lettura, la calligrafia, i rudimenti della lingua italiana, dell'aritmetica e del sistema metrico; può cessare anche prima se il fanciullo sostenga con buon esito sulle predette materie un esperimento che avrà luogo o nella scuola o innanzi al delegato scolastico, presenti i genitori od altri parenti. Se l'esperimento fallisce l'obbligo è protratto fino ai dieci anni compiuti.

### Articolo 3

Il sindaco dovrà far compilare d'anno in anno, e almeno un mese prima della riapertura delle scuole, l'elenco dei fanciulli per ragione di età obbligati a frequentarle, aggiungendovi l'indicazione dei genitori o di chi ne tiene il luogo. Questo elenco riscontrato poscia col registro dei fanciulli iscritti nelle scuole, servirà a constatare i mancanti.

**I genitori** o coloro che hanno l'obbligo, di cui all'articolo 1, se non abbiano adempiuto spontaneamente la prescrizione della presente legge saranno ammoniti dal sindaco ed eccitati a compierle. Se non compariscano all'ufficio municipale, o non giustificano con l'istruzione procacciata diversamente, con motivi di salute o con altri impedimenti gravi, l'assenza dei fanciulli dalla scuola pubblica, o non ve li presentino entro una settimana dall'ammonizione, incorreranno nella pena dell'ammenda stabilita nel successivo articolo 4.

Le persone, di cui all'articolo 1, **fino a che dura l'inosservanza dell'obbligo** loro imposto dalla presente legge, **non potranno ottenere sussidi o stipendi**, né sui bilanci dei comuni, né su quelli delle province e dello Stato, eccezione fatta soltanto per quanto ha riguardato all'assistenza sanitaria, **né potranno ottenere il porto d'armi**.

### Articolo 4

Modalità delle ammende (omissis)

## **Articolo 5**

L'ammenda sarà inflitta tanto per la **trascuranza dell'iscrizione**, quanto per le **mancanze abituali**, quando non siano giustificate. [...]

## **Articolo 6**

Impiego delle somme riscosse (omissis).

## **Articolo 7**

Le Giunte comunali hanno facoltà di stabilire, di consenso col Consiglio scolastico provinciale, la data dell'apertura e della chiusura dei corsi nelle scuole elementari. Durante l'epoca delle vacanze gli alunni avranno obbligo di frequentare le **scuole festive** colà dove queste si trovassero istituite. Compiuto il corso elementare inferiore, gli alunni dovranno frequentare per un anno le **scuole serali** nei comuni in cui queste saranno istituite.

## **Articolo 8**

Le precedenti **disposizioni penali** si applicano in tutti i capoluoghi dei comuni ed in quelle frazioni nelle quali esiste una scuola comunale, e la popolazione è riunita od abita in case sparse distanti dalla scuola non più di due chilometri.

### *Disposizioni transitorie*

## **Articolo 9**

La presente legge andrà in vigore col principiare dell'anno scolastico 1877-78:

- a) Nei comuni di popolazione al disotto di 5000 abitanti, quando per ogni mille abbiano almeno un insegnante di grado inferiore;
- b) Nei comuni di popolazione da 5000 a 20.000, quando ne abbiano uno almeno per ogni 1200;
- c) Nei comuni maggiori quando abbiano almeno un insegnante per 1500 abitanti.

In tutti gli altri comuni la legge verrà applicata gradatamente secondoché le scuole raggiungeranno le condizioni sopra indicate.

## **Articolo 10**

Disposizioni per chi abbia già 8/10 anni (omissis)

## **Articoli 11 e 12**

Compiti del Consiglio scolastico (omissis).

## **Articolo 13**

I sussidi da accordarsi dallo Stato saranno principalmente destinati, nei comuni nei quali l'applicazione di questa legge rimane sospesa, ad **aumentare il numero delle scuole**, ad ampliare e migliorare i locali, a fornirli degli arredi necessari, e ad accrescere il numero dei maestri. **Per i maestri** il Ministero aprirà, dove se ne manifesti il bisogno, **scuole magistrali** nei capoluoghi della provincia, o dei circondari, o anche nei comuni più ragguardevoli.

### **Note per la discussione**

1. La legge Coppino rimane largamente inoperante. Già in sede di Regolamento attuativo le sanzioni vengono ridimensionate
2. La scuola elementare “comunale” viene frequentata con grandissime difficoltà dalle masse popolari ed è ignorata dai figli dell’*élite* che preferiscono l’istruzione privata o “paterna”
3. La Legge in ogni caso costituisce un passo in avanti significativo. Innalza l’obbligo scolastico a tre anni, fissa il principio di una sanzione per gli evasori, instaura il controllo statale sulle nomine dei maestri
4. Sollecita i Comuni a riservare nei bilanci i fondi necessari per garantire l’istruzione nel corso inferiore, producendo un aumento del numero delle scuole

### 1.3 L'età giolittiana

#### Il contesto

La **crescita economica** (grande industria, primo *boom* dei consumi), lo **sviluppo della democrazia** (neutralità del Governo nei conflitti sociali, emergere di nuovi ceti, radicamento di partiti, sindacati e leghe), il **decollo del dibattito culturale** (le "Riviste").

Il compromesso giolittiano: "conservare innovando" (Croce). Imprenditori del Nord e socialisti riformisti: l'"**Italiotta di Giolitti e di Turati**" (Volpe) e la "**quistione meridionale**" (Gramsci). Il **modernismo cattolico** (Bonaiuti e Murri).

L'**opposizione di destra** (D'Annunzio, i Vociani: Papini, Prezzolini, i nazionalisti: Corradini) e di **sinistra** (Salvemini, Sorel, Mussolini). Il "*Ministro della malavita*" (Salvemini) e il "*Ministro della buona vita*" (Ansaldo).

Il **Patto Gentiloni**.

La "rivelazione" della **Grande guerra**.

## La questione

### *La domanda di istruzione*

*Durante l'“età giolittiana” si determinano una forte domanda di istruzione e una crescente pressione di allievi provenienti dai ceti medi e popolari dapprima sulla scuola primaria e quindi su quella tecnica. La tabella attesta come, nonostante un andamento demografico sostanzialmente contenuto, in quindici anni l'incremento delle classi di scuola elementari sia stato del 125,7% e quello degli iscritti del 44,9 %.*

	Classi di scuola elementare			Alunni di scuola elementare		
	1901/02	1907/08	1915/16	1901/02	1907/08	1915/16
<b>Nord</b>	24.969	27.437	50.895	1.269.528	1.393.100	1.657.525
<b>Centro</b>	12.575	14.776	32.841	598.146	744.234	910.317
<b>Sud</b>	10.503	12.836	25.481	439.372	540.163	736.752
<b>Isole</b>	5.212	6.448	10.979	241.537	324.671	387.430
<b>Italia</b>	52.259	61.497	120.196	2.548.583	3.002.168	3.692.024

## CITAZIONI



*“Per molto tempo si è cercato di impedire l’organizzazione dei lavoratori. Ormai chi conosce le condizioni del nostro paese, come di tutti gli altri paesi civili, deve essere convinto che ciò è assolutamente impossibile. [...] Noi siamo all’inizio di un nuovo periodo storico, ognuno che non sia cieco lo vede. Nuove correnti popolari entrano nella vita quotidiana, nuovi problemi ogni giorno si affacciano, nuove forze sorgono con le quali qualsiasi governo deve fare i conti. [...] Il moto ascendente delle classi popolari si accelera ed è un moto invincibile perché poggiato sul principio dell’uguaglianza tra gli uomini. Nessuno si può illudere di poter impedire che le classi popolari conquistino la loro parte di influenza politica”.*

*Giovanni Giolitti*



*“La tattica dell'onorevole Giolitti è stata sempre quella di far la politica conservatrice per mezzo dei condottieri dei partiti democratici: sia lusingandoli e addomesticandoli per via di attenzioni individuali sia, quando si tratti di uomini personalmente disinteressati, come Turati e Bissolati, conquistandoli con riforme le quali non intacchino seriamente gli interessi economici e politici dei gruppi dominanti nel governo. [...] Giolitti migliorò o peggiorò i costumi elettorali in Italia? La risposta non è dubbia per chi voglia giudicare senza le traveggole dell'amicizia. Li trovò e li lasciò nell'Italia settentrionale quali si andavano via via migliorando. Li trovò cattivi e li lasciò peggiori, nell'Italia meridionale”.*

*Gaetano Salvemini*

## Le soluzioni adottate

### 1. I “Provvedimenti Orlando” (Legge 8 luglio 1904, n. 407): il “corso popolare”

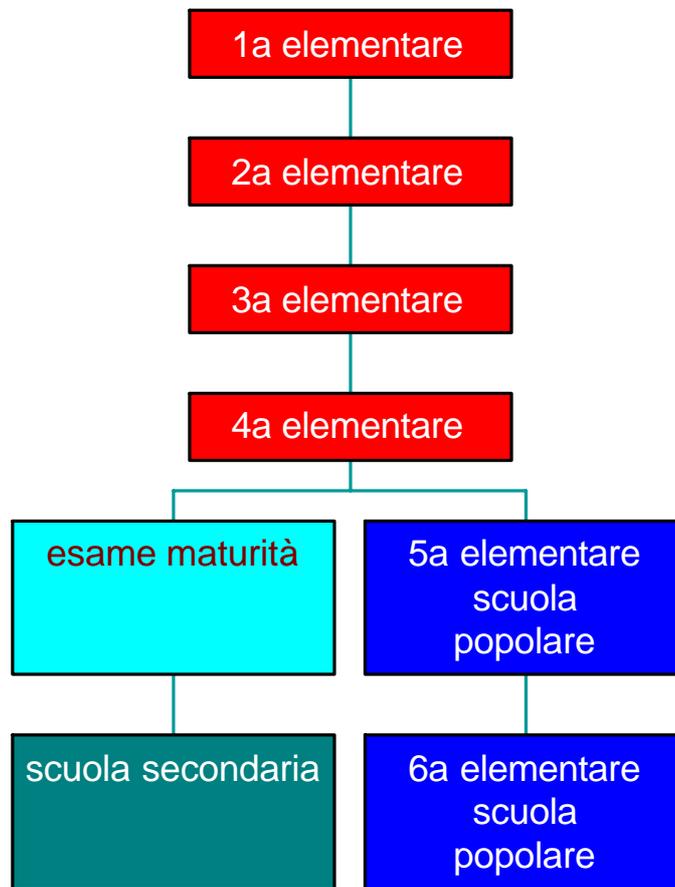
L’obbligo viene innalzato a 12 anni, istituendo nei Comuni con più di 4000 abitanti (1164 su 8000) una “**scuola popolare**” obbligatoria formata da due classi postelementari, la V e la VI, con orario ridotto da 4 a 3 ore giornaliere. Chi intende proseguire gli studi secondari deve invece sostenere, **compiuta la IV elementare**, un esame di maturità.

La legge ha un volto **contraddittorio**. Essa si presenta come un ampliamento dell’istruzione primaria, ma persegue l’obiettivo di attutire la pressione sulle “scuole tecniche”.

La legge Orlando **aggiunge una sola classe all’istruzione elementare**, abbassandone il complessivo livello (riduzione dell’orario); **non fa diminuire le iscrizioni alla scuola tecnica**, che anzi aumentano notevolmente.

I Provvedimenti Orlando prevedono scuole serali e festive per analfabeti, nonché miglioramenti economici per i maestri.

## Schema della scuola popolare



## 2. La legge Daneo-Credaro (4 giugno 1911, n. 487): l'avocazione allo Stato della scuola elementare

- ▶ Elaborata dal ministro Daneo, diventa legge, con notevoli modifiche rispetto al progetto originario, con il suo successore Credaro. Essa prevede **il passaggio dai Comuni allo Stato della scuola elementare**, ma limitatamente ai centri non capoluogo.
- ▶ Nella Daneo-Credaro si esprime un forte impulso **all'espansione sistematica dell'istruzione elementare nel Paese**.
- ▶ Le scuole divenute statali sono amministrare dal rinnovato Consiglio scolastico provinciale.
- ▶ La legge prevede l'affidamento ai **Patronati scolastici** degli asili infantili, l'organizzazione di corsi per emigranti, il riordinamento delle scuole rurali e per analfabeti, nonché dei corsi popolari. Vengono previsti anche stanziamenti per l'edilizia scolastica.

## APPROFONDIMENTI

### *I maestri*

A cavallo del nuovo secolo lo sviluppo delle scuole normali inizia a dare i suoi frutti: cresce il numero dei maestri (e delle maestre: nel 1901 37.263 rispetto a 19.170 maestri) e cominciano a nascere le prime **organizzazioni di carattere sindacale e professionale**. Le specifiche caratteristiche sociali (provenienza popolare o piccolo borghese) e culturali (ruolo di educatori) contribuiscono a delineare una figura di lavoratore che si colloca su un piano più elevato rispetto al semplice impiegato pubblico, anche se di fatto gli stipendi sono inferiori a quelli dei bidelli.

L'associazionismo magistrale mantiene però un carattere distinto dal sindacalismo operaio. Nasce prima su basi locali, con l'organizzazione di **società di mutuo soccorso**, per migliorare la preparazione dei maestri. Ben presto queste società assumono la tutela degli interessi della categoria nei confronti delle autorità comunali.

Si costituisce così l'**Unione magistrale nazionale**, che nel 1901 vanta già 30.200 iscritti. Il primo presidente è un futuro ministro dell'istruzione, il radicale **Luigi Credaro**. L'iniziativa svolta dall'associazione nel Paese, nelle scuole e nel Parlamento dà i suoi frutti. Nel 1903 viene approvata la **legge Nasi** che, definendo lo stato giuridico dei maestri, tende a sottrarli all'arbitrio degli amministratori locali. Nel medesimo anno su proposta dello stesso Nasi viene approvata la riforma del "**Monte pensioni**".

Il successo ottenuto spinge l'Unione su posizioni più radicali tese non solo allo sviluppo della scuola elementare, ma anche alla sua laicità. I maestri cattolici si sentono allora meno rappresentati. La difesa del progetto di statalizzazione della scuola elementare da parte dell'Unione allontana i maestri cattolici che fondano nel 1906 l'**Associazione Niccolò Tommaseo**. Dopo l'approvazione nel 1911 della legge **Daneo-Credaro**, si approfondiscono le divisioni interne e inizia la crisi dell'associazione.

## APPROFONDIMENTI

### *I professori*

Rispetto ai maestri la condizione degli insegnanti secondari appare privilegiata: i professori sono funzionari pubblici, dotati quindi di maggiore stabilità. Gli **stipendi** sono tuttavia **inferiori a quelli degli impiegati statali con pari titolo di studio**. Il confronto è in ogni caso difficile poiché la categoria è spezzettata in 10 gradi e 29 classi. Il rinnovamento della formazione, da più parti auspicato, non si realizza. La scuola superiore di pedagogia istituita nel Piemonte fallisce: i professori pensano che “i marchingegni pedagogici” siano buoni solo per i maestri.

La svolta politica in senso liberale degli inizi del '900 fa breccia nelle tradizionali remore degli insegnanti a innescare azioni rivendicative. Una minoranza di orientamento democratico e socialista dà tuttavia voce alla sofferenza della categoria: nasce così nel **1901** la **Federazione Nazionale Insegnanti Scuola Media**.

La presenza di personalità di grande spicco come Salvemini e Kirner, spinge la lotta dei professori su posizioni più radicali. La **legge Boselli** del **1906** sullo stato giuridico dei docenti stabilisce il principio dell'**obbligo del concorso** per l'ammissione all'insegnamento e introduce garanzie in materia di trasferimenti.

Il dibattito interno alla Federazione investe anche problemi di carattere generale (si pensi alla **questione della scuola media unica**), contribuendo a richiamare l'attenzione dell'opinione più avvertita sulla scuola.

Venuti meno gli obiettivi unificanti comincia però un lento declino che si accentua con l'avvicinarsi della guerra. La FINISM si schiera a favore dell'interventismo democratico, mettendo in crisi alcuni valori come il pacifismo e l'umanitarismo, che erano stati componenti fondamentali dell'atteggiamento precedente dell'associazione.

## APPROFONDIMENTI

### *La Commissione Reale*

L'ampio dibattito sulla scuola apertosi nel Paese sfocia nella nomina di una commissione chiamata a riferire sullo *status* degli studi secondari. I lavori della **Commissione Reale** durano dal **1905** al **1908**. Il tema centrale diviene quello contenuto nella proposta del ministro Bianchi: **fondere la scuola tecnica e il ginnasio inferiore dando vita a una scuola media di tre anni senza latino**.

Il confronto diventa subito molto acceso. Contro la proposta del ministro - priva peraltro di coperture finanziarie - si schierano quanti vedono nella unificazione tra scuola tecnica e ginnasio inferiore un drastico **abbassamento del livello degli studi**. Il motivo comune delle diverse posizioni contrarie alla proposta Bianchi si fonda sull'idea che una scuola di elevato livello culturale possa rivolgersi solo ad una *élite*.

I **socialisti** e i **cattolici** restano estranei al dibattito: gli uni limitano le proprie battaglie alla sola scuola primaria e professionale, gli altri non riescono a guardare al di là di una difesa della scuola confessionale. In realtà, i primi come i secondi sono interessati al mantenimento di una ristretta scuola d'*élite* controllata e sostenuta dallo Stato.

L'opposizione si esprime soprattutto negli interventi di **Salvemini**, **Gaetti**, **Vitelli** (ben presto dimissionari dalla Commissione Reale) in difesa dei "valori della classicità". Vive in tali posizioni l'istanza positiva della denuncia dei rischi di **dequalificazione della scuola**, ma pure il limite di non cogliere le novità imposte dalla **pressione democratica**.

Le inedite istanze di sviluppo culturale che il Paese veniva esprimendo non trovano espressione né nelle forze di Governo, né nelle grandi organizzazioni politiche e sindacali, né negli intellettuali di spicco. Sul terreno della scuola vengono così sostanzialmente **elusi i problemi** ignoti ad altre età **posti da una democrazia** divenuta **esigente**.

## **Note per la discussione**

1. L'età giolittiana segna per la scuola una svolta importante: la progressiva affermazione della democrazia comporta un notevole sviluppo della scolarizzazione secondaria, soprattutto nelle scuole tecniche, e un rilancio della ricerca pedagogica.
2. La mancanza di finanziamenti adeguati all'entità del fenomeno induce i governi ad affrontarlo con provvedimenti ora fortemente contraddittori, ora meramente dilatori.
3. Disposizioni legislative cercano di affrontare il disagio socio-economico dei maestri, senza riuscire a risolverlo: nascono e si radicano le associazioni degli insegnanti.
4. La legge Orlando innalza l'obbligo scolastico con i corsi popolari, ma - mentre tenta invano con essi di attutire l'impatto sulle scuole tecniche - finisce per abbassare ulteriormente il livello della formazione primaria.
5. La legge Daneo-Credaro avoca allo Stato le scuole elementari, in un contesto segnato ancora da forti limitazioni e contraddizioni.
6. Il lungo dibattito della Commissione Reale rappresenta in filigrana il dilemma di fondo di una importante stagione politico-culturale: l'incapacità di rispondere agli inediti nodi di una democrazia impetuosa pone le premesse della crisi della democrazia stessa.

## **2. La scuola tra le due guerre**

### **2.1 La riforma Gentile**

### **2.2 I “ritocchi” alla riforma e la fascistizzazione della scuola**

### **2.3 La “Carta della scuola”**

## **2.1 La riforma Gentile**

### **Il contesto**

**1917:** la rivoluzione bolscevica

**1918 :** la fine della I guerra mondiale

**1919:** il trattato di Versailles, la repubblica di Weimar e l'avventura dannunziana a Fiume. Don Sturzo e l'appello ai "liberi e forti": nasce il Partito popolare italiano. Mussolini fonda i "Fasci di combattimento". Prime elezioni a suffragio universale maschile: forte affermazione di socialisti e popolari, bruciante scacco del movimento mussoliniano

**1920-1921:** l'occupazione delle fabbriche, l'ultimo governo Giolitti, il Congresso di Livorno, la scissione socialista e la nascita del Partito comunista. Nuove elezioni politiche: i fascisti entrano in Parlamento. Nascita del Partito nazionale fascista. Rottura del Patto di pacificazione tra socialisti e fascisti

**1922:** fallimento dello sciopero generale legalitario (agosto), marcia su Roma (28 ottobre), incarico di Vittorio Emanuele III a Mussolini (30 ottobre) che forma il nuovo governo

**1923:** la legge maggioritaria Acerbo

**1924:** il "listone" e il successo del PNF alle elezioni Il delitto Matteotti e l'Aventino parlamentare

**1925:** discorso del 3 gennaio: il fascismo verso il regime

## Le radici della riforma

La riforma Gentile viene varata a circa un anno dalla **marcia su Roma**, quando il fascismo non ha ancora assunto le vesti di regime che indosserà dopo il **delitto Matteotti** (10 giugno 1924).

La riforma si attua in una situazione segnata ancora dal rispetto formale delle norme dello Statuto Albertino e del sistema parlamentare.

La genesi della riforma Gentile non può essere ricondotta *strictu sensu* all'affermazione del fascismo.

Le **radici** ideologiche e culturali della riforma affondano nel terreno del **liberalismo** e del **neoidealismo** italiani.

Benedetto Croce, ministro della P. I. nell'ultimo governo Giolitti (1920-21), non era riuscito a portare a termine la riforma scolastica. Il suo progetto viene rielaborato, esteso e poi condotto in porto da Giovanni Gentile, ministro della P. I. nel primo governo Mussolini (1922).

Con l'avvento del 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.

## **La questione**

### ***La formazione della classe dirigente***

Il problema, presente sin dalla nascita dello Stato unitario nella riforma Casati, si ripropone nel peculiare contesto del primo dopoguerra.

Lo *shock* del conflitto, il conseguente scompaginamento sociale, la sconfitta del “biennio rosso”, la crisi dei partiti postrisorgimentali, l’avvento del fascismo pongono ora le premesse per ridiscutere i nodi della formazione della classe dirigente.

## CITAZIONI



*“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*



*“La scuola delle padrone, dei servi, dei cortigiani: meglio analfabeta che villano rifatto, fanatico di un enciclopedico sapere male appreso”.*

*Piero Gobetti*



*“La crisi [della scuola] avrà una soluzione che razionalmente dovrebbe seguire questa linea: scuola unica iniziale di cultura generale, umanistica, formativa che contemperi giustamente lo sviluppo della capacità di lavorare manualmente (tecnicamente, industrialmente) e lo sviluppo della capacità del lavoro intellettuale”.*

*Antonio Gramsci*

## Le soluzioni adottate

La fonte giuridica della riforma di Gentile è la **legge del 3 dicembre 1922** che conferisce una “**Delegazione di pieni poteri al Governo del Re per il riordinamento del sistema tributario e della pubblica amministrazione**”. In forza di questa delega legislativa - che consente di evitare la discussione parlamentare - **Giovanni Gentile** (ministro dal 31 ottobre 1922 al 1° luglio 1924) emana tra il maggio e l'ottobre del 1923 **tre regi decreti** che rivedono incisivamente l'intero ordinamento dell'istruzione: con il R.D. 1054 del 6 maggio 1923 la **scuola media di 1° e 2° grado**, con il R.D. 2012 del 30 settembre 1923 l'**università**, con il R.D. 2185 del 1° ottobre 1923 la **scuola elementare**. Altri due R.D. riformano l'amministrazione centrale e periferica della P.I.

## 1. L'istruzione elementare

[link all'articolato del R. D. 1.10.1923, 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.
- **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.

## 2. L'istruzione media

[link all'articolato del 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**.

## 2.1 L'istruzione complementare

[link all'articolato del R. D. 6.5.1923, n.1054]

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

## 2.2 L'istruzione classica

[link all'articolato del 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.

*Materie del ginnasio inferiore*: italiano, latino, storia e geografia, matematica, una lingua straniera dal secondo anno.

*Materie del ginnasio superiore*: italiano, latino, greco, storia e geografia, matematica, lingua straniera.

- Il **liceo è di 3 anni**.

*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.

## 2.3 L'istruzione tecnica

[link all'articolato del 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**.

## 2.4 L'istruzione magistrale

[link all'articolato del 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**.

## 2.5 I licei scientifici

[link all'articolato del 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, **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.

## 2.6 I licei femminili

[link all'articolato del 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**.
- **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.

## 2.7 Gli esami

[link all'articolato del 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 vogliono 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).

[LINK]

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

### *Ordinamento dei gradi scolastici e dei programmi della scuola elementare*

- 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**”. Tale insegnamento è affidato ai docenti disponibili o ad altre persone. Per tutti coloro che insegnano religione è previsto il parere conforme della autorità ecclesiastica. 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, apprendistato in un'arte manuale, esercizi marineschi, taglio, cucito, cucina, ricamo, pratica di contabilità.
- **Esami annuali** con il maestro di classe e un docente della classe superiore; di passaggio alla 4a e alla 6a con commissione di 3 membri tra cui il maestro di classe. **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.

[LINK]

Sintesi dell'articolato del Regio Decreto

6 maggio 1923, n. 1054

*Ordinamento dell'istruzione media e dei convitti nazionali*

## TITOLO I

### *Dell'Istruzione media*

#### Capo I

##### *Delle scuole in genere e dello stato dei presidi e dei professori*

- Istituti medi di 1° grado: **scuola complementare, ginnasio, corso inferiore dell'istituto tecnico e dell'istituto magistrale**;
- 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. Il vincitore diventa “ordinario” dopo un triennio di prova. Gli aumenti di stipendio possono essere anticipati attraverso concorsi “per merito distinto”. Le lezioni private sono consentite per un'ora giornaliera.
- A capo di ogni Istituto è un **preside** che lo governa con il Collegio dei professori. I presidi (cui è attribuita una indennità di carica) sono **scelti dal ministro** tra i professori ordinari con almeno 4 anni di servizio. Dalla scelta sono **escluse le donne**. Sono dispensati dall'insegnamento i presidi di I ruolo (licei-ginnasi, istituti tecnici e magistrali); per i presidi di II ruolo (ginnasio isolato e scuola complementare) la dispensa è prevista per le scuole con più di 250 alunni da almeno un biennio.
- Presidi e professori vanno in **pensione a 70 anni**.
- Incarichi e supplenze sono conferiti dal preside, che terrà conto in primo luogo del servizio in reparti combattenti e dei risultati conseguiti in pubblici concorsi per scuole medie.
- Nessuna classe può avere più di **35 alunni**.
- Sono previsti 7 livelli di punizioni disciplinari per presidi e docenti che vanno dall'ammonizione alla destituzione.

#### Capo II

##### *Dell'istruzione complementare*

- “Fa seguito a quella elementare e la compie”. **Dura tre anni**.
- **materie di insegnamento**: italiano, storia e geografia, matematica, scienze naturali e computisteria, disegno, una lingua straniera, stenografia, calligrafia.

#### Capo III

##### *Dell'istruzione classica*

- “Ha per fine di preparare alle Università ed agli Istituti superiori”. È di due gradi: **ginnasi (I) e licei (II)**.

- Il **ginnasio è di 5 anni**: 3 di corso inferiore, 2 di corso superiore.

*Materie del ginnasio inferiore*: italiano, latino, storia e geografia, matematica, una lingua straniera dal secondo anno.

*Materie del ginnasio superiore*: italiano, latino, greco, storia e geografia, matematica, lingua straniera.

- Il **liceo è di 3 anni**.

*Materie*: lettere italiane, latine e greche, filosofia, storia ed economia politica, matematica e fisica, scienze naturali, chimica e geografia, storia dell'arte.

## **Capo IV**

### ***Dell'istruzione tecnica***

- "Ha per fine di preparare ad alcune professioni". **L'istituto tecnico è di 8 anni**. Nei 4 anni del corso inferiore le materie sono: italiano, latino, storia e geografia, matematica, disegno, lingua straniera, stenodattilografia; **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**. Nella Sezione di commercio e ragioneria sono poi previste: due lingue straniere, computisteria e ragioneria, istituzioni di diritto, economia politica, scienza finanziaria e statistica, chimica merceologica, calligrafia; nella Sezione di agrimensura: agraria, computisteria rurale, estimo e tecnologia rurale, costruzioni, topografia, chimica, legislazione rurale, disegno.

- **Commissioni di esame**. Per l'**ammissione**: presieduta dal Capo di Istituto, formata da docenti della scuola cui aspirano i candidati (prevista anche la presenza di un insegnante dell'istituto di provenienza); per l'**idoneità**: presieduta dal Preside composta da docenti della classe; per la licenza: presieduta dal Capo di Istituto, formata da professori della scuola stessa; per **abilitazione tecnica**: presieduta dal docente più anziano, formata da professori di istituti tecnici di altre province più due esperti professionali; per l'**abilitazione magistrale**: presieduta da un docente universitario, composta da professori dell'istituto magistrale e da un direttore didattico; per la **maturità**: 2/3 di docenti di media di 2° grado, 1/3 professori universitari cui si aggiungono un insegnante di scuola privata e una persona estranea all'insegnamento.

## **Capo XI**

### ***Degli istituti pareggiati***

- Le scuole medie (magistrali esclusi) mantenute da Enti morali sono pareggiate 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.

## **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.

## Capo V

### *Dell'istruzione magistrale*

- “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.

## Capo VI

### *Dei licei scientifici*

- “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 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.

## Capo VII

### *Dei licei femminili*

- “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.

- **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.

## Capo VIII

### *Degli esami e degli studenti*

- 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 conseguito almeno 4 anni prima l'ammissione a una media di 1° grado.

- **Idoneità**: per gli alunni provenienti da scuola pareggiata o paterna che vogliono accedere a classi in cui non è previsto l'esame di ammissione.

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

- **Abilitazione**: al termine degli Istituti magistrali e tecnici.

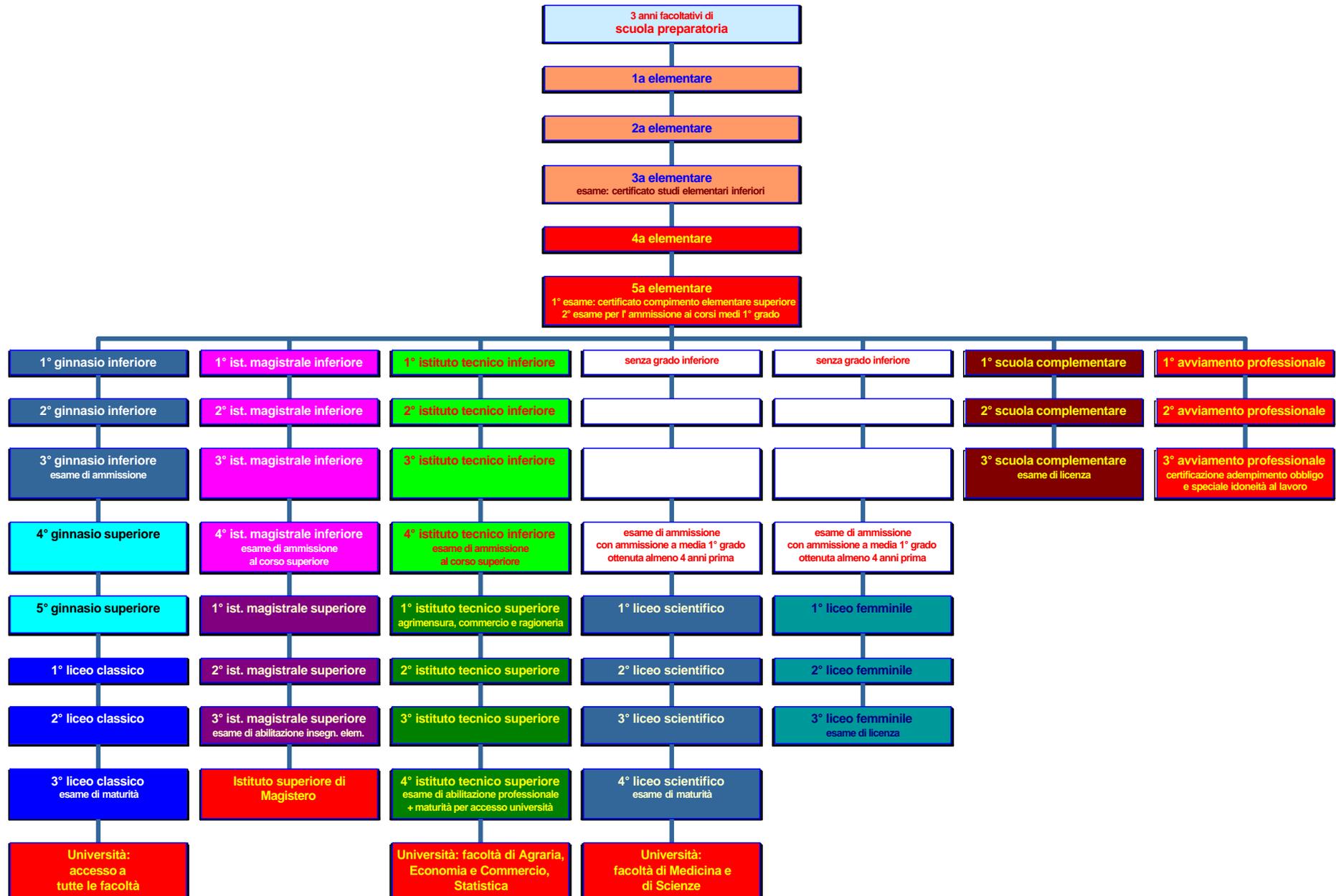
- **Maturità**: per l'accesso alle Università e agli Istituti superiori (escluso Magistero).

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





## Schema della riforma Gentile



## APPROFONDIMENTI

### *Giuseppe Lombardo Radice*

Pur restando legato alla **concezione gentiliana** dello spirito come processo autoeducativo, introduce nella pedagogia dell'attualismo alcune significative **correzioni**. Per Gentile maestro e scolaro si unificano nella concreta vita dello **spirito** che si realizza nel processo formativo della lezione. Per Lombardo Radice invece lo spirito diviene "comunione di spiriti" e "**vita di relazione**" in cui il maestro si apre alla collaborazione con l'allievo. In questa dimensione trova posto una didattica tesa a riflettere sui mezzi per migliorare il processo educativo. Si tratta di una "didattica critica", che opera contro l'eccessiva specializzazione, ma che riconosce la necessità di una riflessione sull'atto educativo.

La lezione non è più intesa come entità frammentaria e isolata, ma come una unità che si collega con tutti gli altri atti educativi. Da una concezione dell'infanzia come età creativa deriva l'attenzione per l'educazione artistica e per quella linguistica.

Il suo modello di scuola prende il nome di "**scuola serena**", una scuola di tipo attivistico, che a differenza di questa pone però al centro l'espressione artistica invece del lavoro manuale e la **collaborazione spirituale tra maestro e scolaro** al posto del protagonismo del bambino.

L'opera svolta da Lombardo Radice come **Direttore generale della scuola elementare** nel ministero Gentile (opera svolta fino al '24 quando si dimette assumendo poi chiare posizioni antifasciste) risente del resto in modo significativo della profonda sintonia con alcuni tratti essenziali dell'attivismo.

## APPROFONDIMENTI

### *Antonio Gramsci*

Ripensa la teoria marxista in rapporto a una precisa situazione storica: la mancata diffusione in Europa della rivoluzione dopo il 1917 e le contro-rivoluzioni autoritarie nei vari stati europei. Gramsci compie questo sforzo di revisione nell'isolamento del carcere, con scarsi mezzi bibliografici e in precarie condizioni di salute. I suoi *Quaderni* contengono note di lettura, abbozzi di saggi, testi quasi compiuti. La **filosofia della prassi**, ispirata al pensiero di Antonio Labriola, si contrappone non solo a ogni tipo di sapere positivistico e empiristico, ma anche a ogni forma di materialismo "volgare": Gramsci interpreta il marxismo come **storicismo** in quanto centrato sull'attività dell'uomo nella società e nella storia.

Non è partendo dalla struttura (l'economia) che si può trasformare la realtà, ma partendo dalla sovrastruttura (l'ideologia, la cultura). Intorno a una rivoluzione della mentalità si possono aggregare diverse classi o ceti sociali (**blocco storico**) per costruire una egemonia prima culturale e poi politica.

In questo ripensamento del marxismo l'aspetto pedagogico è dominante: **l'egemonia culturale** si costruisce attraverso l'azione di molte istituzioni educative: la scuola, la stampa, l'editoria, il teatro e la stessa azione del "Partito nuovo" come educatore collettivo. Ma l'egemonia culturale si costruisce anche attraverso la formazione di "**intelletuali organici**", funzionali cioè al processo di costruzione di una cultura capace di investire ogni cittadino e di integrare le classi.

La **concezione della scuola** elaborata da Gramsci, che si oppone a ogni spontaneismo e a ogni forma di attivismo, prevede un apprendimento sistematico, anche di tipo nozionistico, un impegno rigoroso nello studio e una forte disciplina intellettuale. La scuola deve farsi "unica", senza latino, almeno fino a 14 anni.

## Note per la discussione

1. La riforma Gentile, lungi dal rappresentare una semplice operazione di ingegneria scolastica, mira a ridefinire le finalità della scuola e il suo ruolo nella società, secondo una visione certo elitaria, ma non per questo riconducibile all'ideologia fascista, se non per un drastico rafforzamento dell'intero ordinamento gerarchico.
2. Nella Riforma vive la consapevolezza del pensiero liberale e liberista che l'assetto costruito dalla borghesia sia quello *naturale*: destinato a essere tutelato come *la* società storicamente compiuta. Le "poche scuole ma scuole" sono quelle destinate alla formazione della "classe dirigente" di una tale società.
3. L'ordinamento gentiliano tende a consolidare il funzionamento dell'assetto sociale esistente attraverso alcune mirate soluzioni "tecniche": la forte divaricazione degli indirizzi scolastici e la precocità altrettanto forte delle scelte degli allievi.
4. L'educazione religiosa torna a essere obbligatoria nelle elementari. Gentile si scontra sia con i sostenitori del principio della laicità dell'istruzione, sia con gli ambienti più motivati cattolicesimo. Gentile ritiene che il fanciullo, incapace di elevarsi alla concezione filosofica del mondo, vada iniziato a una visione religiosa di esso: la religione diviene una filosofia inferiore adatta ai bambini e alle masse. Polemizzerà, dopo il Concordato del '29, con l'estensione dell'IRC ai corsi superiori.
5. Il fascismo cercò - prima con la sua strategia dei "ritocchi", poi con la "Carta della Scuola" (rimasta quasi del tutto inattuata) - di adeguare la Riforma alle proprie esigenze socio-politiche senza per questo riuscire a modificarne l'impianto generale.

## 2.2 I “ritocchi” e la fascistizzazione della scuola

### Il contesto

Fronda antigentiliana in ambienti fascisti

Durante la **crisi Matteotti** (10 giugno – 16 agosto 1924) Mussolini accetta le **dimissioni di Gentile** (1° luglio 1924)

La breve gestione del “liberale conservatore” Alessandro Casati

La **svolta** del 1925

Dai **ritocchi** alla riforma Gentile alla progressiva “**fascistizzazione**” della scuola

I **ministri del “ventennio”**: Pietro Fedele, Giuseppe Belluzzo, Balbino Giuliano, Francesco Ercole, Cesare Maria De Vecchi, Giuseppe Bottai

## Le tappe dei “ritocchi”

- **1923** (G. Gentile): a fronte delle proteste di famiglie e docenti aggiunge di un **biennio integrativo alla scuola complementare** per l'iscrizione al liceo scientifico e al corso superiore dell'istituto tecnico
- **1924** (A. Casati): **attenuazione del rigore dell'esame di Stato**, ampliamento del numero dei licei scientifici
- **1928** (P. Fedele): **l'istruzione professionale passa al ministero dell'educazione nazionale**
- **1929** (G. Belluzzo): la **scuola complementare si trasforma** in scuola di **avviamento professionale** (tre anni più due: agrario, commerciale, industriale, artigiano, femminile e marinaro)
- **1929** (G. Belluzzo): in forza del **Concordato** insegnamento della **religione cattolica nelle scuole medie** di 1° e di 2° grado. Opposizione di Gentile

## **La fascistizzazione della scuola**

- **1925:** scioglimento delle tradizionali associazioni dei docenti e nascita dell'Associazione nazionale degli insegnanti fascisti
- **1926:** Opera Nazionale Balilla
- **1928:** chiusura del movimento scoutista
- **1931:** viene fondata l'Associazione fascista della scuola, diretta emanazione del Partito nazionale fascista, mentre vengono sciolti i circoli dell'Azione cattolica. Giuramento di fedeltà per i professori universitari
- **1933:** obbligo del tesseramento del PNF per accedere ai concorsi
- **1935:** De Vecchi esautorò il Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione e istituì un consiglio di disciplina che decretava sanzioni senza possibilità di ricorso
- **1937:** Gioventù Italiana del Littorio (GIL)
- **1938:** Leggi razziali: nella scuola, pesanti ricadute su docenti e allievi ebrei

## 2.3 La “Carta della Scuola”

### CITAZIONI



*“Il fine della presente riforma é 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*

## Il contesto

Il 19 gennaio 1939 **Giuseppe Bottai**, ministro dell'educazione nazionale, fa approvare dal Consiglio nazionale del fascismo la “**Carta della Scuola**”, che mira a essere la “riforma della riforma Gentile”.

Si passa a una **visione compiutamente populista e fascista** del rapporto tra scuola e società, una società non più solo contadina, ma ormai segnata da precise spinte di modernizzazione.

## Le soluzioni adottate

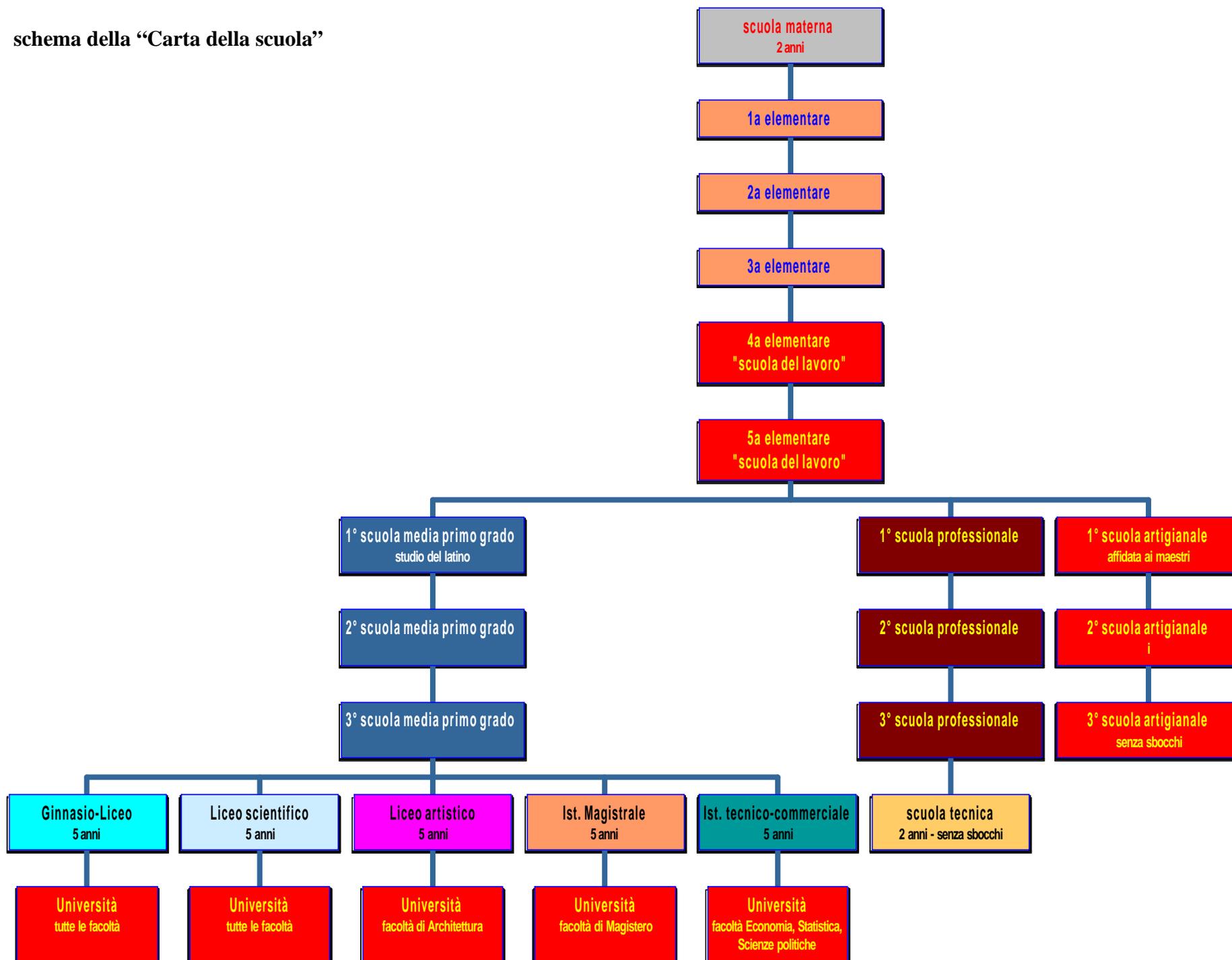
La “Carta della scuola” prevedeva:

- 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, indirizzi tutti quinquennali e tutti variamente aperti all’università. Restavano quadriennali altri istituti tecnici (agrario, industriale, geometri e nautico).

Lo scoppio di lì a poco della **II guerra mondiale ne impedisce l’attuazione**, sicché la “Carta” resta soprattutto un **documento storico** su quella che sarebbe stata la politica scolastica del regime qualora esso non fosse caduto.

Dell’intero impianto vide la luce nel **1940 solo la scuola media**, definita “unica”, anche se in realtà lasciava ancora fuori la scuola professionale e artigiana.

schema della “Carta della scuola”



### **3. La scuola della Costituzione**

**3.1 La scuola all'Assemblea Costituente**

**3.2 La scuola negli anni '50**

**3.3 La Scuola media unica**

**3.4 I Decreti Delegati e le sperimentazioni**

### **3.1 La scuola all'Assemblea Costituente**

#### **Il contesto**

**25 luglio 1943:** la caduta del fascismo

**8 settembre 1943:** l'armistizio

**1943 - 1945:** l'Italia divisa in due e la Resistenza

**25 aprile 1945:** la Liberazione

**2 giugno 1946:** il Referendum per la Repubblica e il voto per l'Assemblea costituente

**1° gennaio 1948:** la Costituzione

## **La questione** *“intendersi sui principi”*

*Alla Costituente il dibattito sulla scuola si svolse tra l'ottobre e il dicembre 1946 nella 1a Sottocommissione, per poi approdare in aula nell'aprile 1947. I termini del confronto furono vivaci, talora aspri, ma sempre di notevole livello. La consolidata contrapposizione degli schieramenti laico e cattolico (ma non mancarono, come sull'articolo 7, rotture degli steccati tradizionali) non impedì che alla fine su molti dei temi dibattuti già da un secolo - e qui sotto ricordati - si giungesse talora ad accordi pieni, più spesso a compromessi non immeritevoli.*

- **L'obbligo**
- **L'esame di Stato**
- **La scuola media unica**
- **La scuola pubblica e la scuola privata**
- **L'educazione religiosa**

## CITAZIONI



*“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

## **Le soluzioni adottate**

**Scuola, società e Costituzione (1948)** [link al testo della 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, 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.

## APPROFONDIMENTI

### *Popolazione e votanti dal 1861 al 1946*

anno	popolazione	elettori	votanti
1861	25.017.000	400.000	200.000
1882	28.500.000	2.000.000	1.200.000
1913	35.000.000	8.400.000	5.100.000
1919	37.000.000	10.200.000	5.700.000
1946	45.500.000	29.000.000	27.000.000

## **Note per la discussione**

1. La Costituente: fertile terreno di dibattito sulla scuola. I protagonisti: Moro, Dossetti, La Pira per la Democrazia cristiana; Togliatti, Marchesi per il Partito comunista; Lombardi per i socialisti; Bobbio, Calamandrei, Calogero, Codignola per azionisti e repubblicani
2. Gli esiti: una scuola aperta a tutti, obbligatoria e gratuita per almeno 8 anni; libertà di insegnamento; diritto di istituire scuole private senza oneri per lo Stato; accesso ai gradi più alti degli studi per i meritevoli anche se privi mezzi
3. L'articolo 7: i Patti Lateranensi (1929) sono accolti nella carta fondamentale per cui acquisisce dignità costituzionale (fino alla revisione del 1984) il principio della istruzione religiosa quale "fondamento e coronamento" della educazione scolastica

## **3.2 La scuola negli anni '50**

### **Il contesto**

**1948 - 1953:** la “guerra fredda” e i blocchi contrapposti, l’Alleanza atlantica, i governi degasperiani e il “centrismo”

**1953:** il fallimento della legge maggioritaria

**1956:** le crisi di Budapest e di Suez

**1957:** i trattati di Roma - la CEE

**1959:** la fine del centrismo

**1962:** Kennedy e Krusciov dalla sfida di Cuba al processo di distensione

**1960 - 1962:** dal governo Tambroni al Congresso DC di Napoli (Aldo Moro). Si delinea la politica del “centro-sinistra”

## CITAZIONI



*“L’eredità fascista nel campo della scuola è stata disastrosa come in campo militare e politico. Il monopolio statale fu completo, la scuola privata credette giovare delle concessioni e dei favori che pagò con la perdita di ogni libertà didattica e funzionale”.*

don Luigi Sturzo

## Le soluzioni adottate

v Il disegno di **legge Gonella** (n° 2100/1951, rimasto peraltro sulla carta) propone, alla luce del principio “a ciascuno la *sua* scuola, a tutti la scuola”, una **media “unitaria e articolata” in 4 rami**: il classico, che avrebbe 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. Ostilità incontra soprattutto quest'ultimo ramo. Esso suscita non solo “**liti in famiglia**” tra le organizzazioni cattoliche dei **maestri** (AIMC) e dei **professori** (UCIIM), ma pure le opposizioni delle organizzazioni laiche contro un segmento formativo visto come una “**scuola dei poveri**”

v Nel 1955 il **ministro Ermini** emana i **nuovi programmi** per la scuola elementare, che mentre ribadiscono le esigenze didattiche delle pedagogie attivistiche, si ispirano ai principi dello spiritualismo cattolico

v Successivamente il **ministro Medici** ripresenta l'ipotesi di una scuola media divisa in quattro sezioni: umanistica, tecnica, artistica, normale. Il Consiglio Superiore (1959) respinge però il progetto. Nel gennaio 1960 viene presentato un **secondo progetto Medici**: dopo il **primo anno comune** si sarebbe scelto fra latino, osservazioni scientifiche o artistiche; la scuola normale sarebbe rimasta ancora per un decennio di transizione, come scuola affidata ai maestri

v Il **ministro Bosco** nel 1960 presenta ulteriori emendamenti: sarebbe rimasta al secondo anno l'opzione fra latino e applicazioni tecniche, che però non sarebbero state materie d'esame

v Nell'anno scolastico 1960-61 si avvia la **sperimentazione di 304 classi di scuola media unificata**

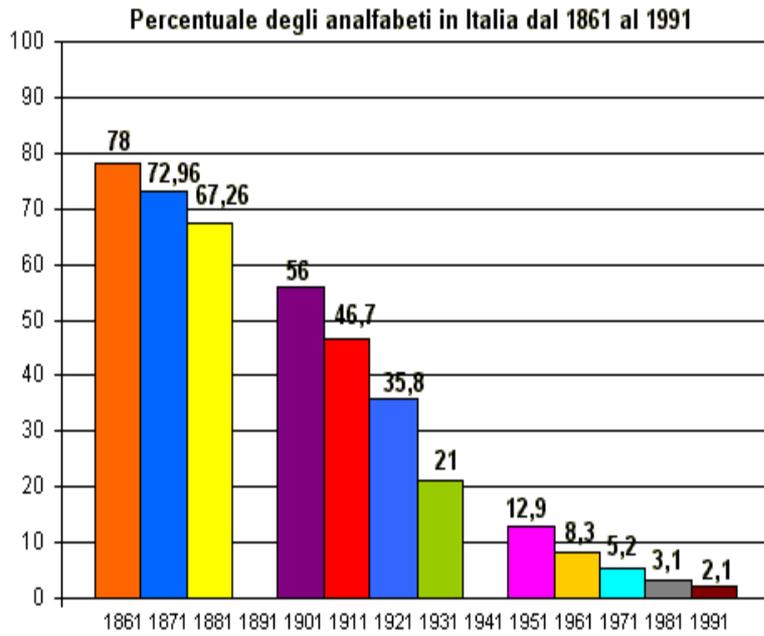
## APPROFONDIMENTI

### *Il processo di alfabetizzazione*

Fino agli anni Sessanta le scuole primarie - pur presenti in quasi i tutti i Comuni italiani - non riescono ad assolvere al compito di alfabetizzare compiutamente il Paese. **Nel 1951 circa un quarto dei bambini non frequenta** regolarmente il corso elementare e **ancora nel 1957 180.000 degli iscritti abbandonano la scuola elementare**. Molti ricorderanno “Non è mai troppo tardi” del maestro Manzi, il primo programma educativo della nostra televisione: la spia sin troppo evidente del fatto che l’analfabetismo è ben lungi dall’essere debellato.

La scuola elementare continua difatti a **patire la contraddizione** che aveva presieduto alla sua nascita. L’insegnamento primario, cioè, **da un lato** identifica la propria funzione nella **alfabetizzazione di base** (“leggere, scrivere e far di conto”) per i molti - anzi i moltissimi - destinati a fermarsi a questo livello di formazione; **dall’altro** è chiamato a svolgere pure il ruolo di **scuola propedeutica agli studi successivi**, ma dunque anche quello di “scegliere” coloro - appunto i “migliori” - che a questi studi avrebbero potuto dedicarsi. 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.

## APPROFONDIMENTI



## **Note per la discussione**

1. Il fallimento della politica scolastica negli anni '50 si deve non solo alla durezza e alle priorità della ricostruzione, ma anche alle rigide contrapposizioni tra “intransigentismi” cattolici e “laicismi” postrisorgimentali. Tutto ciò impedisce di dare effettiva attuazione ai principi innovatori della Carta costituzionale.
2. Alla vigilia della stagione del centro-sinistra l'Italia del *boom* economico, del decollo televisivo e dell'incipiente consumismo opulento si ritrova con una scuola invecchiata e incapace di entrare in reale sintonia con il Paese che cambia.

### **3.3 La Scuola media unica**

#### **Il contesto**

**1962 – 1967**

- L'esperienza del centro-sinistra; sviluppo e crisi: Aldo Moro, Pietro Nenni, Giuseppe Saragat, Ugo La Malfa
- Crescita e radicamento della democrazia
- Gli anni della distensione USA-URSS e le turbolenze della decolonizzazione
- Giovanni XXIII, Paolo VI e Il Concilio Vaticano II

#### **In questi anni assai intensi il Paese comincia a cambiare di volto:**

- Il PIL dei paesi OCSE cresce al tasso del 5%
- L'Italia diventa una realtà industriale. Il boom: tra il 1958 e il 1963 il tasso di crescita del PIL tocca nel nostro paese il livello record del 6,3% annuo
- La migrazione interna: 600mila/800mila persone dal Sud al Nord
- I nuovi soggetti: giovani e donne
- La televisione, l'automobile, la nazionalizzazione dell'industria elettrica

## **La questione**

### ***Scuola e democrazia***

#### ***Crescente domanda di scolarizzazione:***

- ▶ raddoppiano in dieci anni (1948-1958) gli iscritti all'istruzione media, ma ancora circa il 50% dei ragazzi frequenta l'avviamento
- ▶ si incrementa la scuola secondaria, specie quella tecnica e professionale

#### ***ma forti rimangono esclusione e selezione:***

- ▶ nel 1958 il 65% dei ragazzi tra gli 11 e i 14 anni non frequenta alcuna scuola secondaria di 1° grado
- ▶ il 35% residuo è diviso tra scuola media col latino e avviamento professionale
- ▶ su 100 iscritti alla 1a elementare nel 1954-55 solo 67 escono dalla 5a del 1958-59; solo 49 si iscrivono alla media o all'avviamento e ne escono solo in 30
- ▶ negli 8 anni di obbligo si perde il 70% degli iscritti

## CITAZIONI



*“La libertà nella scuola è la condizione pregiudiziale dell’esistenza della scuola pubblica nel sistema costituzionale italiano. Su quel principio si fonda il diritto dell’alunno al rispetto pieno dello sviluppo della sua personalità (all’infuori di ogni pregiudiziale ideologica, religiosa, politica). Questa è la scuola di tutti, ed è a questa che lo Stato dà le sue cure”.*

Tristano Codignola



*“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....”*

don Lorenzo Milani

## Le soluzioni adottate

*In tre anni (1959-1962) - senza né i “pieni poteri” di Casati nel 1859, né l’ampia delega di Gentile nel 1923 - le Camere approvano (Amintore Fanfani presidente del Consiglio, Luigi Gui ministro della P.I.) la legge di riforma della scuola media. Si tratta del punto di approdo di un serrato dibattito che, già aperto agli inizi del Novecento nella Commissione Reale, era stato ripreso alla Costituente e poi proseguito nei decenni successivi. L’incipiente sprigionarsi del nuovo clima politico del centrosinistra consente ora - in un contesto in cui si mediano e si smussano molte delle tradizionali contrapposizioni tra laici e cattolici - di giungere a un testo normativo (la Legge 1859/1962) che segna indubbiamente una svolta radicale nell’ordinamento del sistema scolastico italiano.*

## La Legge 31 dicembre 1962, n. 1859

[link all’articolato]

Questi i suoi tratti essenziali:

- v unifica **tutti** i corsi medi inferiori in un solo percorso triennale;
- v **ridimensiona** l’insegnamento del **latino**;
- v innalza per tutti **l’obbligo** scolastico a **14 anni**;
- v si conclude con l’esame di licenza che ha valore di **esame di Stato**;
- v apre la **via a ogni indirizzo** secondario.

[LINK]

## 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).

**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**

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 delle 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.

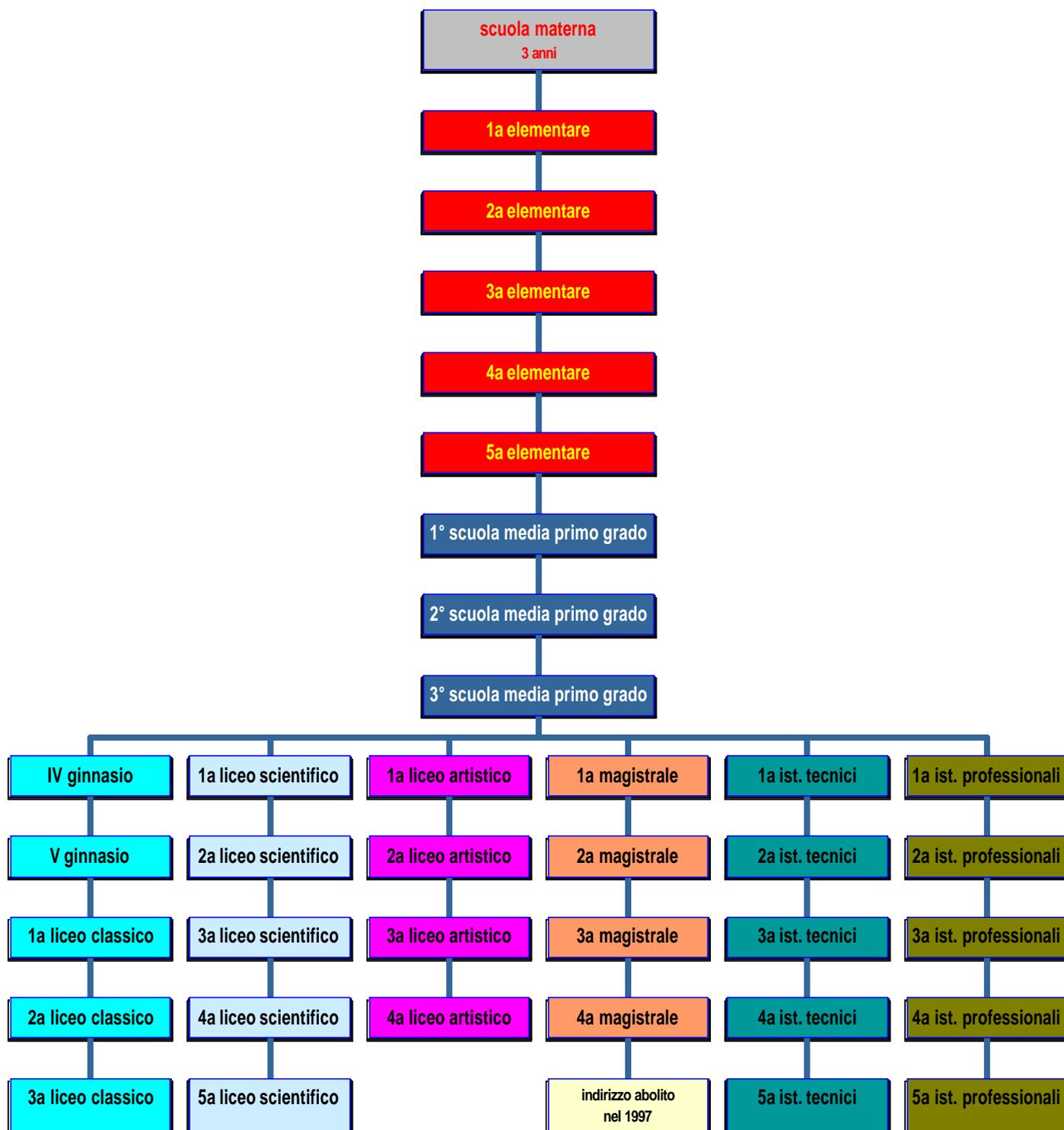
## **I successivi interventi sulla Scuola media unica**

**giugno 1977:** con la **legge n. 348** (ministro Malfatti) viene del tutto **abolito l'insegnamento del latino** e quindi il suo esame per l'accesso al liceo classico. A differenza dell'intenso dibattito e delle vivaci polemiche dei primi anni Sessanta, la decisione passa quasi inosservata. Divengono inoltre obbligatorie l'educazione (ex applicazioni) tecnica - non più divisa per sessi - e l'educazione musicale. Si istituisce la nuova cattedra di "scienze matematiche, chimiche, fisiche e naturali" (ex "matematica e osservazioni ed elementi di scienze naturali")

**agosto 1977:** la **legge n. 517** definisce una parziale modifica dell'ordinamento. Viene **soppressa la sessione autunnale** di riparazione, **abolite le classi differenziali** e di aggiornamento e **istituita la scheda personale** dell'alunno. L'anno scolastico inizia il 10 settembre (dal 1° i collegi elaborano il Piano annuale di attività scolastica)

**febbraio 1979:** **D.M. n. 9, "Nuovi programmi"** che prendono atto dei cambiamenti intervenuti e segnalano un avanzamento sul terreno delle finalità democratiche

## L'ordinamento dopo il 1962



## **Note per la discussione**

1. Con la Media unica, significativa tappa sulla via della attuazione dei principi costituzionali, si apre un processo di scolarizzazione di massa, che - pur procedendo con difficoltà - è effetto e causa di un mutamento profondo della società italiana.
2. Mancando i necessari raccordi con la scuola elementare e soprattutto con quella superiore, la nuova Media determina una discontinuità che sollecita ulteriori riforme.

### **3.4 I Decreti Delegati e le sperimentazioni**

**La scuola diventa di massa**

**La modifica “sperimentale” della Maturità**

**La liberalizzazione degli accessi universitari**

**Le novità dei Decreti Delegati**

**Le sperimentazioni “autonome”**

**Le sperimentazioni “assistite”**

## **Il contesto**

### **1968 - 1989**

- L'esplosione del 1968
- La contestazione dell'autoritarismo
- Lo sfaldamento del "compromesso keynesiano" e l'autunno caldo
- La crisi del centro-sinistra e il "compromesso storico" di Enrico Berlinguer
- I referendum sul divorzio (1974) e sull'aborto (1981)
- La strategia della tensione e la minaccia terroristica
- Il rapimento e l'assassinio di Aldo Moro (1978). L'esperienza della "solidarietà nazionale"
- Il pontificato di Giovanni Paolo II
- Il "pentapartito": Craxi e la "democrazia governante"
- Tramonta l'equilibrio di Yalta
- La caduta del "muro": un secondo '89
- La crisi e il crollo del "socialismo reale"

## **La questione**

### ***La scuola diventa di massa***

- ✓ **nella scuola media** in vent'anni (1963-1983) i professori passano da 147.000 a 282.000
- ✓ **nella scuola secondaria** in venti anni (1965-1975) gli insegnanti salgono da 98.000 a 261.000
- ✓ I docenti delle scuole elementari, medie e superiori sfiorano il milione di unità
- ✓ gli alunni sono più di sette milioni e mezzo

### **La domanda sociale prevale sulla capacità di governare il sistema**

## **Le soluzioni adottate**

- . **Il D.P.R. n. 910 dell'11 dicembre 1969**  
liberalizza gli accessi all'Università e i piani di studio accademici
  
- . **Il Decreto legislativo n. 9 del 15 febbraio 1969**  
modifica "in via sperimentale" gli esami di Stato
  
- . **La Legge delega n. 307 del 30 luglio 1973**  
prefigura il nuovo stato giuridico del personale della scuola

## Il cammino della Legge delega del 1973

. Il disegno di legge portante “*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*” viene per la prima volta presentato alla Camera dei Deputati nel settembre 1970.

. Gli emendamenti sono introdotti nel giugno 1971 durante il dibattito in Commissione. Il testo approvato in aula nel luglio 1971 viene trasmesso al Senato dove decade per la fine anticipata della legislatura.

. Ripresentato alle Camere nella VI legislatura, viene **approvato infine il 26 luglio 1973** dopo tre anni di discussione nel corso di ben quattro governi (Colombo, due Andreotti e Rumor).

. Il varo della **legge delega 30 luglio 1973 n. 477**, pubblicata nella G.U. n. 211 del 16 agosto 1973, giunge al culmine di profondi contrasti: scioperi molto rilevanti, lacerazioni violente fra partiti, conflitti accesi tra sindacati e Governo.

. La legge, ritenuta da alcuni una “**autentica rivoluzione silenziosa**” e da altri una forma di “**normalizzazione**”, delega il governo della Repubblica a emanare entro nove mesi uno o più decreti con valore di legge ordinaria sulla disciplina unitaria del nuovo stato giuridico del personale docente, non docente, direttivo e ispettivo della scuola e sull’istituzione e il riordinamento degli organi collegiali.

## **I principi della Legge delega del 1973**

- λ istituzionalizzazione dei rapporti **scuola-famiglia**;
- λ funzione **educativa** della scuola;
- λ scuola come istituzione da ricomprendere in una più vasta **comunità sociale**;
- λ gestione **sociale** della scuola

### **I “Decreti Delegati” sono promulgati il 31 maggio 1974**

- λ il **D.P.R. 416** sul riordinamento degli **organi collegiali**;
- λ il **D.P.R. 417** sullo **stato giuridico** del personale;
- λ il **D.P.R. 418** sul **lavoro straordinario** al personale ispettivo e direttivo;
- λ il **D.P.R. 419** sulla **sperimentazione**, la ricerca educativa e l’aggiornamento culturale e professionale e sulla istituzione dei relativi istituti (Cede, Bdp, Irrsae)
- λ il **D.P.R. 420** sullo stato giuridico del personale **non insegnante**

Con le modifiche successivamente apportate, i Decreti Delegati fanno oggi parte del **Decreto Legislativo 16 aprile 1994 n. 297**, **Testo unico** delle disposizioni legislative in **materia di istruzione**.

Il Regolamento 275/99 ha abrogato alcune norme per riassumerle e ampliarle nel quadro dell’autonomia (cfr. più avanti diapositive 111 e segg.) [link all’art. 17 del DPR]

## Le innovazioni più rilevanti

- . Vengono istituiti gli **Organi Collegiali** per garantire la partecipazione alla gestione della scuola, considerata ora come *una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica*
- . 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**
- . Si afferma la nozione giuridica della **scuola** come *comunità di soggetti e di organi* istituzionalmente chiamati a operare nel suo ambito
- . Il Collegio dei docenti cura la *programmazione* dell'azione educativa sia per adeguare i programmi di insegnamento alle specifiche **esigenze ambientali**, sia per favorire il **coordinamento interdisciplinare**

## Un nuovo stato giuridico dei docenti

- . Lo stato giuridico definisce la funzione docente come “esplicazione essenziale dell’attività di *trasmissione* della cultura, di contributo alla *elaborazione* di essa e di *impulso alla partecipazione dei giovani* a tale processo e alla formazione umana e critica della loro personalità”
- . “Ai docenti è garantita la *libertà di insegnamento* (*intesa come autonomia didattica e come libera espressione culturale dell’insegnante*). L’esercizio di tale libertà è diretto 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”
- . In sintesi la nuova condizione degli insegnanti viene delineata attraverso la definizione di *alcuni punti chiave*: oltre la nuova definizione della funzione docente e della libertà di insegnamento, la *abolizione delle note di qualifica*, la garanzia delle *libertà sindacali*, le *modalità di concorso* e del passaggio in ruolo, la determinazione *dell’orario di servizio*, delle sanzioni disciplinari, dei congedi e delle aspettative

## . La sperimentazione

valorizza l'**autonomia didattica dei docenti**

si esplica:

- come ricerca e **innovazione** sul piano **metodologico-didattico**;
- come ricerca e **innovazione** degli **ordinamenti** e delle **strutture** esistenti

## Le sperimentazioni “autonome”

Con l'avvento dei Decreti Delegati si apre una **fase sperimentale** che introduce **modifiche nei percorsi di studi, nei contenuti e nei metodi** di tutte le tipologie scolastiche. Il processo di innovazione, però, si realizza con **strategie differenti per ogni ordine di studi**. Tali differenze sono 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.**

Il processo di innovazione, però, si realizza con modalità e tempi differenti. Per superare tale situazione l'Amministrazione cerca di **razionalizzare il processo** e di prefigurare soluzioni generalizzabili.

## Le sperimentazioni “assistite”

A fronte dell'impossibilità di varare in Parlamento, nonostante ripetuti tentativi, la riforma della secondaria, si apre la stagione dei progetti “assistiti”, con l'avvio di curricoli sperimentali non più approntati dalle scuole, ma da esse assunti sulla scorta di indicazioni provenienti dalla Amministrazione centrale.

In questo quadro, alla fine degli anni '80, si sviluppano i lavori della “Commissione Brocca”, che conducono a un progetto di sperimentazione organicamente strutturato e connotato da un impianto comune a tutti gli indirizzi. Il progetto viene accolto soprattutto nell'ordine classico. Negli stessi anni l'istruzione professionale avvia, con il “Progetto '92”, una trasformazione delle proprie scuole, incentrata essenzialmente sulla ridefinizione e razionalizzazione delle aree di professionalità

L'intera stagione dei progetti “assistiti” è caratterizzata da uno sforzo comune sul terreno dell'organicità dell'impianto generale. I progetti difatti riguardano 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 .

## Secondaria: la “riforma impossibile”

La riforma della scuola secondaria ha costituito un **cruciale problema irrisolto** nella lunga stagione che va dalla Costituzione agli inizi della XIII Legislatura (1996)

Il **dibattito** è stato assai **vivace**: si pensi solo alla 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)

**All’ampiezza politica e culturale** della discussione (nel 1974 ben 10 erano le proposte di legge), corrisposero però ripetuti **scacchi parlamentari**.

Per ben quattro volte, infatti, lo scioglimento anticipato del Parlamento rese vana la legge già approvata da uno dei suoi rami:

- il DDL (ministro **Malfatti**), approvato soltanto dalla Camera dei Deputati il 5 ottobre 1978;
- Il DDL (ministro **Bodrato**) frutto dell’unificazione di diverse proposte parlamentari, riesce a superarsi nuovo solo il voto a Montecitorio il 27 luglio 1982;
- il DDL (ministro **Falcucci**), sintesi di proposte del centro-sinistra e della sinistra viene approvato in Senato a voto segreto il 28 marzo 1985. Il successivo dibattito alla Camera viene interrotto bruscamente poco prima della fine anticipata della legislatura;
- il DDL, (ministro **Jervolino**) frutto esso pure di una sintesi di diverse proposte, viene approvato a larghissima maggioranza dal Senato il 22 settembre 1993, ma rimane inoperante per la fine anticipata della legislatura.

## **Note per la discussione**

1. I “Decreti Delegati” sono anche un frutto del '68. La risposta democratica da essi costituita non è stata compiutamente accolta dalla scuola italiana, divisa tra spinte estremizzanti e chiusure tradizionalistiche
2. In assenza di una riforma organica del sistema di istruzione, spirito e potenzialità dei “DD.DD.” in campo organizzativo e metodologico penetrano in maniera diversificata nella scuola, consentendo nei casi migliori una manutenzione intelligente del sistema
3. In modo più efficace nelle scuole elementare e medie, tradizionalmente più aperte a considerare il valore dell'organizzazione e della didattica; in termini assai più riduttivi e marginali nella secondaria superiore nella quale falliscono via via diversi tentativi di riforma
4. Quanto alla lunga stagione sperimentale, il suo mancato approdo alla riforma del sistema ha fatto sì che l'esito complessivo delle innovazioni curriculari non sia stato adeguato alle intenzioni

#### **4. La scuola verso una riforma di sistema**

**4.1 Il “mosaico” della XIII legislatura (1996-2001)**

**4.2 Le novità della XIV Legislatura (2001-2003)**

## **Il contesto**

### **1990 - 2003**

- I “demi clairs matins” (C. Péguy) di fine millennio
- La riunificazione tedesca, la rinuncia di Gorbaciov, la fine dell’URSS (1990)
- La prima guerra in Irak (1991)
- La crisi del consociativismo: il referendum sulla preferenza unica (1991)
- Il trattato di Maastricht (1992): unione monetaria entro il 2000
- I vecchi partiti mutano pelle e si affermano forze nuove. Clinton alla Casa Bianca (1992)
- L’esplosione di “tangentopoli” e i delitti di mafia (Falcone, Borsellino - 1992)
- La riforma della legge elettorale (1993): verso un’Italia bipolare
- Il primo governo del Polo (Berlusconi -1994) e la transizione Dini (1995).
- Le elezioni politiche del 1996 e il governo dell’Ulivo (Prodi: 1996-1998)
- I governi D’Alema e Amato (1999-2001)
- L’elezione di George W. Bush (2000). Prodi presidente della Commissione Europea
- Le elezioni politiche del 2001 e il governo della “Casa delle libertà”
- Si preannuncia la generazione “no global”
- L’attentato alle torri gemelle (2001) e la guerra in Afganistan (2002)
- Si acuisce la crisi mediorientale (2003)
- La seconda guerra in Irak (2003)
- L’allargamento della U.E e la Costituzione europea

## La questione

### *La “società della conoscenza”*

- il *corpus* delle conoscenze cresce e si modifica con ritmo incalzante;
- i fenomeni sociali ed economici in atto a livello internazionale sono caratterizzati da una mobilità e da una variabilità sino a oggi sconosciute;
- lo straordinario sviluppo tecnologico segna sempre di più le condizioni della vita nei suoi molteplici aspetti individuali e collettivi, trasformando progressivamente le stesse modalità dell'apprendimento;
- la risorsa umana diviene il valore strategico.

Il libro bianco Delors (1994): “*Crescita, competitività, occupazione*“

Il libro bianco Cresson (1995): “*Insegnare e apprendere*“

### **In Europa si discute della necessità di una riforma dei sistemi di istruzione e formazione**

#### **La scuola italiana deve confrontarsi col contesto:**

<b>internazionale</b>	.	<b>indicatori insegnamento OCSE</b>
<b>europeo</b>	.	<b>definizione di obiettivi comuni</b>

## APPROFONDIMENTI

### *Istruzione e formazione in Europa*

*Negli accordi di Maastricht (1992) 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).*

Nell'incontro di **Lisbona (2000)** il Consiglio europeo riconosce che l'Unione si trova dinanzi a una svolta epocale risultante dalla globalizzazione e dall'economia fondata sulla conoscenza. Su questa base la Commissione europea elabora un progetto sui traguardi comuni per i diversi sistemi U.E. di istruzione e formazione.

Il Consiglio europeo di **Stoccolma (2001)** fissa **tre obiettivi strategici** da raggiungere entro il 2010:  
migliorare la qualità e l'efficacia dei sistemi di istruzione e formazione  
facilitare a tutti l'accesso ai sistemi di istruzione e formazione;  
aprire i sistemi di istruzione e formazione al resto del mondo

Queste tre indicazioni vengono articolate dal Consiglio europeo di **Barcellona (2002)**.

## **APPROFONDIMENTI**

### ***Gli obiettivi strategici per la scuola europea del 2000***

*Il programma di lavoro elaborato a Barcellona articola i tre obiettivi di Stoccolma in 13 traguardi da raggiungere - attraverso due tappe intermedie (2004, 2006) - entro il 2010*

#### **Obiettivo 1:**

- migliorare l'istruzione e la formazione per insegnanti e formatori
- sviluppare le competenze per la società della conoscenza
- garantire a tutti l'accesso alle TIC
- incoraggiare e intraprendere studi scientifici e tecnici
- sfruttare al meglio le risorse

#### **Obiettivo 2:**

- creare un ambiente aperto per l'apprendimento
- accrescere l'attrattiva dello studio
- sostenere la cittadinanza attiva, le pari opportunità e la coesione sociale

#### **Obiettivo 3:**

- rafforzare i legami con il mondo del lavoro, della ricerca e con la società generale;
- sviluppare lo spirito imprenditoriale
- favorire lo studio delle lingue straniere
- aumentare la mobilità e gli scambi;
- rafforzare la cooperazione europea

## **APPROFONDIMENTI**

### ***I temi chiave dello spazio europeo della conoscenza***

*Per ciascun obiettivo, nel quadro delle sue articolazioni, sono stati individuati 42 temi chiave con i relativi strumenti di monitoraggio dei processi. Questi alcuni dei temi più significativi:*

#### **per l'obiettivo 1:**

- individuare le nuove competenze di insegnanti e formatori nella società della conoscenza
- individuare le competenze di base degli studenti, integrarle nei piani di studio e mantenerle lungo l'arco della vita
- aumentare gli investimenti in risorse umane

#### **per l'obiettivo 2:**

- ampliare l'accesso all'apprendimento permanente
- promuovere percorsi flessibili di apprendimento
- incoraggiare il proseguimento degli studi dopo l'obbligo scolastico

#### **per l'obiettivo 3:**

- promuovere la collaborazione tra i sistemi di istruzione e formazione e la società
- accrescere efficienza e rapidità del riconoscimento delle competenze acquisite
- istituire partenariati tra istruzione, formazione e imprese

*Nel nuovo contesto europeo si impone anche in Italia 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

## **4.1 Il “mosaico” della XIII legislatura**

**4.1.1 L'autonomia scolastica**

**4.1.2. Il nuovo esame di Stato**

**4.1.3. L'obbligo scolastico e formativo**

**4.1.4 Il “riordino dei cicli”**

**4.1.5 La “legge di parità”**

## **La riforma di sistema nella XIII legislatura ministri Luigi Berlinguer (1996-2000) e Tullio De Mauro (2000-2001)**

### **LE RAGIONI**

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.

### **LE FINALITÀ**

**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 a:**

- le inedite trasformazioni politiche, economiche e sociali a livello mondiale;
- la crescita del *corpus* delle conoscenze;
- lo straordinario sviluppo tecnologico

**rafforzare** il ruolo dell'Italia nella U.E., garantendo:

- l'adeguamento del nostro sistema agli *standard* europei

#### **4.1.1 L'autonomia scolastica**

**4.1.1.1 Le premesse: la riforma della P.A.**

**4.1.1.2 L'art. 21 della l. 59/97**

**4.1.1.3 Il coinvolgimento delle scuole**

**La sperimentazione**

**Il finanziamento**

**Il monitoraggio**

**4.1.1.4 Il "Regolamento"**

## Le radici dell'autonomia

- La **Conferenza nazionale della scuola** (gennaio- febbraio 1990) pone il problema della forma del suo governo: si prefigura una autonomia delle scuole a fronte di una nuova funzione del Centro che non gestisce, ma fissa gli obiettivi, valuta processi, corregge disfunzioni (S. Cassese)
- L'intero processo di riforma della P.A. (cfr. ad esempio le LL. 142/90 e 241/90) mira a un **nuovo rapporto** con il cittadino come utente dei servizi e titolare di diritti
- Le cosiddette “**Bassanini 1**” e “**Bassanini**” (LL. 59/97 e 127/97) si inseriscono in questo processo innovativo, esplicitando la volontà politica di:
  - ◆ delegare funzioni alle regioni
  - ◆ accorpare uffici
  - ◆ snellire le procedure
  - ◆ controllare le funzioni e non gli atti
  - ◆ avviare procedimenti di tipo contrattuale
  - ◆ ampliare la considerazione del territorio

**L'art. 21 della legge 59/97 definisce i criteri generali dell'autonomia delle scuole.**

## **Le soluzioni adottate**

**L'articolo 21 della legge 15 marzo 1997, n. 59 [link all'art. 21]**

### **al centro**

. la definizione degli standard nazionali di istruzione e formazione; la programmazione e la perequazione

### **alle singole scuole**

. la personalità giuridica, l'autonomia didattica e organizzativa, l'ampliamento dell'offerta formativa

#### **a) l'autonomia didattica:**

- . scelta delle metodologie per raggiungere gli obiettivi
- . organizzazione degli spazi e dei tempi di lavoro
- . insegnamenti opzionali, facoltativi e aggiuntivi

#### **b) l'autonomia organizzativa:**

- . durata diversa dell'unità oraria di lezione
- . articolazione del gruppo classe
- . impiego flessibile dell'attività docente

#### **c) l'ampliamento dell'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.

## Il coinvolgimento delle scuole

. Il varo della “Bassanini1” non dissipa il **clima di incertezza** e persino di diffidenza (“privatizzazione selvaggia”, “presidi manager” “scuole di serie A e B” ecc.) che il tema dell’autonomia aveva suscitato nel mondo della scuola

. L’articolo 21 è parte di una **legge delega** (la L. 59/97), le cui le dichiarazioni di intenti richiedono poi una puntuale **attuazione** attraverso specifici **provvedimenti giuridici**

. Il periodo di tempo della complessa attività normativa di applicazione dell’articolo 21 costituisce l’occasione di un diretto **coinvolgimento** degli **operatori scolastici**

. Le scuole danno vita a una **sperimentazione** via via più diffusa, sorretta da uno specifico **finanziamento** e seguita da una puntuale azione di **monitoraggio**

## La sperimentazione

. Nell'a.s. 1998/99, con la regia del **Coordinamento nazionale dell'autonomia** e il supporto dei **Nuclei provinciali**, la sperimentazione viene orientata (**D.M. 251/98 – Direttiva 238/98**) a esplorare i seguenti ambiti:

- a) adattamento del **calendario scolastico**;
- b) **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;
- c) **articolazione flessibile del gruppo classe**, delle classi o sezioni, anche nel rispetto della integrazione degli alunni con handicap;
- d) organizzazione di attività di **recupero e sostegno**;
- e) attivazione di insegnamenti integrativi **facoltativi**;
- f) attività in **collaborazione** con **altre scuole** e con **soggetti esterni** per l'integrazione della scuola con il territorio

. Nell'a.s. 1999/2000, il Coordinamento nazionale, in vista dell'imminente entrata a regime dell'autonomia, stimola le scuole a non limitarsi più solo - come nell'anno precedente - a questo o quell'ambito, ma ad avviare la **sperimentazione** di veri e propri **Piani dell'Offerta Formativa** (POF).

## Il finanziamento

. La Legge n. 440 del 18 novembre 1997 rende disponibile un “fondo per l’allargamento e per l’arricchimento e l’ampliamento dell’offerta formativa e per gli interventi perequativi”.

. La cifra posta a bilancio è di 1000 miliardi per il triennio 1997-1999. Lo stanziamento, pur in sé insufficiente, è tuttavia significativo: non si tratta, infatti, di un intervento *una tantum*, bensì di un *provvedimento stabile*, destinato a riproporsi anche negli anni successivi.

. L’obiettivo - almeno nelle intenzioni iniziali - è quello di *fornire risorse fresche e aggiuntive ai progetti di innovazione* didattica e organizzativa delle scuole.

. Interviene una *novità significativa* nel rapporto tra Centro e periferia. Il Ministero non dà prescrizioni, ma indica obiettivi che le scuole possono raggiungere attraverso una programmazione autonoma alla quale vengono garantite risorse finanziarie.

. Tra l’Amministrazione e le istituzioni scolastiche si stringe anzi una sorta di “*patto d’onore*” perché i progetti ottengono un finanziamento solo per il fatto di essere presentati e non necessitano di autorizzazione preventiva.

. Il “patto” si fonda sulla convinzione che le energie, il *desiderio* di riscatto e di *innovazione*, la stessa fantasia della “scuola militante” sono destinati a prevalere sui *rischi di logiche corporative* e di piccoli cabotaggi.

Per la prima volta, cioè, nella storia del nostro sistema educativo le componenti che nella scuola vivono e della scuola vivono possono diventare protagoniste del tutto autonome di un momento non marginale della programmazione dell’offerta formativa.

. Strada facendo, la legge 440/97 ha finito per divenire una *sorta di “minifinanziaria” della scuola*, cui ricorrere per le necessità più diverse.

## Il monitoraggio

. Il monitoraggio dell'autonomia ha costituito una **esperienza inedita** per il MPI, sia per la ricchezza dei dati raccolti, sia per la tempestività della loro comunicazione

. Il monitoraggio ha previsto una prima fase (1998-99) tesa alla **rilevazione completa di tutti i progetti** presentati dalle scuole. Tale intervento ha portato a esaminare **diecimila** progetti (**l'88 per cento delle istituzioni scolastiche** del Paese ne ha presentato almeno uno) e a effettuare quindi uno **zoom** più ravvicinato sui **seimila progetti "complessi"**, che hanno richiesto un **finanziamento integrativo** al di là di quello standard comunque previsto e garantito per tutti. Sono state inoltre "osservate" 1000 scuole per rilevare e evidenziare le **"pratiche migliori"**.

. Nella seconda fase (1999-2000) è poi stato condotto un **monitoraggio sulla sperimentazione del Piano dell'offerta formativa**

. In estrema sintesi, dal monitoraggio sono emersi questi **dati salienti**:

a) le scuole hanno posto al centro della propria attività sperimentali il **tema della didattica**, relegando invece a quote sostanzialmente marginali soluzioni meramente organizzativistiche quali la "settimana corta";

b) la **sperimentazione** dell'autonomia è apparsa **diffusa** omogeneamente **nell'intera penisola**, a riprova che il processo di autonomia non intacca, ma semmai tende a rafforzarlo, l'*idem sentire* formativo e culturale del Paese;

c) una certa **ritrosia** delle scuole **a porsi in rete**.

## APPROFONDIMENTI

### *Obiettivi della sperimentazione*

- . impegnare le scuole nell'ultimo anno di rodaggio **a misurarsi in concreto con** quello che era destinato a divenire nel 2000 una delle modalità qualificanti dell'autonomia a regime: **il POF**;
- . impegnare le scuole a dare una **veste unitaria** alle diverse esperienze da esse attivate in precedenza, superando incertezze e limiti (casualità, marginalità, consenso fittizio del collegio docenti ecc.);
- . impegnare le scuole a “farsi le ossa” sul terreno della **progettazione**, in modo da renderla sempre di più il **momento fondante** della loro azione formativa.

## APPROFONDIMENTI

### *La consultazione sulla bozza del Regolamento*

. Nel marzo 1998 viene inviata a tutte le scuole una scheda di consultazione (“*La parola alle scuole*”) su una **prima bozza di Regolamento** dell’autonomia scolastica. La scheda sottopone i singoli articoli al giudizio di capi di istituto, docenti, personale ATA, allievi e genitori, che possono esprimersi singolarmente o in gruppi.

. Moltissime sono le istituzioni scolastiche che rispondono alla consultazione: **8.984 su 13.054** (pari al 68%). Le **19.023 schede** rispondono su quasi tutti gli articoli in modo molto puntuale. Le **risposte** sono complessivamente **omogenee** sia nei diversi gradi di istruzione (con una lieve prevalenza nella scuola elementare), sia nelle aree geografiche del paese (con una partecipazione più accentuata nei centri piccoli e medi rispetto alle grandi aree urbane).

. La consultazione costituisce una **forma di avvicinamento dell’amministrazione** ai destinatari della propria azione che tende, da un lato, a preparare all’innovazione e, dall’altro, a rilevare i punti critici e le possibili proposte emendative.

. I **punti critici** emersi dalla consultazione sono molto chiari: diffidenza nei confronti degli Enti locali, timore di una differenziazione di livello delle scuole e preoccupazione per l’assenza di adeguato finanziamento. Le **aperture** e le **aspettative** sono altrettanto chiare: autonomia come processo ormai ineludibile, utilità di un allargamento dell’offerta formativa, interesse per la definizione di *curricoli* e attesa per nuove regole adeguate all’autonomia, in particolare per i diversi Organi Collegiali.

**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*

**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*

## **Il “Regolamento”: i metodi**

### **Autonomia funzionale (art. 1)**

La scuola, sintesi tra le esigenze individuali e gli obiettivi nazionali, non è più la mera articolazione terminale dell'amministrazione

### **Piano dell'offerta formativa (art. 3)**

Integrazione di tutte le componenti e di tutti i progetti.

Esigenze del contesto culturale, sociale ed economico della realtà locale

Responsabilità >finalità: successo formativo.

### **Flessibilità didattica e organizzativa (artt. 4-5)**

Valorizzazione delle diversità.

Promozione delle potenzialità di ciascuno.

I soggetti.

La didattica

### **Reti (art. 7)**

Apertura ad altre scuole e al territorio

Arricchimento dei contenuti e dilatazione dei soggetti coinvolti

## **Il “Regolamento”: i contenuti**

### **Definizione dei curricoli (art. 8)**

Il Ministro della P.I., previo parere delle commissioni parlamentari e sentito il CNPI, definisce:

- . gli obiettivi generali del processo formativo
- . gli obiettivi specifici di apprendimento relativi alle competenze degli allievi
- . l’orario complessivo dei curricoli
- . la quota oraria nazionale
- . la quota oraria riservata alle scuole
- . i limiti di flessibilità per la compensazioni tra le discipline

### **Ampliamento dell’offerta formativa (art. 9)**

- . discipline facoltative
- . iniziative a favore degli alunni
- . iniziative di informazione/formazione dei genitori

### **Innovazione (artt. 6 e 11)**

Il Ministro della P.I. promuove e sostiene progetti nazionali, regionali, e locali volti a esplorare innovazioni degli ordinamenti proposti dal CNPI, da una o più scuole, da uno o più IRRSAE (oggi IRRE), da una o più regioni

## **Il “Regolamento”: il territorio**

### **Nel Piano dell’offerta formativa**

Esso è coerente con gli indirizzi nazionali e riflette le esigenze del contesto sociale ed economico della realtà locale, tenendo conto della programmazione territoriale dell’offerta formativa.

Il dirigente scolastico attiva i necessari rapporti con gli Enti locali e con le diverse realtà istituzionali, culturali, sociali ed economiche operanti nel territorio.

### **Nell’autonomia didattica**

Essa facilita il coordinamento con le iniziative assunte dagli Enti locali in materia di interventi integrativi

### **Nella definizione dei curricoli**

La determinazione del curricolo tiene conto delle esigenze e delle attese espresse dalle famiglie, dagli Enti locali, dai contesti sociali, culturali ed economici del territorio

### **Nell’ampliamento dell’offerta formativa**

Si possono prevedere discipline facoltative secondo le esigenze del contesto e anche per soggetti - giovani e adulti - esterni alla scuola, percorsi integrati, programmati sulla base di accordi con le Regioni e gli Enti locali

### **Negli accordi di rete**

Si possono stipulare convenzioni con Università, enti istituzioni, associazioni, agenzie

**La prima applicazione dell'art. 8**  
(D.I. 26 giugno 2000, n.234) [link al testo del decreto]

**I curricoli**

Dal 1° settembre 2000 - e fino alla definizione dei nuovi piani di studio - gli ordinamenti e le sperimentazioni oggi ancora vigenti costituiscono i **curricoli** previsti **dall'articolo 8** del Regolamento dell'autonomia

**Obiettivi e competenze**

Ogni scuola può riorganizzare nel suo **POF** i percorsi didattici secondo modalità fondate su obiettivi specifici di apprendimento e competenze

**Le quote del curricolo**

Una quota **nazionale** pari all'85% del monte ore annuale

Una quota **riservata alle scuole** del 15% del monte ore annuale

**Utilizzazione della quota del 15%**

- . o per confermare il quadro orario esistente
- . o per realizzare compensazioni tra le discipline
- . o per introdurre nuove discipline

## In sintesi

### Il “Regolamento” muta radicalmente i rapporti all’interno del sistema di istruzione e formazione

- **il Ministero** fissa gli obiettivi ed elabora gli indirizzi generali
- **le singole scuole** operano la sintesi tra le indicazioni nazionali, le esigenze degli allievi, le istanze del territorio

### L’**autonomia** non è un fine, ma uno strumento per raggiungere gli **obiettivi**.

- le singole scuole
  - interagendo tra di loro
  - costruendo i curricoli
  - scegliendo le metodologie

mirano a

- rendere più saldo ed esteso il **successo formativo**
- a innalzare il **livello culturale** del Paese

## Note per la discussione

1. L'autonomia non è una finalità, ma uno strumento per raggiungere quelli che sono gli obiettivi precisi del rinnovamento della scuola avviato in Italia: un più saldo ed esteso successo formativo degli allievi e un conseguente innalzamento del complessivo livello culturale del Paese. L'autonomia si configura come la modalità nuova - un vero e proprio *modus vivendi et operandi* - della scuola prossima ventura.

2. Il sistema scolastico era come "ingessato" dalle rigidità costituite da un quadro normativo che conservava non pochi tratti di stampo gerarchico e centralistico. Consuetudini e mentalità ampiamente diffuse avevano contribuito a rafforzare un tale assetto.

3. Questa complessiva rigidità aveva reso difficile agli insegnanti - soprattutto a quelli della scuola secondaria superiore - il compito di accompagnare gli alunni nei loro tempi e nei loro ritmi di apprendimento (tempi e ritmi che non possono certo essere gli stessi per tutti) e di valorizzare le loro effettive potenzialità, le loro vocazioni peculiari e le loro diverse scelte.

4. La scuola dell'autonomia non è solo una scuola flessibile, ma anche una scuola non più chiusa in se stessa, semplice terminale degli *input* provenienti dal centro. Essa è chiamata a dialogare con le altre scuole, con gli Enti locali, con le Università, con le Associazioni professionali e disciplinari, con le più diverse realtà istituzionali pubbliche e private: in un parola con il territorio in cui l'istituzione scolastica si trova a operare.

5. La scuola dell'autonomia è una scuola aperta. È una scuola che diventa trasparente, che si mette in vetrina perché riconosce ai ragazzi, alle famiglie, alla società civile il diritto di sapere e, quindi, anche di dire.

6. Il Piano dell'offerta formativa costituisce l'espressione della identità delle scuole. Da questo fondamentale documento ci si può fare un'idea di come si vive in una scuola. Si possono così valutare non solo contenuti, metodologie e sbocchi del percorso formativo seguito in una data scuola, ma apprezzare anche l'offerta di spazi e di opportunità extracurricolari, le iniziative di recupero e di approfondimento, l'utilizzazione delle strutture nel tempo di lavoro e di studio e in quello "libero" e "disinteressato", le modalità dei comportamenti individuali e collettivi: in breve, il clima complessivo.

## 4.1.2 Il nuovo esame finale di Stato

### Le radici della Legge

Dopo il fallimento nel 1920 del tentativo di **Benedetto Croce**, 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.

Il provvedimento non solo era coerente con la **serietà** e con il **rigore selettivo** delle “**poche scuole, ma scuole**”, ma intendeva pure rispondere una **tradizionale esigenza dei cattolici**, i quali vedevano nell'esame di Stato la legittimazione delle loro istituzioni formative.

A fronte delle proteste per la **severità** spesso **drastica** dell'esame, la **normativa** fu in parte **attenuata** nel 1924 da Alessandro Casati.

L'**articolo 33, comma 5** della **Costituzione** prescrive l'esame di Stato per la conclusione dei tre gradi di scuola (elementare<sup>1</sup>, medio e superiore).

Nel 1969, **il decreto legislativo n. 9 del 15 febbraio 1969** introduceva una “**maturità sperimentale**”, con una significativa diminuzione delle materie e delle prove d'esame. Tale sperimentazione, con esiti via via sempre meno credibili sul terreno valutativo, era destinata a durare fino al 1997.

---

<sup>1</sup> La legge delega 53/2003 prevede oggi l'abolizione dell'esame nella scuola elementare

## Le soluzioni adottate

La **legge 10 dicembre 1997, n. 425** sostituisce la vecchia maturità “sperimentale” del 1969. L’**esame finale di Stato** prevede: [link al testo]

- . l’ammissione di **tutti gli studenti** scrutinati
- . la condizione **dell’esistenza di un triennio funzionante** per consentire alle **scuole private** di essere **sede d’esame**;
- . tre **prove scritte** (viene rivisitato il tradizionale “tema” e si introduce una terza prova di accertamento pluridisciplinare proposta dalla Commissione
- . un **colloquio** su **tutte** le materie dell’ultimo anno;
- . la valutazione anche attraverso i **crediti** scolastici e formativi accumulati nell’ultimo triennio;
- . l’accertamento di **conoscenze, competenze e capacità** professionali;
- . il punteggio assegnato in **centesimi**, con soglia di sufficienza a 60/100;
- . una **Commissione**<sup>1</sup> - con Presidente esterno - composta per metà da docenti della stessa classe e per **metà da docenti esterni**.

---

<sup>1</sup> Per i mutamenti intervenuti nel 2002, cfr. diapositiva 151

### 4.1.3 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 1999<sup>1</sup>, n. 9 prevedeva**: [link al testo]

- . 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

---

<sup>1</sup> N.B. La legge 9/2000 è stata abrogata dalla legge delega n. 53 del 28 marzo 2003 (cfr. più avanti diapositive 152 e segg.)

## **L'obbligo formativo**

**L'articolo 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144** prevede<sup>1</sup> l'obbligo di frequenza di attività formative sino al compimento del 18° anno di età.

**Tale obbligo formativo può essere assolto:** [link al testo dell'art.68]

- . 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.

---

<sup>1</sup> N.B. Il contenuto dell'art. 68 va oggi rivisto alla luce di quanto recita la legge delega n. 58 del 28 marzo 2003 (cfr. più avanti diapositive 152 e segg.) e da quanto prevedranno i suoi decreti e/o i suoi regolamenti attuativi.

#### **4.1.4 Il “Riordino dei cicli”**

##### **La legge 10 febbraio 2000, n. 30<sup>1</sup>**

Essa mirava - in stretto rapporto con le tre leggi appena ricordate e con la normativa dell'autonomia - a “riordinare i cicli di istruzione”, riorganizzando secondo una logica di sistema l'intero ordinamento scolastico.

La legge 30/2000 è stata approvata prima dei mutamenti al titolo V della Costituzione, che è venuto a modificare il quadro dei rapporti tra centro e periferia in merito all'istruzione (assegnata allo Stato) e all'istruzione e formazione professionale (assegnate alle Regioni).

---

<sup>1</sup> N.B. La legge 30/2000 è stata abrogata dalla legge delega n. 53 del 28 marzo 2003 (cfr. più avanti diapositive 152 e segg.).

## **L'articolazione della legge [link al testo della l. 30/2000]**

1. Si impegnava la Repubblica a generalizzare *la scuola dell'infanzia*, rafforzandone gli *standard* qualitativi e il raccordo con il ciclo successivo.
2. Si istituiva un *scuola di base* di *sette anni* che integrava le attuali elementari e medie. Si trattava di un itinerario unitario, articolato e progressivo, con cui si prefigurava un "ciclo lungo", più omogeneo al suo interno e più collegato al ciclo successivo.
3. Si istituiva una *scuola secondaria* di *cinque anni*, caratterizzata dalla riduzione della pletera dei suoi attuali indirizzi e dalla affermazione - nel rispetto della specificità e del grado di conclusività di ciascuno - della loro pari dignità formativa. Essa prevedeva l'articolazione in **4 aree**: **classico-umanistica** (liceo classico e liceo linguistico), **scientifica** (liceo delle scienze matematiche e sperimentale e liceo delle scienze sociali), **tecnica e tecnologica** (con 5/6 indirizzi), **artistica e musicale** (con almeno 2 indirizzi).
4. Si prevedevano le "**passerelle**", la possibilità cioè di passare - attraverso procedure di orientamento e riorientamento - da un indirizzo all'altro, correggendo così eventuali errori di scelta.
5. Si prevedeva la possibile uscita a conclusione dell'obbligo scolastico, nell'apprendistato e nella formazione professionale, anche mediante **percorsi integrati tra istruzione e formazione**, per l'assolvimento dell'obbligo formativo.
6. Si prevedeva, al termine dei cinque anni del ciclo secondario, un approdo o all'**università** o all'istruzione e la formazione tecnica superiore (**IFTS**) o al mondo del lavoro.
7. Si prevedeva la presentazione di un **programma quinquennale** di progressiva attuazione della riforma, corredato da una relazione di fattibilità.
8. Si prevedeva una **verifica in Parlamento** al termine di ogni triennio di applicazione.

## **Regolamento recante norme in materia di curricoli della scuola di base (28.2.2001)<sup>1</sup>**

*La Commissione di studio istituita dal ministro De Mauro ha lavorato per oltre un anno alla definizione dei nuovi curricoli, previsti dal combinato disposto dell'art. 8 del Regolamento dell'autonomia e della l. 30/2000.*

*Frutto del lavoro sono state le "Indicazioni curricolari per la scuola di base", divenute parte integrante del Regolamento che definiva orari, discipline (tra cui fin dall'inizio una lingua europea moderna e una prima alfabetizzazione informatica modalità organizzative della scuola di base, nonché la data dell'avvio del primo anno (settembre 2001).*

L'allegato "curricolare" al Regolamento 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

---

<sup>1</sup> N.B. Dopo le elezioni politiche del maggio 2001 il Regolamento, già inviato alla Corte dei conti per la registrazione, è stato ritirato in data 5.7.2001.

**Schema della L. 30/2000**



#### 4.1.5 La “legge di parità”

##### Le radici della Legge

L'unificazione è stata non solo “tardiva”, ma segnata anche da profondi **pregiudizi ideologici**, come nel caso della contrapposizione tra laici e cattolici.

Da un lato, la **Chiesa** rivendicava un **ruolo** plurisecolare e **non immeritevole** sul terreno della formazione dell'*intelligenza* nella nostra penisola; dall'altro, il **nuovo Stato** liberal-borghese mirava ad adeguare il **contesto** educativo italiano a quello delle grandi **nazioni europee**.

L'Italia non ha però conosciuto le asprezze né del *Kulturkampf* bismarkiano, né del'anticlericalismo della Francia postdreyfusarda.

Nel nostro paese, al contrario, hanno finito spesso per prevalere le **tregue**, gli armistizi, i **compromessi**.

Non di rado queste tregue e questi compromessi (dai Patti Lateranensi del '29 agli articoli 7 e 33 della Costituzione sino alla revisione concordataria del 1984) hanno storicamente avuto esiti non del tutto negativi sul terreno della pace religiosa e della stessa convivenza della società civile.

La **legge di parità approvata nel 2000** è senza dubbio ancora una soluzione di compromesso. Al di là dei suoi limiti e delle sue insufficienze, può tuttavia costituire un **primo passo** sulla via dello scioglimento di un nodo da sempre intricato.

## **Le soluzioni adottate**

*Il dibattito che - dopo una vicenda ormai secolare - ha condotto all'approvazione di una legge sulla parità è stato assai vivace, coinvolgendo e dividendo (anche al loro interno) le forze politiche e sociali.*

**La legge 10 marzo 2000, n. 62** [link al testo della legge]

### **Articolo 1**

**comma 1:** “Il sistema nazionale di istruzione è costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie, private e degli enti locali”.

**comma 2:** sono paritarie le scuole che corrispondono agli ordinamenti generali dell'istruzione;

**comma 3:** le paritarie hanno assicurata “piena libertà” culturale e didattica. Il loro progetto educativo segnala le “eventuali ispirazioni di carattere culturale o religioso”.

**comma 4:** la parità è riconosciuta se le scuole si impegnano:

- al rispetto della Costituzione, a un POF rispondente agli ordinamenti vigenti, alla pubblicità dei bilanci;
- a garantire locali conformi alle norme;
- al funzionamento di Organi collegiali elettivi;
- all'iscrizione di quanti facciano richiesta;
- all'applicazione della normativa sull'*handicap*;
- alla organica costituzione di corsi completi;
- ad avere docenti abilitati, nel rispetto dei contratti nazionali di lavoro;

**comma 5:** le scuole paritarie sono soggette alla valutazione dell'Invalsi; esse possono valersi di personale docente volontario abilitato nella misura di un quarto delle prestazioni complessive;

**comma 6:** il Ministero accerta possesso e mantenimento dei requisiti per la parità;

**comma 7:** dopo 3 anni di applicazione della legge sono previste due sole tipologie di scuole private: paritarie e non paritarie;

**comma 8:** norma fiscale particolare;

**comma 9:** a sostegno delle spese delle famiglie si adotta un piano straordinario di finanziamento alle Regioni da utilizzare mediante l'assegnazione di borse di studio nelle scuole statali e paritarie; i beneficiari sono scelti in base al reddito;

**comma 10:** la borsa di studio si fruisce tramite detrazione dall'Irpef;

**comma 11:** interventi prioritari per le famiglie svantaggiate;

**comma 12:** allo scopo sono impegnati 250 miliardi per il 2000, 300 annui a decorrere dal 2001;

**commi 13-14:** norme finanziarie;

**commi 15-16-17:** variazioni di bilancio.

## 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 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 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 amministrare 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 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.

## **4.2 Le novità della XIV legislatura**

**4.2.1 Gli “Stati generali” della scuola**

**4.2.2 La modifica all’esame di Stato**

**4.2.3 La “legge delega”**

**4.2.4 Il D.M. 61/2003**

## **La riforma di sistema nella XIV legislatura ministro Letizia Moratti (2001)**

### **LE RAGIONI**

Gli impegni al cambiamento assunti in campagna elettorale;

la distanza tra gli sforzi e i risultati: il costo per studente della scuola italiana è più alto del 15% rispetto alla media europea;

un diploma di scuola secondaria posseduto dal 40% della popolazione adulta contro il 61% della Francia e l'84% della Germania;

le dispersioni e le inefficienze che allontanano l'istruzione dal mondo del lavoro;

i rischi di marginalizzazione connessi a un debole sistema educativo, formativo e di ricerca.

### **LE FINALITÀ**

favorire la crescita e la valorizzazione della persona umana;

consolidare il sistema scolastico articolato in scuole statali e paritarie;

rispettare le scelte educative della famiglia;

potenziare l'autonomia scolastica;

garantire la pari dignità di istruzione e formazione professionale;

definire le norme dell'istruzione e i livelli essenziali delle prestazioni della formazione professionale;

rafforzare un sistema nazionale di valutazione.

## APPROFONDIMENTI

### *Il sistema di istruzione e formazione e il nuovo titolo V della Costituzione*

La **legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3**, ha apportato significative modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. Anche il sistema di istruzione e formazione viene investito dalla novità poiché **allo Stato resta la legislazione esclusiva della sola istruzione**, mentre quella relativa all'**istruzione** e alla **formazione professionale** diviene di **esclusiva pertinenza delle Regioni**.

Tutta una serie di materie relative al sistema diviene inoltre oggetto di legislazione concorrente (fatta salva **l'autonomia scolastica** che così acquisisce **dignità costituzionale**"), il che porterà Stato e Regioni a impegnarsi in un confronto non semplice sul terreno delle rispettive competenze. Starà ai decreti attuativi o addirittura a una nuova riscrittura del titolo V (probabilmente in termini di ancora più accentuata "*devolution*") cercare di sciogliere nodi assai intricati.

Resta il fatto che, per ora, la lettera m) del nuovo articolo 117 recita che **"lo Stato ha legislazione esclusiva nella [...] determinazione dei livelli delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"**. Ora, poiché non solo i titoli dell'istruzione, ma pure le qualifiche dell'istruzione e della formazione professionale debbono rispondere a livelli essenziali di prestazione definiti su base nazionale, ciò ha fatto ritenere che tali livelli possano e debbano essere definiti in sede centrale.

## 4.2.1 Gli “Stati generali” della scuola

### Il Documento presentato agli Stati Generali dell’istruzione<sup>1</sup>

Ritirato il “Regolamento recante norme in materia di curricoli della scuola di base”, il Ministro istituisce nel luglio del 2001 un “Gruppo ristretto di lavoro”, presieduto da Giuseppe Bertagna e incaricato di “svolgere una complessiva riflessione sull’intero sistema di istruzione”. Il nuovo Ministro rispondeva in tal modo a una delle assicurazioni che la coalizione vincitrice nel voto del 13 maggio aveva dato: abrogare la legge 30/2000 o sospenderla o comunque rivisitarla sostanzialmente.

Nel dicembre 2001 un ampio documento (“Una scuola per crescere”) rende pubbliche le conclusioni. Questo *Rapporto finale* viene presentato agli “Stati Generali”.

Anche nella nuova ipotesi il percorso si riduce di un anno, così come aveva già previsto la legge 30/2000. Muta però il rapporto tra obbligo di istruzione e obbligo formativo. Infatti, nel Documento l’obbligo di istruzione di dieci anni della legge 9/2000 si trasforma in un “diritto/dovere dei cittadini ad acquisire una Qualifica garantita nei suoi standard qualitativi dalla Repubblica in almeno 12 anni di istruzione/formazione o, comunque, entro il 18° anno”.

La scuola dell’infanzia restava identica a quella delineata dalla legge 30/2000. Significative si presentavano invece le correzioni della “scuola di base”. Veniva ipotizzata una articolazione unitaria della scuola dai sei ai quattordici anni. Il piano degli studi prevedeva quattro cicli biennali tra loro collegati. Il modello richiamato nel Documento era in sostanza quello degli attuali “istituti comprensivi”. Le valutazioni andavano previste non più anno per anno, bensì secondo scansioni biennali. Un significato particolare acquistava in tal senso la valutazione del sesto anno che - abolito l’esame di quinta elementare - veniva a collegare la scuola primaria con quella media.

Per la scuola secondaria, il Documento prevedeva una riforma radicale rispetto non solo al Riordino berlingueriano, ma anche all’ordinamento degli studi superiori oggi ancora vigente. La proposta avanzata era infatti quella di giungere a un sistema contraddistinto da due canali paralleli di natura pedagogica, di identità curricolare e di fisionomia istituzionale ben definita: il primo di istruzione e il secondo di formazione.

Anche nella nuova ipotesi il percorso si riduceva di un anno: per entrambi i canali si ipotizzava una scansione quadriennale.

Il Documento prefigurava un itinerario contraddistinto da un impianto di “elevata qualità culturale ed educativa”. In questo primo canale sarebbero confluiti - ridotti di un anno rispetto alla loro tradizionale durata - gli attuali licei e gli attuali istituti tecnici a forte connotazione scientifico-tecnologica. Il canale avrebbe dato accesso non solo all’università, ma anche alla specializzazione non universitaria.

Su un livello di pari dignità culturale ed educativa, veniva previsto un “percorso parallelo” di formazione professionale, nel quale erano presumibilmente destinati a confluire gli attuali istituti tecnici a più pronunciata valenza professionalizzante, gli attuali istituti professionali e la stessa formazione professionale regionale.

---

<sup>1</sup> N. B.: i contenuti del Documento sono stati in parte modificati dalla legge 53/2003 (cfr. diapositive 152 e segg.).

Si prevedeva che tale canale dovesse mantenere collegamenti e integrazioni sistematiche con l'istruzione liceale sia grazie al “**Portfolio delle Competenze**, sia attraverso i Laboratori di Sviluppo e di Recupero degli Apprendimenti” (**Larsa**).

### 4.2.3 La modifica dell'esame di Stato

#### Le soluzioni adottate

**Legge 28 dicembre 2001, n. 448**  
**(Finanziaria 2002, art. 22. Comma 7)**

Riformando le precedenti disposizioni, la **Commissione** dell'esame finale di Stato è composta - per le **scuole statali e paritarie** - da tutti **membri interni**, e cioè dagli insegnanti delle materie di esame della classe del candidato.

Nelle **scuole legalmente riconosciute e pareggiate** le classi sostengono l'esame davanti a una **Commissione** composta da **docenti interni** in numero **pari a** quello dei **membri esterni** individuati tra i docenti delle classi finali delle scuole statali o paritarie alle quali sono state abbinare le classi finali delle scuole legalmente riconosciute o pareggiate.

È previsto un **Presidente** non più per ogni Commissione, bensì per **ogni sede di esame**.

#### 4.2.4 La “legge delega”

##### Il cammino della “legge delega”

Il ministro Moratti, chiusa la consultazione culminata negli Stati Generali, presentava l'11 gennaio 2002 il proprio **progetto di riforma ordinamentale**. Esso aveva la forma di un Disegno di legge che si atteneva ai principi generali e non poteva recepire tutte le suggestioni pedagogiche e operative avanzate nel Documento del Gruppo di lavoro.

Il Disegno di legge ne accoglieva comunque non solo la *ratio*, ma anche alcune delle più significative indicazioni, a cominciare da quelle delle **scansioni biennali** dell'intero percorso formativo e di una scuola secondaria articolata in **due canali paralleli**.

Il Disegno di legge non superava il vaglio del Consiglio dei Ministri a seguito di una serie di riserve e di distinguo d'ordine finanziario, politico e pedagogico (risorse economiche, rapporti con le Regioni e questione dell'anticipo delle iscrizioni alla scuola materna e a quella primaria).

Il Ministro ha allora ripresentato il progetto **sotto forma di “Legge delega”**. Tale soluzione non solo poteva favorire un più diretto controllo governativo dei termini di realizzazione del provvedimento, ma consentiva pure uno spazio più disteso per le scelte controverse e quindi una più facile convergenza sui principi e sull'impianto della riforma.

È iniziato così il **dibattito parlamentare**, prima nelle Commissioni e nell'Aula del Senato, poi in quelle della Camera dei Deputati. La “delega” non ha subito - pur nel corso di una discussione durata oltre un anno - modifiche sostanziali. A seguito della sua **approvazione**, la parola è passata ai Decreti e dei Regolamenti attuativi con cui l'Esecutivo è chiamato a concretare i principi ispiratori della **Legge 28 marzo 2003, n. 53**.

## **Le soluzioni adottate**

### **Legge 28 marzo 2003, n. 53 [link al testo della legge]**

“Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull’istruzione e dei livelli essenziali di prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale”

#### **ARTICOLO 1 - *Delega in materia di norme generali sull’istruzione***

1 - Al fine di favorire la crescita e la valorizzazione della persona umana, nel rispetto dei ritmi dell’età evolutiva, delle differenze di ciascuno, delle scelte educative delle famiglie, in coerenza con l’autonomia e secondo i principi della Costituzione, nel rispetto delle competenze costituzionali delle regioni, comuni e province, il Governo è delegato ad adottare **entro 24 mesi** dalla data di entrata in vigore della legge **uno o più decreti legislativi per la definizione delle norme generali sull’istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni** in materia di istruzione e di istruzione e formazione professionale.

2 - I decreti legislativi sono adottati su proposta del Ministro dell’Istruzione dell’Università e della Ricerca, di concerto con i ministri dell’**Economia**, del Lavoro e della Funzione pubblica, sentita la **Conferenza Stato-Regioni** e previo parere delle competenti **Commissioni parlamentari**.

3 - il Ministro dell’Istruzione dell’Università e della Ricerca predispone **entro novanta giorni** un **piano programmatico** di interventi finanziari a sostegno di:

- a) riforma degli ordinamenti e valorizzazione dell’autonomia
- b) istituzione dell’Invalsi
- c) sviluppo delle tecnologie multimediali
- d) sviluppo delle attività motorie
- e) valorizzazione del personale docente
- f) iniziative di formazione iniziale e continua del personale
- g) concorso al rimborso delle spese di autoaggiornamento dei docenti
- h) valorizzazione professionale del personale amministrativo, tecnico e ausiliario
- i) interventi contro la dispersione scolastica
- l) interventi per lo sviluppo dell’istruzione e formazione tecnica superiore e per l’educazione degli adulti
- m) interventi di adeguamento delle strutture scolastiche

#### **ARTICOLO 2 - *Sistema educativo di istruzione e formazione***

1 - I **decreti legislativi** definiscono il sistema educativo di istruzione e formazione, osservando i seguenti **principi e criteri**:

- a) apprendimento in tutto l’arco della vita; pari opportunità di raggiungere elevati livelli culturali e di sviluppare le capacità e le competenze adeguate all’inserimento nella vita sociale e nel mondo del lavoro;
- b) formazione spirituale e morale, anche ispirata ai principi della Costituzione; sviluppo della coscienza storica e di appartenenza alla comunità locale, nazionale e alla civiltà europea;
- c) **diritto** per tutti all’**istruzione** e alla **formazione** per almeno **dodici anni**, o comunque sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età; il diritto si realizza nel sistema di

istruzione e di istruzione e formazione professionale secondo livelli essenziali definiti nazionalmente;

d) il sistema educativo di istruzione e formazione si articola nella **scuola dell'infanzia**, nel **primo ciclo** della scuola primaria e della secondaria di primo grado, nel **secondo ciclo** del sistema dei licei e del sistema dell'istruzione e della formazione professionale;

e) la **scuola dell'infanzia** è di durata triennale. È assicurata la generalizzazione dell'offerta formativa; alla scuola dell'infanzia possono essere iscritti bambini che compiono tre anni entro il 30 aprile, anche in rapporto all'introduzione di nuove professionalità;

f) il **primo ciclo** di istruzione è costituito dalla **scuola primaria**, della durata di **5 anni**, e dalla **scuola secondaria di 1° grado** della durata di **3 anni**. La scuola primaria è articolata in un primo anno e in due periodi didattici biennali; la scuola secondaria di primo grado si articola in un biennio e in un terzo anno che completa prioritariamente il percorso disciplinare e assicura orientamento e raccordo con il secondo ciclo. È previsto che alla scuola primaria possono iscriversi anche i bambini che compiono 6 anni entro il 30 aprile. Il primo ciclo di istruzione **si conclude con un esame di Stato**;

g) il **secondo ciclo** è costituito dal **sistema dei licei** e dal **sistema dell'istruzione e della formazione professionale**; dal compimento del quindicesimo anno di età i diplomi e le qualifiche si possono conseguire in alternanza scuola-lavoro o attraverso l'apprendistato; il sistema dei licei comprende i licei **artistico, classico, economico, linguistico, musicale e coreutico, scientifico, tecnologico, delle scienze umane**; i licei artistico, economico e tecnologico si articolano in indirizzi; i licei hanno **durata quinquennale**; l'attività didattica si svolge in due periodi biennali e in un quinto anno che prioritariamente completa il percorso disciplinare e prevede altresì l'approfondimento delle conoscenze e delle abilità caratterizzanti il profilo del corso di studi; i licei si concludono con un **esame di Stato** il cui superamento rappresenta titolo necessario per l'accesso all'università; l'ammissione al quinto anno dà accesso all'istruzione e formazione tecnica superiore;

h) ferma restando la competenza regionale, il sistema di formazione e istruzione professionale realizza percorsi e profili ai quali conseguono **titoli e qualifiche professionali** di diverso livello, **validi sul territorio nazionale**; i titoli e le qualifiche di durata almeno quadriennale costituiscono condizione per l'accesso all'IFTS e consentono di sostenere **l'esame di Stato dopo la frequenza di un corso annuale**. Resta la possibilità di sostenere l'esame di Stato come privatista;

i) si può **cambiare indirizzo** all'interno del sistema dei licei, nonché passare dai licei all'istruzione e formazione professionale e viceversa; la frequenza positiva di qualsiasi segmento del secondo ciclo comporta l'acquisizione di **crediti certificati**;

l) i **piani di studio** personalizzati, nel rispetto dell'autonomia, contengono un **nucleo nazionale**, che rispecchia la cultura, le tradizioni e l'identità nazionale, e prevedono una **quota riservata alle regioni, relativa ai loro specifici interessi**.

### **ARTICOLO 3 - Valutazione degli apprendimenti e della qualità del sistema educativo di istruzione e formazione**

1 - I **decreti legislativi** dettano le **norme generali sulla valutazione** osservando i seguenti principi e criteri:

a) la **valutazione** degli **apprendimenti** e del **comportamento** degli studenti e la certificazione delle

competenze sono affidate ai docenti; pure **ai docenti** spetta la valutazione per il passaggio al periodo successivo;

**b)** L'**Invalsi** effettua **verifiche** periodiche e sistematiche sulle **conoscenze** e abilità degli **studenti** e sulla **qualità complessiva** delle **scuole**; l'esame di Stato si svolge su prove organizzate dalle commissioni e su prove predisposte e gestite dall'**Invalsi**.

#### **ARTICOLO 4 - *Alternanza scuola-lavoro***

1 - Fermo restando l'art. 18 della legge 196/97, il Governo è delegato ad adottare entro 24 mesi un apposito decreto legislativo per consentire, dopo il quindicesimo anno di età, di realizzare i **corsi del secondo ciclo in alternanza scuola-lavoro**. Questi i principi e i criteri:

- a)** svolgere la formazione dai 15 ai 18 anni attraverso l'alternanza di studio e di lavoro su responsabilità dell'istituzione scolastica o formativa, attraverso convenzioni con imprese o enti disponibili;
- b)** fornire indicazioni generali per il reperimento e l'assegnazione delle risorse necessarie per la realizzazione dei percorsi, compresi gli incentivi per le imprese e l'assistenza tutoriale;
- c)** indicare le modalità di certificazione, del tirocinio e di valutazione dei crediti formativi;

2 - i compiti svolti dagli insegnanti impegnati in tale settore sono riconosciuti nel quadro della valorizzazione della professionalità.

#### **ARTICOLO 5 - *Formazione degli insegnanti***

1 - i decreti legislativi dettano le norme sulla **formazione iniziale di tutti i docenti**, osservando i seguenti principi e criteri:

- a)** la formazione iniziale è di pari dignità per tutti i docenti e si svolge nelle università presso i corsi di laurea specialistica. Questi sono ad accesso programmato sulla base delle cattedre disponibili;
- b)** con uno o più decreti sono individuate le classi dei corsi di laurea specialistica per la formazione dei docenti;
- c)** gli accessi ai corsi di laurea specialistica sono subordinati a requisiti minimi verificati dagli atenei;
- d)** l'esame finale di laurea specialistica ha valore abilitante per uno o più insegnamenti;
- e)** chi ha conseguito la laurea specialistica per entrare nei ruoli organici del personale docente svolge - con la stipula di contratti di formazione lavoro - specifiche attività di tirocinio; le università - sentite le Direzioni scolastiche regionali - organizzano apposite strutture di ateneo o interateneo per la formazione degli insegnanti;
- f)** le strutture didattiche di ateneo o interateneo promuovono e governano i centri di eccellenza per la formazione permanente degli insegnanti;

g) tali strutture curano anche la formazione in servizio degli insegnanti interessati a svolgere funzioni di supporto, di tutorato e di coordinamento dell'attività educativa, didattica e gestionale delle scuole;

2 - Con i decreti legislativi sono dettate anche norme sulla formazione iniziale dei docenti degli istituti di alta formazione artistica, musicale e coreutica.

3 - Coloro che sono in possesso del diploma biennale di specializzazione per il sostegno, della laurea/diploma dell'ISEF o dell'Accademia di belle arti o del Conservatorio e che abbiano superato le prove di accesso alle **scuole di specializzazione all'insegnamento secondario** possono iscriversi in soprannumero - previa valutazione dei crediti didattici conseguiti - al secondo anno di tali scuole. L'esame di laurea sostenuto a conclusione dei corsi di scienze della formazione primaria ha valore di esame di Stato e abilita all'insegnamento nella scuola materna o dell'infanzia e nella scuola elementare o primaria.

#### **ARTICOLO 6 - *Regioni a statuto speciale e province autonome di Trento e Bolzano***

1 - Vengono **salvaguardate le loro competenze**, in conformità ai loro statuti e alla Legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001.

#### **ARTICOLO 7 - *Disposizioni finali e attuative***

1 - Mediante uno o più decreti legislativi si provvede:

- a) all'individuazione del nucleo essenziale dei piani di studio scolastici per la quota nazionale relativamente agli obiettivi specifici di apprendimento, alle discipline e alle attività costituenti la quota nazionale dei piani di studio, agli orari, ai limiti di flessibilità interni all'organizzazione delle discipline;
- b) alla determinazione delle modalità di valutazione dei crediti scolastici;
- c) alla definizione degli standard minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti nei percorsi formativi e per i passaggi dai percorsi formativi a quelli scolastici.

2 - Le norme regolamentari sono definite previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

3 - Il Ministro dell'Istruzione l'Università e la Ricerca presenta ogni tre anni una relazione al Parlamento sul sistema.

4 - Per gli **anni scolastici 2003-2004, 2004-2005 e 2005-2006** possono iscriversi **alla scuola dell'infanzia**, secondo criteri di gradualità e in forma di sperimentazione e compatibilmente con la disponibilità dei posti e delle risorse dei comuni, i **bambini che compiono 3 anni il 28 febbraio 2004**, ovvero entro date ulteriormente anticipate fino alla data del 30 aprile. Per l'anno scolastico 2003-2004 possono iscriversi al primo anno della **scuola primaria**, nei limiti già detti i **bambini che compiono 6 anni il 28 febbraio 2004**.

5 - 6 - 7- 8 - 9 -10 -11 - Norme finanziarie

12 - La legge 10 febbraio 2000 n. 30 (“Riordino dei cicli”) è **abrogata**.

13 - La legge 20 gennaio 1999 n 9 (elevamento obbligo scolastico) è **abrogata**.

## **Indicazioni nazionali per i piani personalizzati [\[link al testo\]](#)**

*Queste “indicazioni”, accompagnate da specifiche “Raccomandazioni”, sono state rese pubbliche il 6.11.2002 per la scuola dell’infanzia e quella primaria, il 22.12.2002 per la secondaria di 1° grado. Le “indicazioni” per la scuola dell’infanzia e per la scuola primaria hanno costituito il punto di riferimento per la sperimentazione attivata nell’a.s. 2002-2003 in 250 istituzioni scolastiche del Paese.*

Nel loro insieme le “Indicazioni” mirano a:

- definire il profilo educativo, culturale e professionale dello studente alla fine del primo ciclo di istruzione (6-14 anni)
- esplicitare i livelli essenziali di prestazione a cui tutte le scuole sono tenute per garantire il diritto personale, sociale e civile all’istruzione e alla formazione di qualità

Per la scuola primaria sono definiti:

- gli obiettivi generali del processo formativo
- gli obiettivi specifici di apprendimento
- gli obiettivi formativi e piani di studio personalizzati
- il portfolio delle competenze individuali
- i vincoli e le risorse

Segue il dettaglio degli obiettivi specifici di apprendimento di discipline ed educazioni.

## **Decreto ministeriale 22 luglio 2003, n. 61 [link al testo]**

*Si tratta di una disposizione che fa seguito alla sperimentazione di alcuni contenuti della l.53/03 relativi alla prima classe elementare avviata nell'a.s. 2002-2003 in 250 scuole.*

### **Articolo 1 (iniziative finalizzate all'innovazione)**

Nell'a.s. 2003.2004, ai sensi dell'art. 11 del Regolamento dell'autonomia, è promosso un **progetto nazionale per classi prima e seconda della scuola primaria**. Tale progetto è finalizzato ad avviare innovazioni coerenti con la l. 53/2003, limitatamente ai contenuti delle **Indicazioni nazionali per i piani di studio personalizzati**.

Queste *Indicazioni* contengono i nuclei essenziali, gli obiettivi generali del processo formativo e gli obiettivi specifici di apprendimento delle discipline e delle educazioni.

I **Piani di studio** vengono attivati dalle scuole nell'ambito della loro **autonomia didattica, organizzativa** e di ricerca. Restano fermi gli attuali assetti strutturali, orari e organici. Eventuali nuovi modelli dell'organizzazione didattica sono anch'essi affidati all'autonomia delle singole istituzioni scolastiche .

### **Articolo 2 (alfabetizzazione informatica e della lingua inglese - formazione in servizio)**

Nell'a.s. 2003-2004 è prevista **l'alfabetizzazione in informatica e in inglese per le prime due classi** della primaria. Sono previste specifiche iniziative di formazione in servizio.

**I contenuti del D.M. 61/2003 sono interpretati e chiariti dalle circolari ministeriale n. 62 del 22 luglio 2003 e n. 68 dell'8 agosto 2003.**

## Schema della L. 53/2003

