

I

Verso l'Unità

1. L'istruzione negli Stati preunitari

Dagli studiosi di storia dell'educazione è ormai confermato che la scuola italiana del nostro tempo affonda le sue radici nelle vicende dell'età della Restaurazione, che prepararono la formazione dello Stato unitario italiano. Gli stessi sono concordi nel ritenere che, già nella prima metà dell'Ottocento, negli Stati preunitari, le riforme scolastiche furono influenzate dagli eventi politici e dalle iniziative cattoliche, come dimostra una vasta serie di studi condotti sull'educazione popolare su base regionale¹.

Da secoli l'istruzione era stata affidata alla Chiesa e ai maestri privati. Nei vari stati preunitari le competenze dell'istruzione, in genere, furono attribuite ai Ministeri degli Interni. Nel Napoletano, dopo il 1848, nacque un ministero dell'Istruzione Pubblica, ma subito dopo, nel 1849, questo confluí in quello degli Affari Ecclesiastici. E' stata, altresì, osservata una stretta relazione tra il perdurare del latifondo e la presenza poco incisiva della scuola popolare. Risale al 1816 un *Regolamento per le scuole primarie de' fanciulli e delle fanciulle*, che istituiva una scuola per ciascuna parrocchia, affidando l'insegnamento al clero e la soprintendenza agli ordinari diocesani.

¹ Cfr. A. Gaudio, *Storia della scuola italiana e delle sue riforme*, in "Nuova secondaria", a. XVII, n. 8, 15 aprile 2000, pp. 55-56. Inoltre cfr. A. Semeraro, *Il sistema scolastico italiano*, Carocci editore, 1998, p.17, dove si ricordano gli studi di Talamo e Gambaro sul Risorgimento e di Bertoni Jovine sull'educazione popolare.

In altri Stati preunitari, l'istruzione elementare veniva impartita soprattutto ad opera di istituzioni assistenziali, quali opere pie, orfanotrofi, ospizi, riformatori, asili assistiti dalla pubblica carità e dalla munificenza regia.

L'insegnamento secondario era quasi sempre affidato ai collegi di gesuiti, barnabiti, scolopi, somaschi e di altri ordini religiosi, i quali, in un clima di severa disciplina, avevano il compito di istruire ed educare l'élite².

Nel Lombardo-Veneto, agli inizi del 1848, si diede avvio a un piano di riforma della scuola, che si concretizzò nel 1849 col riordino della scuola secondaria. Il ginnasio fu distinto in un corso inferiore e uno superiore, ciascuno della durata di quattro anni. Nel 1851, per incrementare l'istruzione tecnico- scientifica, le scuole tecniche si trasformarono in *scuole reali* composte da sei classi. Tali riforme, però, sortirono scarsi risultati, dal momento che non si pose mano al riordino della scuola elementare³.

La debole presenza dello Stato favorì lo sviluppo delle scuole private, soprattutto liberali, tanto che, intorno al 1848, queste risultavano essere quasi il doppio rispetto a quelle pubbliche.

Gli istituti religiosi aprirono scuole destinate sia all'assistenza a ciechi e sordomuti, sia all'istruzione femminile, accogliendo le ragazze del popolo e di famiglia agiata, sostituendosi al Governo in questi particolari settori⁴.

Nel Granducato di Toscana, dopo la prima guerra d'indipendenza, il granduca, con la legge del 30-6-1852, lasciò al clero la vigilanza di tutto il sistema scolastico⁵.

Nel panorama dell'istruzione preunitaria, Il Piemonte svolge un ruolo peculiare, in particolare per avere sviluppato quel sistema centralistico che

² Cfr. A. Semeraro, *Il sistema scolastico italiano. Profilo storico*. Nis, Roma, 1996, p. 18.

³ Cfr. G. Genovesi, *Storia della scuola in Italia dal Settecento a oggi*, Laterza, 1999, p.41.

⁴ Ivi, p. 42.

⁵ Ivi, p. 49.

transiterà nell'Italia unita fino ai nostri giorni. Negli anni di Carlo Alberto (1831-1848) il movimento liberale, più attivo e consapevole rispetto al problema dell'Unità, si impegnò a favore dello sviluppo dell'istruzione popolare.

Poiché già nel 1834, nella *Raccolta dei sovrani decreti per le scuole*, si era stabilito che l'insegnamento elementare fosse impartito in lingua italiana, intorno al 1837, cominciarono a diffondersi varie pubblicazioni di riviste educative, come le «*Lettere popolari*» nel 1837 e le «*Lettere di famiglia*». A ciò seguì la nascita di una scuola di pedagogia, finanziata dal comune di Cuneo, ad opera di Vincenzo Troya e Luigi Parravicini.

Ancora più rilevanti furono le modifiche apportate nel 1840 al Regolamento del 1834, dalle quali si evince uno speciale interesse per la scuola elementare e popolare e una spiccata consapevolezza della sua valenza e del suo ruolo nella società in trasformazione.

Nel 1844 furono istituite le Scuole di metodo per la preparazione dei maestri, per iniziativa di Vincenzo Troya con la collaborazione di Ferrante Aporti, una Casa di educazione correzionale dei giovani devianti e, nel 1845, le Scuole serali per adulti. Nel 1847 si istituì la *Regia Segreteria di Stato per l'istruzione* (ministero della Pubblica Istruzione) e nel 1848 si decise l'ammissione alle scuole pubbliche dei fanciulli valdesi e israeliti e la creazione di collegi-convitti nazionali.

Una stima di Romizi, accettata da Genovesi, ci conferma che intorno al 1848 l'istruzione in generale e quella elementare in particolare non erano affatto soddisfacenti, soprattutto per l'insufficienza del numero di insegnanti, i quali erano costretti a svolgere il loro compito in condizioni precarie, soprattutto dal punto di vista economico⁶.

Tuttavia lo Stato piemontese, al contrario di altri, alla vigilia dell'Unità, appare bene avviato sulla via di una riforma organica dell'istruzione

⁶ Ivi, p. 61.

pubblica, che si concretizzerà nel 1848. In quest'anno, Carlo Buoncompagni sarà il primo a ricoprire la carica di ministro della Pubblica Istruzione nel Regno di Sardegna ed emanerà l'*Ordinamento dell'amministrazione dell'istruzione pubblica*.

Con tale provvedimento la pubblica istruzione venne divisa in tre gradi: grado *elementare, secondario e universitario*. Il ciclo elementare fu suddiviso a sua volta in inferiore e superiore, ognuno della durata di due anni. Il secondario fu articolato in tre anni di grammatica, due anni di retorica, due anni di filosofia, comprendenti l'insegnamento delle lingue antiche, delle lingue straniere e delle scienze. Furono istituiti, inoltre, i *corsi speciali* per l'avvio alle professioni tecniche nei collegi di Torino, Genova e Nizza⁷.

Tuttavia i punti salienti della riforma furono altri e ben più rilevanti: il ministro sarebbe stato affiancato da un *Consiglio superiore*, dal quale avere pareri consultivi; la scuola primaria e secondaria sarebbero state controllate da un *Consiglio generale* e da una Commissione. L'università avrebbe avuto un *Consiglio universitario* e le varie facoltà un *Consiglio di facoltà*.

A ciò fece seguito, nel 1854, il *Riordinamento* del ministro Cibrario, trasformato in legge dal ministro Lanza nel 1857, che ridusse i vari *Consigli* a solo tre *Deputazioni*, una per ogni ordine di studi, con il compito di assistere il ministro. Divennero rappresentanti locali del ministro i rettori delle università, il provveditore agli studi per le scuole classiche e gli ispettori per le scuole tecniche e per l'istruzione primaria⁸.

E' proprio in questo periodo che, in seguito all'accentramento messo in pratica dallo stato albertino in materia di pubblica istruzione, nasce, secondo G. Genovesi, il problema della libertà di insegnamento⁹, principio

⁷ Cfr. G. Genovesi, *Storia della scuola...*, cit., pp. 63-64.

⁸ Cfr. A. Semeraro, *Il sistema scolastico...*, cit., p. 19.

⁹ Cfr. G. Genovesi, *Storia della scuola...*, cit. p. 63.

che verrà istituzionalizzato soltanto nel 1948 con l'entrata in vigore della Costituzione Italiana e di cui ci occuperemo più dettagliatamente.

2. La legge Casati

La legge Casati costituisce il fondamento dell'ordinamento scolastico italiano negli anni dell'Unità e nei decenni successivi sino alla riforma Gentile del 1923 che, del resto, ne riprenderà le caratteristiche fondamentali.

Le leggi Buoncompagni, Cibrario e Lanza costituirono la base su cui il conte Gabrio Casati, ministro della Pubblica Istruzione durante il gabinetto La Marmora, costruì in meno di quattro mesi¹⁰ la sua nuova riforma scolastica.

Il testo della legge venne promulgato il 13 novembre 1859, durante la seconda guerra di indipendenza, e sancì innanzitutto il riconoscimento del diritto-dovere dello Stato di intervenire in materia scolastica, sostituendo e affiancando la Chiesa, detentrica del monopolio dell'istruzione.

Essa si riferiva, al momento dell'entrata in vigore, ai vecchi territori piemontesi e alla Lombardia e fu varata con i pieni poteri concessi al governo dal Parlamento.

La legge era composta da 380 articoli consistendo in un vero e proprio codice dell'istruzione e trattava, in ordine di importanza, tutti gli aspetti inerenti la materia, partendo dal ramo dell'istruzione classica. Essa esprimeva la cultura politica dei liberali piemontesi alla vigilia dell'unificazione politico-militare della penisola.

¹⁰ Semeraro esprime lo stupore degli storici per la rapidità con cui si mise mano a una legge che avrebbe sfidato l'usura del tempo. Essa infatti rimarrà in vigore fino alla riforma Gentile (1923), che ne riprenderà le caratteristiche essenziali. Ma Semeraro ricorda che il conte Casati si era potuto avvalere dell'esperienza di Fava, ispettore generale delle scuole di metodo, il quale aveva già compilato il progetto presentato alla Camera dal ministro Cibrario. Cfr. Semeraro, *Il sistema scolastico...*, cit., p. 19.

Confermando la politica accentratrice dello Stato sabaudo, la legge Casati mantenne l'amministrazione dell'istruzione sottoposta al ministro, al Consiglio Superiore della Pubblica Istruzione (21 membri di nomina regia) e a tre ispettori generali, addetti al controllo delle Università, della scuola secondaria e di quella primaria. Questi poteri, in sede locale, vennero detenuti dai rettori universitari e dai provveditori agli studi per l'istruzione classica e tecnica. Un'innovazione fu l'istituzione del Consiglio Provinciale Scolastico, che rappresentava il Consiglio Superiore. Il ministro dell'istruzione disponeva di ampi poteri discrezionali e decisionali, quali ad esempio la nomina ed il controllo dei principali funzionari centrali e periferici.

I poteri dei due Consigli si limitavano ad avere scopo consultivo, ma comprendevano un vasto numero di materie, quali l'esame delle proposte di legge e dei regolamenti, la valutazione dei titoli dei concorrenti alle cattedre universitarie, la scelta dei libri di testo.¹¹ Gli organi consultivi non erano comunque elettivi ma di nomina reale su proposta, di fatto, del ministro.

La legge Casati separava nettamente la scuola umanistica (ginnasio-liceo) dalla scuola tecnica (scuola tecnica-istituto tecnico) con il passaggio degli istituti tecnici al Ministero dell'Agricoltura e Commercio nel 1861; ignorava l'istruzione professionale e istituiva una scuola elementare gratuita di quattro anni, articolata in due bienni, obbligatoria solo nel primo biennio, con l'affido di tale obbligo, di fatto, alla discrezionalità dei vari Comuni senza che fosse prevista alcuna forma di controllo e/o sostegno agli stessi e agli alunni; prevedeva corsi di tre anni per la preparazione di maestri delle scuole superiori e di due per quelli delle scuole inferiori; affidava le competenze sulla scuola in modo strategicamente differenziato, riservando al potere centrale l'istruzione

¹¹ Ivi, p. 20.

classica, alle Provincie quella tecnica superiore e ai Comuni l'elementare. L'istruzione religiosa era obbligatoria con possibilità per i genitori degli alunni di chiederne dispensa.

La legge Casati non si occupava di alcun tipo di scuola per l'infanzia. Ciò in quanto tale settore era riservato ai clericali che avevano la gestione della prima età considerata la meno importante per la formazione dell'individuo. Accanto alla Chiesa operavano le istituzioni di carattere assistenzialistico da regolamentare insieme alle opere pie sotto il controllo del ministero degli interni. Così lo Stato laico affida alla Chiesa ciò che reputa inutile dal punto di vista formativo del vero cittadino. In tale contesto, connotato da caratteri di custodia più che di docenza, non si avvertiva alcuna necessità che il personale docente fosse provvisto di "patente" all'insegnamento.

L'istruzione elementare, come si è detto, era affidata ai Comuni. Erano previsti corsi di tre anni per la preparazione di maestri delle scuole superiori e di due per quelli delle scuole inferiori. Anche l'istruzione elementare era ordinata in due gradi, ciascuno di due classi distinte: inferiore, da istituire in borgate con almeno 50 bambini, e superiore, per i comuni con oltre 4.000 abitanti. Soltanto il grado inferiore era formalmente gratuito e obbligatorio. Le due classi di grado inferiore, distinte in femminili e maschili, erano articolate in tre anni dato che la prima classe era sdoppiata in inferiore, affidata ad un sottomaestro, e superiore, affidata a un maestro eletto dal Comune in base alla patente di idoneità e all'attestato di moralità rilasciato dal sindaco e che durava in carica un triennio con possibilità di riconferma.

La scuola secondaria era nelle mani esclusive dello Stato, secondo i criteri accentratori elencati nella stessa legge Casati. Da un'interpretazione letterale della legge, l'appellativo "secondario", affiancato da quello "classico", spetterebbe soltanto al corso del ginnasio-liceo. L'istruzione

secondaria classica era articolata in due gradi: il ginnasio di 5 anni, in prevalenza a carico dei comuni, e il liceo di 3 anni, con carico parziale dello Stato. Ginnasio e liceo erano scuole classiche permeate di un umanesimo retorico e convenzionale, riservate all'élite per adire a quelle professioni liberali che sono l'ossatura della classe dirigente italiana, disdegnosa dell'istruzione tecnica e professionale. Quest'ultima era considerata l'istruzione tipica della classe subalterna come del resto lo era l'istruzione professionale propriamente detta (agraria, commerciale, nautica e artistica) ed era preclusa allo sbocco universitario. Anch'essa era suddivisa in due gradi: scuola tecnica e istituto tecnico, entrambi di 3 anni. L'articolo 286 recita: «Queste scuole e questi istituti dovranno mantenersi separati dai ginnasi e dai licei. In ogni caso la direzione immediata degli stabilimenti tecnici istituiti da questa Legge non potrà mai essere affidata alla stessa persona (cioè al preside) cui è affidata quella degli istituti di istruzione secondaria».

In sostanza, l'istruzione tecnica veniva affidata alla gestione comunale (scuola tecnica) e provinciale (istituti tecnici), mentre quella classica per la formazione della classe dirigente era di esclusiva competenza statale.

Tale organizzazione scolastica risentiva esplicitamente del contesto socio-politico del tempo e rispondeva agli interessi delle classi dominanti, con l'importanza attribuita al canale privilegiato del ginnasio-liceo.

In particolare, dopo la scuola elementare si poteva accedere al Ginnasio, a pagamento, ovvero alle scuole tecniche, risultando tale sistema necessariamente classista, poiché costringeva a rinunciare agli studi i ragazzi provenienti dalle famiglie meno agiate.

Resta pur vero il fatto che la Casati pose il problema dell'obbligo scolastico, sebbene limitato al grado inferiore della scuola elementare e, come diremo in seguito, senza alcuna preoccupazione circa l'esistenza di

leggi apposite per attuarlo o farlo rispettare con conseguente fallimento del progetto d'istruzione popolare.

Semeraro ricorda che, come lo stesso Casati scrisse (nella *Relazione* di presentazione della legge a Vittorio Emanuele), in Europa erano in vigore tre modelli di istruzione: quello inglese, che dava spazio all'iniziativa privata, senza ingerenza governativa; quello belga, in cui la scuola privata era in concorrenza con la scuola governativa; quello germanico, dove il governo manteneva l'esclusivo controllo. La legge Casati determinò un graduale distacco dai modelli stranieri, nel programma, nel metodo d'insegnamento e nelle materie.

Casati scelse «un sistema di libertà media, sorretta da quelle cautele che [...] la difendano contro i nemici palesi ed occulti i quali la farebbero traviare e ne guasterebbero il frutto»¹².

I limiti di questo sistema scolastico consistevano evidentemente nel fatto che esso intendeva essere un punto di riferimento, anzi un vero e proprio vivaio per la classe liberale protagonista del futuro. La visione dell'educazione era essenzialmente elitaria, dal momento che veniva dato ampio spazio all'istruzione secondaria e superiore (universitaria), ma pochissimo risalto a quella di tipo primario e inferiore.

All'istruzione popolare, pure essendo pubblica ed estesa a tutti, come sottolinea bene Genovesi, era assegnato il compito di allevare nuovi sudditi fedeli alla patria, fornendo ai giovani allievi, figli del popolo «non [...] una solida istruzione di base, ma solo un'infarinatura dei primi rudimenti culturali». Vale a dire che quella di Casati era una scuola per «una classe subalterna»¹³. Si assiste quindi a una svalutazione della scuola popolare e alla preminenza delle scuole classiche sull'istruzione tecnica, cioè la preminenza della formazione di un'élite dirigente e di un corpo di

¹² *Ibidem*

¹³ G. Genovesi, *Storia della scuola*, cit., p. 70.

funzionari burocratici e amministrativi rispetto alla formazione di forza lavoro qualificata e di quadri intermedi tecnico-operativi.

La legge, nei fatti, si proponeva di contemperare le diverse esigenze dell'autorità paterna, statale e privata, quindi separava la formazione tecnica, volta a formare la classe operaia specializzata, da quella umanistica, destinata a formare le classi dirigenti.

Citando il pensiero di Picco, Genovesi sottolinea che agli allievi «leggendo *padre, re, santo*, verrà in acconcio di parlare dell'obbedienza dovuta ai padri, della sottomissione dovuta al Sovrano, della venerazione dei Santi».

La scuola piemontese si rivelò scuola di educazione civica, identificando quest'ultima «di volta in volta con l'educazione religiosa e morale, con l'istruzione come perfezionamento del lavoro e soprattutto con l'educazione nazionale»¹⁴.

E aggiunge Genovesi: «[...] non si riesce a concepire che la scuola non è al servizio dello Stato, ma una struttura dello Stato stesso al servizio di tutti i cittadini, per il miglioramento loro e quindi della qualità di vita di tutta la società»¹⁵. È evidente, però, che la ragion di stato, coincidente con l'interesse privato, impediva alla classe dirigente sabauda, e in generale italiana, di maturare questa consapevolezza.

Per quanto concerne lo status dei maestri, la legge Casati dettava un modello destinato a perdurare a lungo. A permanere sarà innanzitutto la distinzione tra maestro elementare e professore. Occorre dire innanzi tutto che il maestro doveva possedere la “patente di idoneità” e l'attestato annuale di moralità. Dopo aver conseguito la “patente”, il maestro doveva essere nominato dal Comune, il quale poteva dare prioritaria importanza – come avvenne soprattutto nei primi anni di attuazione della Legge Casati –

¹⁴ Ivi, p. 62. Si fa riferimento a I. Picco, *La scuola del Risorgimento. Nascita della scuola nazionale*, Armando, 1912.

¹⁵ *Ibidem*.

all'attestato di moralità. Così fu soprattutto in molti comuni del Mezzogiorno, dove la scarsa attenzione circa le qualità professionali dei maestri costituì senza dubbio un arretramento rispetto alla tradizione culturale locale.

Le scuole normali per la preparazione dei maestri prevedevano un corso triennale, maschile e femminile, durante il quale si cercava di trasmettere ai futuri insegnanti un bagaglio culturale ampio, che andava dal canto corale al disegno, dalla geografia alla storia patria, dall'agricoltura all'italiano, dalle lezioni di pedagogia a quelle di morale e di retorica. I maestri, tuttavia, non avrebbero mai potuto applicare queste conoscenze nella loro futura classe, regnando il criterio dell'infarinatura spicciola. Fondamentalmente l'educazione consisteva nel trasmettere esempi di obbedienza, di sottomissione e di dedizione al lavoro e per far ciò non occorreva certo una grande preparazione né umanistica, né professionale. Così i Comuni più poveri, o più restii all'istruzione, reclutavano un gran numero di diplomati con scarso livello culturale, per poterli retribuire di meno.

Tale svalutazione dello status dei maestri comportò la previsione di un inadeguato sistema retributivo preunitario. I maestri vennero distinti in "urbani" e "rurali" e distinti, a loro volta, in due diverse categorie a seconda che insegnassero nel biennio obbligatorio o in quello superiore (previsto per i comuni con più di 4.000 abitanti). La legge Casati aveva stabilito il minimo degli stipendi, rilasciando ai Comuni la definitiva misura degli stessi. Ad esempio lo stipendio di un maestro elementare di categoria rurale si aggirava intorno a 600 lire a fronte di 750 lire di un bidello dei licei. Lo stipendio di una maestra, poi, risultava ridotto di un terzo, rispetto a quello di un collega maschio¹⁶.

I metodi di insegnamento non certamente stimolanti facevano sì che gli alunni ne pagassero le conseguenze con un inevitabile ritardo

¹⁶ A. Semeraro, *Il sistema scolastico...*, cit., pp. 38-39.

nell'apprendimento. Di norma occorre almeno un paio d'anni prima che fossero in grado di leggere e scrivere, tanto fu stabilito *ex lege* che la prima classe si frequentasse per due anni.

Il sillabario era compilato per il maestro che se ne serviva come guida e il libro di lettura veniva dato all'allievo quando già era in grado di leggere. I libri avevano un contenuto mirato e utilitaristico: raccontini didascalici, ricchi di morale si rivolgevano ai fanciulli e al popolo, proponendo gli stereotipi risorgimentali cari alla classe politica liberale¹⁷.

Quanto allo status del professore, tanto quello delle scuole classiche, quanto quello delle scuole tecniche, occorre innanzitutto evidenziare che lo stesso era considerato un impiegato civile dello Stato, nominato a seguito di vincita di un concorso. Il ruolo del professore si esauriva in quello di un mero esecutore delle disposizioni dell'amministrazione centrale e quindi dello Stato. Era guidato dai programmi e controllato dai presidi e dagli ispettori.

Per quanto riguarda la preparazione culturale dei professori delle scuole pubbliche, la Legge Casati prevedeva che la stessa fosse affidata alle facoltà universitarie (alle quali successivamente si aggiunse la Scuola di magistero).

Si registrò, però, un insufficiente funzionamento delle facoltà universitarie, sicché, accanto al problema dell'idonea preparazione professionale, vi fu quello dell'assenza di professori. La legge Casati prevedeva, all'art. 205, che i professori titolari, docenti delle materie fondamentali (letterarie e filosofiche), fossero reclutati per concorso e nominati dal re. Tuttavia per molti anni, pochi professori entrarono nella scuola per concorso. I laureati titolati erano così pochi che spesso gli insegnanti venivano reclutati tra persone che avevano ben altri titoli, anzianità di servizio, meriti civili o militari, ovvero semplicemente potenti

¹⁷ Cfr. G. Genovesi, *Storia della scuola...*, cit., p. 101.

protezioni. La Legge stessa, agli artt. 206 e 210, prevedeva per il ministro la possibilità di nominare soggetti che, pur sprovvisti di titoli, vantavano grande perizia: si trattava dei cosiddetti professori *reggenti*, muniti del titolo legale ma non vincitori di concorso, e dei professori *incaricati annuali* per cattedre vacanti o per discipline complementari, quali venivano ritenute quelle scientifiche, le lingue straniere e il disegno. Poiché tuttavia rimaneva sempre grave il problema dei vuoti di cattedra, si diede sempre più spazio al reclutamento senza concorso sulla scorta di titoli assegnati per via amministrativa; metodo questo adottato specialmente nel settore tecnico, grazie all'assenza di controlli e al generale disinteresse per tale settore d'istruzione.

In un contesto di rigida gerarchia in cui la scuola si trovava, non c'era spazio per un progetto educativo, seppur minimo; il professore rimaneva un mediocre servitore dello Stato, con scarsa autonomia, qualche illusione di libertà, ammalato di retorica e soprattutto malpagato¹⁸.

I programmi scolastici della scuola popolare si incentravano da un lato sull'insistente sottolineatura dei valori della tradizione e, dall'altro, sugli aspetti innovativi, avendo comunque cura di controbilanciare questi ultimi con costanti richiami alla cautela e all'ordine. I libri di testo offrivano insegnamenti carenti di scienza, ciò anche dovuto alla scarsa presenza delle realtà industriali nella società italiana del tempo.

I programmi, redatti da Fava ed emanati dal ministro Mamiani nel 1860, unitamente alla *Istruzione ai maestri delle scuole primarie sul modo di svolgerli* (R.D. 15-09.1960, n. 4336), si limitavano a nozioni di aritmetica e del sistema metrico decimale. Discipline come geografia, storia nazionale, scienza fisiche e naturali, erano riunite sotto la voce *Lettura* contenuta nell'*Istruzione*, mentre si sottolineava l'importanza dell'acquisizione della lingua parlata rispetto a quella scritta. Del resto, i programmi Fava erano

¹⁸ Ivi, p. 117.

predisposti per adattarsi a una società prevalentemente orale poco urbanizzata ed erano soprattutto volti ad affrontare l'esigenza dell'alfabetizzazione di un Paese estremamente arretrato.

I giorni di scuola erano circa 170 all'anno. Le lezioni, con scansione giornaliera stabilita dal preside dietro indicazione del ministro, erano svolte, per ciascuna delle 4 classi degli istituti tecnici, in un arco medio di 880 ore per classe. La stessa media era prevista per le tre annualità della scuola normale. Le due classi del ginnasio superiore più le tre del liceo si aggiravano mediamente sulle 713 ore ciascuna. Le classi degli istituti nautici raggiungevano, in media, le 834 ore per ciascuna annualità.

Dalla legge Casati, emerge, quindi, una scuola secondaria per lo più finalizzata alla professionalizzazione, ad eccezione fatta per il ginnasio-liceo, cui era riservato il meglio delle discipline, lontane dalla contaminazione tecnico-professionale¹⁹.

3. L'istruzione in Italia intorno al 1860

Contro la legge Casati si schierò una parte della cultura del tempo, ad esempio Cattaneo col suo "Il Politecnico". La rivista, legata alla borghesia industriale, sosteneva l'esigenza di un'istruzione più tecnico-scientifica che classica. E infatti, intorno al 1860, l'istruzione classica contava circa 12.000 allievi, contro i 3.700 della scuola tecnica²⁰.

A causa della complessiva arretratezza economico-sociale del Paese e della politica repressiva attuata dalla maggior parte dei governi, negli anni intorno all'Unità, il livello culturale della maggioranza del popolo italiano era bassissimo. Dopo la proclamazione del Regno d'Italia, dal marzo 1861,

¹⁹ Cfr. G. Genovesi, *Storia della scuola...*, cit., p. 108.

²⁰ Cfr. Semeraro, op., cit., p. 21.

la legge Casati, corredata dai programmi redatti da Angelo Fava, cominciò a essere estesa a tutta la penisola. Il primo censimento del Regno, effettuato nel 1861, mostrava un Paese fra i più arretrati d'Europa. Gli analfabeti costituivano circa il 78 % della popolazione²¹.

La politica scolastica del governo austriaco e piemontese aveva solo in parte attenuato le condizioni della Lombardia, del Piemonte e della Liguria, dove la percentuale dell'analfabetismo raggiungeva il 54%²². Un po' al di sotto della media nazionale si collocavano Toscana, Lazio e Veneto, mentre il resto delle regioni meridionali e la Sardegna vedevano alzare di gran lunga le percentuali. A ciò si aggiunga che il censimento non tenne conto del numero, sicuramente elevato, di semianalfabeti²³. Si ritiene ragionevolmente che coloro che sapevano leggere e scrivere in modo soddisfacente fossero appena il 10 o 12% della popolazione. Da un'inchiesta sull'istruzione pubblica condotta nel 1864 si apprende che le scuole elementari erano di numero assolutamente insufficiente e, inoltre, la loro presenza era quasi del tutto inefficace nelle campagne.

La stessa inchiesta ci dice che il numero di persone fornite di una cultura media o superiore era ancora più limitato. Nell'anno scolastico 1863-64 gli alunni delle scuole secondarie pubbliche e private del Regno furono 27.000, cioè appena il 9 per mille dei ragazzi tra gli 11 e i 18 anni²⁴, distribuiti, come si è detto, territorialmente in modo ineguale: si può supporre che il loro numero fosse concentrato per due terzi al Nord e per un terzo al centro-Sud²⁵.

L'applicazione della legge Casati fu molto disomogenea nelle diverse parti del nuovo Regno d'Italia. Nello stesso tempo il dibattito politico-culturale sottolineava l'arretratezza in cui restava il Mezzogiorno dopo

²¹ Cfr. G.Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, Feltrinelli, II ed. 1975, p. 55.

²² Ibidem.

²³ Ibidem.

²⁴ Ivi, p. 56.

²⁵ Ivi, p. 57.

l'Unità. Tra le voci più autorevoli, troviamo quelle di Francesco De Sanctis e di Pasquale Villari.

I provvedimenti sull'obbligo scolastico, previsti dal testo della legge, non vennero applicati per mancanza di uniformità. E poiché di fatto il codice penale non prevedeva sanzioni penali, si trattò di un obbligo più teorico che pratico. Il censimento del 1871 rivelò un peggioramento dell'analfabetismo rispetto alla situazione preunitaria.

Alla scuola popolare fu affidato il compito, come si è visto, di contrastare proprio il dilagante analfabetismo. Compito che, tuttavia, si dimostrò subito difficile in un contesto di diffusa miseria e di totale disomogeneità di linguaggi su tutto il territorio nazionale. Soltanto poche persone erano in grado di leggere e ancor meno quelle in grado di scrivere. Stava proprio alla scuola popolare l'ardua impresa di sanare tali lacune nella classe popolare. Impresa a volte destinata al fallimento e ciò tanto per l'impostazione della legge Casati stessa, ma anche per il contesto socio-economico del giovane regno.

Tale situazione sociale finiva per intaccare alla radice il potenziale di efficienza della scuola. La maggior parte di coloro che frequentavano la scuola elementare arrivavano a stento ad apprendere la lettura.

La consapevolezza di tale situazione, protrattasi sino al primo decennio del 1900, si evince da vari scritti che vanno dalle relazioni delle inchieste ministeriali alla saggistica pedagogica.

Le condizioni del popolo in generale non erano ideali per un approccio alla cultura, considerando che la vita della gente era prevalentemente dedicata a soddisfare i più elementari bisogni per la sopravvivenza. Molte famiglie contadine vivevano in stalle e altre in tuguri di pietra con pertugi per finestra, chiusi con la carta, ovvero in precarie costruzioni in legno ricoperte di creta. Condizioni, queste, che per molti milioni di italiani perdurarono sino alla seconda guerra mondiale e che si sono ripercosse con

conseguenze inevitabilmente negative su vari piani. Ad esempio, sul piano sanitario, già grave sia per le generali carenze igieniche, sia per la totale mancanza di una efficiente assistenza medica. In zone come quella della Bassa padana, del Comasco e del Veneto, i contadini mantenevano un'alimentazione monotona, costituita da mais, pane nero e orzo, con assenza di carne. Tale cattiva alimentazione favoriva il diffondersi della pellagra e conduceva a uno stato di denutrizione che incideva tanto sulla vita lavorativa degli adulti, quanto sul rendimento scolastico dei fanciulli. La denutrizione si ripercuoteva sui ragazzi ritardandone la crescita, intaccando le loro capacità intellettive, e anche indebolendo il loro potenziale visivo, necessario per l'apprendimento del leggere e dello scrivere.

Risultava, pertanto, un ambiente familiare che, concentrato su contingenti situazioni di carattere primitivo, caratterizzato da schemi patriarcali in assenza di un proficuo e costruttivo rapporto genitori-figli, non era un luogo ideale in cui avvertire stimoli per la lettura e in generale per l'arricchimento culturale, costituendo, al contrario, un focolaio di malattie, criminalità e degrado sociale²⁶.

La scuola popolare, come detto, si dimostrò incapace di bonificare la situazione in tempi brevi, essendo e restando per anni troppi i condizionamenti negativi del contesto socio-economico. L'offerta di alfabetizzazione non dette al popolo alcuna garanzia di miglioramento delle condizioni di vita, non riuscendo a imporsi come modello culturale alternativo.

Il sistema scolastico popolare risultò poco incisivo anche per la sua scarsa capillarità e distribuzione sul territorio nazionale dell'edilizia, dei metodi e dei sussidi. La cattiva dislocazione delle scuole non permetteva a parecchi giovani di poter raggiungere con facilità le stesse, per l'assenza di

²⁶ Cfr. G. Genovesi, *Storia della scuola...*, cit., pp. 89-91.

adeguate infrastrutture di viabilità. Ciò si ripercuoteva sulla scarsa frequenza già minacciata da altre cause, quali la miseria e le malattie. Emerge con chiarezza il «quadro drammatico di un paese povero ed incolto dove il pane è nemico dell'alfabeto ed il lavoro infantile spopola le pur poche e mal funzionanti scuole»²⁷.

Per quanto concerne l'ambiente scolastico, c'è da sottolineare la quasi totale assenza di idonei arredi, anche quelli essenziali, quali banchi, sedie, lavagne, cartelloni murali ecc. In tali condizioni erano costretti a lavorare gli insegnanti.

²⁷ T. Tomasi , *Le inchieste della scuola popolare in età liberale*, in AA.VV., 1982, b. Sta in G. Genovesi, *Storia della scuola...*, cit., p. 91.

II

La scuola dopo l'Unità

1. La legge Coppino

Durante il governo della Sinistra storica, uno dei punti qualificanti del programma²⁸ presentato da De Pretis fu l'emanazione di una nuova legge sulla scuola, attuata nel 1877 da Michele Coppino, ministro della Pubblica Istruzione. Per la prima volta, dopo l'Unità, il governo rivolgeva l'attenzione al primo ordine degli studi, quello elementare.

Le novità introdotte dalla Legge Coppino possono così essere individuate: estendeva formalmente a tutta l'Italia la Legge Casati; introduceva l'obbligo scolastico fino a nove anni di età; trasformava il corso elementare inferiore in triennale, portando la durata dell'intero corso da 4 a 5 anni; non comprendeva la religione tra le materie di insegnamento.

Una peculiarità della legge sta nel fatto che accanto all'incremento dell'obbligo scolastico dai 6 ai 9 anni, v'è la regolamentazione della frequenza scolastica con l'introduzione di sanzioni per i genitori degli studenti assenti: in caso di inadempimento i genitori avevano l'obbligo di presentarsi dinanzi al sindaco, per giustificare le assenze dei figli, pena una contravvenzione o, in caso di reiterazione, il rinvio al pretore²⁹. Le somme riscosse sarebbero state impiegate dai comuni per sostenere e premiare gli

²⁸ De Pretis aveva esposto il programma di governo durante il suo discorso elettorale nell'ottobre dell'anno precedente. Cfr. D. Ragazzini, *Storia della scuola italiana*, Le Monnier, Firenze, 1983, p.20.

²⁹ Opportunamente D. Ragazzini osserva che « la legge prevedeva punizioni a norma delle leggi penali dello Stato, che però in proposito nulla prevedevano ». Ibidem.

alunni più diligenti. A questo proposito va rilevato l'ingiustizia di tale provvedimento che toglieva denaro a famiglie bisognose per darlo a famiglie più agiate. È indubbio che il fenomeno dell'abbandono scolastico si verificava proprio in un contesto di povertà e degrado sociale. Tenendo conto di questa realtà, successivamente un decreto introdusse *la povertà assoluta* tra i motivi per poter giustificare l'evasione scolastica dei figli, oltre alla malattia, alla distanza dalla scuola e alla difficoltà di raggiungerla³⁰.

Prima della legge Coppino, la battaglia politica sul problema dell'obbligo scolastico si era accesa già da un decennio. C'era chi considerava un abuso di potere imporre d'autorità la frequenza scolastica e chi invece considerava questa norma decisiva per combattere l'analfabetismo. Tra il 1872 e il 1873 erano stati respinti due disegni di legge per rendere effettivo l'obbligo scolastico, presentati da Correnti e Scialoja, secondo il principio che l'istruzione del popolo avrebbe creato il malcontento per le proprie condizioni e l'odio fra le classi.

La classe dirigente riteneva che le classi meno abbienti non avevano bisogno di istruzione perché erano destinati a lavorare i campi. Allo stesso modo anche il clero era generalmente avverso a un progetto di educazione popolare: i gesuiti, ad esempio, affermavano che al lavoro «necessitano le braccia e non l'alfabeto»³¹.

E ancora occorre ricordare che l'unificazione non aveva sollevato le condizioni generali dell'Italia, che rimanevano arretrate rispetto al resto d'Europa, per quanto concerneva il progresso scientifico, la produzione, il lavoro. Il malcontento popolare per le precarie condizioni di vita si faceva sentire attraverso le prime organizzazioni operaie. Tutto ciò allargava la schiera di coloro che temevano il diffondersi dell'alfabetizzazione,

³⁰ Ivi, p. 22.

³¹ Cfr. A. Semeraro, *Il sistema scolastico...*, cit., pp. 36-37.

ritenendo che una maggiore istruzione avrebbe potuto accelerare l'avvicinamento delle masse popolari al socialismo, aumentando i disordini sociali. Le relazioni dei procuratori del re all'inaugurazione degli anni giudiziari e le lettere pastorali dei vescovi testimoniano l'atteggiamento diffidente delle principali istituzioni civili e religiose.

Mentre i reazionari sostenevano che si dovesse ridurre al minimo l'istruzione del popolo, i moderati invece ne auspicavano la diffusione, ritenendola necessaria allo sviluppo sociale ed economico. In realtà, come osserva acutamente Dario Ragazzini, la politica scolastica, ponendo l'accento sull'educazione morale, tendeva a dirigere il popolo verso «l'accettazione dello stato di cose presente»³². La formula suggerita nel 1894 dal ministro Baccelli era: «Istruire il popolo quanto basta, educarlo fin che si può»³³.

A questo proposito G. Genovesi sottolinea «l'ambiguità dei programmi elementari che cercano di dare un colpo al cerchio e uno alla botte, calcando ora gli aspetti di istruzione, ora quelli etici senza perdere mai di vista l'importanza preminente di questi ultimi e finendo per avere un'incidenza modesta sull'evoluzione culturale della nazione»³⁴.

La legge Coppino non introdusse subito nuovi programmi. Sarà solo nel 1888 che si stabiliranno i programmi per la scuola elementare, e porteranno la firma del pedagogista Gabelli. L'obiettivo che questi si proponeva era quello di «formare lo strumento testa», attraverso l'osservazione dell'esperienza, del concreto, vale a dire attraverso «una lezione oggettiva» che tragga spunto dalle «cose in mezzo alle quali gli alunni vivono». Con una visione chiaramente positivistica, il Gabelli rifiuta la lezione verbale-espositiva, rifiuta «l'istruzione parolaia, vuota» che

³² Cfr. D. Ragazzini, *Storia della scuola...*, cit., p. 27.

³³ Cfr. G. Genovesi, *Storia della scuola...*, cit., p. 78.

³⁴ Ibidem, p. 79.

attribuisce «tanta importanza alle parole, quanto poca alle idee e alle cose»³⁵.

I programmi Gabelli introducono esplicitamente l'insegnamento della fisica e delle scienze naturali, dell'aritmetica e della geometria e prevedono che il maestro si serva soprattutto dell'esperimento e dell'insegnamento scientifico per formare nell'alunno lo «strumento testa». Con uno spirito laico l'educazione era intesa come stimolo ad apprendere, anziché semplice somministrazioni di nozioni.

Il carattere pratico e gli scopi utilitari dell'insegnamento primario si rinvencono nei programmi Baccelli del 1894. Essi prevedono come fine della scuola elementare quello di rivolgersi alla pratica, «cioè all'acquisto dell'abilità preziosa di applicare il calcolo, anche senza aiuto di operazioni scritte, ai casi della vita domestica delle piccole aziende industriali e commerciali»³⁶.

De Santis nel 1878 rende obbligatoria l'educazione fisica considerata utile per la formazione dell'individuo nella società.

Ancora i programmi Orestano del 1905 rinforzano il sapere scientifico, sottolineando il legame tra scuola e mondo del lavoro a seconda delle concrete esigenze. In particolare si rinforzano le scienze naturali e fisiche con collegamento alla realtà industriale in corso (manifatturiera, chimica, zootecnica). Programmi, questi, talmente ampi e a tratti farraginosi, da attirare l'epiteto di disorganico ed enciclopedico da parte degli spiritualisti e degli idealisti, come sottolinea Genovesi³⁷, il quale osserva anche che i programmi giungono a trattare anche il rapporto tra scienza e fede.

La commissione, che si occupò dei nuovi programmi, riorganizzò la struttura della scuola elementare. Si stabilì che il corso elementare inferiore si concludesse con la terza elementare e un esame finale. Questo per

³⁵ Cfr. D. Ragazzini, *Storia della scuola...*, cit., p. 24.

³⁶ Cfr. Genovesi, *Storia della scuola...*, cit., p. 96.

³⁷ Ivi, p. 97.

rimanere nel termine dei 9 anni di età, quando terminava l'obbligo scolastico. Fu, tuttavia, auspicato che l'obbligo fosse esteso alla quarta e alla quinta classe.

Nello stesso 1888 il ministro Boselli emanava numerosi decreti che riguardavano, tra l'altro, la possibilità di scegliere nell'esame liceale tra prova scritta di greco e prova scritta di materia scientifica; ancora l'introduzione, di evidente ispirazione positivista, dell'educazione fisica, del lavoro manuale e dell'educazione scientifica e, facoltativamente, del disegno e del francese. Si giunse poi a stabilire un solo programma per le materie comuni alle scuole tecniche e al ginnasio, attuando una sorta di compromesso con quei parlamentari che si battevano per una minore separazione tra l'indirizzo classico e l'indirizzo tecnico della secondaria³⁸.

Proprio per questo tentativo di dare sempre più credito alla cultura scientifica, provando a fare di essa il perno della scuola, G. Genovesi riconosce grande merito didattico alla pedagogia positivista, che contribuì decisamente alla nascita della pedagogia sperimentale³⁹.

Riguardo alla figura dell'insegnante, questa rimase ancorata al modello gerarchico della legge Casati, rafforzando se possibile il divario tra il professore e il maestro elementare. Il professore, tanto di scuole classiche che di scuole tecniche, era un impiegato civile dello Stato, sottoposto a controlli, ma anche titolare di garanzie dal momento della nomina fino alla quiescenza.

Così non era per il maestro, che doveva prima conseguire la "patente di idoneità" (che comunque non dava diritto alla nomina, che dipendeva dal Comune) e poi annualmente richiedere l'attestato di moralità. Il Semeraro sottolinea che dalla legge Coppino purtroppo la professionalità del maestro

³⁸ Cfr. D. Ragazzini, *Storia della scuola...cit.*, pp. 24-25.

³⁹ Cfr. G. Genovesi, *Storia della scuola...cit.*, pp.83-84.

risultò svalutata rispetto alla considerazione in cui era stata tenuta dalla tradizione culturale in molti Stati preunitari⁴⁰.

Conseguenza di ciò fu un sistema retributivo molto discriminante. Poiché fu mantenuta la distinzione tra scuole urbane e scuole rurali, raggruppate in tre categorie, si ebbe una conseguente differenziazione degli stipendi dei maestri, che erano suddivisi in ben 24 fasce salariali. Da notare che le donne insegnanti percepivano uno stipendio di un quarto più basso rispetto agli uomini. Inoltre i Comuni, a carico dei quali erano le spese di mantenimento della scuola dell'obbligo, accordavano a stento il minimo degli stipendi stabilito dalla legge Casati, come se fosse il massimo che si potesse accordare. La situazione non cambiò con la legge Coppino.

Altro aspetto da considerare è che, a differenza di prima, quando era stata assicurata la gratuità solo per i primi due anni, la legge del '77 rese gratuito tutto il ciclo dell'istruzione elementare, ma solo sulla carta, per i già citati motivi di insolvibilità dei Comuni.

Oltre all'obbligo scolastico, la legge Coppino introdusse una seconda importante novità storica: l'esclusione della religione tra le materie d'insegnamento del corso elementare obbligatorio e l'inserimento nel programma di «nozioni sui doveri dell'uomo e del cittadino» (primi elementi di educazione civica), in evidente contraddizione con l'art. 315 della legge Casati. Questa aveva prescritto che l'insegnamento religioso fosse impartito dal maestro, prevedendo un esame finale da parte del parroco, il cui voto era vincolante per la promozione. Ammetteva, però, l'esonero, a richiesta dei genitori⁴¹.

La questione fu dibattuta in sede politica e giuridica. Nel 1878 il Consiglio di Stato accoglieva il ricorso di alcuni genitori contro il Comune di Genova, che aveva abolito l'insegnamento religioso. Successivamente si

⁴⁰ Cfr. A. Semeraro, *Il sistema scolastico...*cit., p. 38.

⁴¹ Cfr. D. Ragazzini, *Storia della scuola...*, cit., p. 23.

rese necessaria l'emanazione di un *Regolamento*, nel quale si disponeva che i Comuni avrebbero provveduto a fornire l'insegnamento religioso a quegli alunni che ne avessero fatto richiesta. Ciò nonostante molti comuni continuarono a non impartire l'insegnamento religioso. Il problema rimarrà insoluto fino alla riforma Gentile del 1923.

Nonostante i suoi limiti, la Legge Coppino diede un notevole contributo alla diminuzione dell'analfabetismo nell'Italia di fine '800. La percentuale di analfabeti restò comunque alta; rimase alto a tal proposito il divario tra il Nord con il 61,9%, e il Sud con l'84,2%. Nello stesso periodo in Europa l'analfabetismo risultava quasi del tutto debellato.

2. La scuola nel periodo giolittiano. La legge Orlando. La legge Daneo-Credaro

Nell'età giolittiana, le migliorate condizioni economiche e politiche del Paese permettono l'aprirsi di un nuovo dibattito sui problemi della scuola, con particolare attenzione alla formazione, al reclutamento e allo stato giuridico degli insegnanti. Altri argomenti oggetto di discussione da parte delle due maggiori forze politiche, socialisti e cattolici, furono il rapporto tra scuola pubblica e scuola privata, i metodi e le discipline di insegnamento, la riforma dei vari ordini di scuola. Assunsero un ruolo da protagonisti le associazioni degli insegnanti, quali l'Unione magistrale nazionale (UMI, 1901) e la Federazione nazionale degli insegnanti scuola media (FNISM, 1902), che avanzarono proposte sia sul piano strettamente pedagogico, sia sul piano politico-sindacale, al fine di migliorare le condizioni economiche e giuridiche degli insegnanti. Circa la preparazione professionale del professore, la Federazione, al suo VI congresso di Bologna del 1906, ribadì il principio di dare al docente una conoscenza

ampia e dettagliata non solo della sua materia ma anche dei metodi di insegnamento. Lo stesso Galletti e Salvemini (saggio del 1908) ribadivano la necessità di una formazione iniziale dei docenti su basi specificamente pedagogiche e completata da un periodo di tirocinio dopo la laurea per gli insegnanti del corso classico che dovevano avere una preparazione diversa da quella dei docenti del corso tecnico. Nonostante l'azione della Federazione, la situazione andò cambiando solo lentamente sia per la difficoltà a cambiare la situazione preesistente sia perché il ministero bandiva i concorsi sempre più raramente, ricorrendo ai precari.⁴²

Dalle rivendicazioni dell'Uni e della Finism scaturì comunque una serie di provvedimenti legislativi emanati a cominciare dal 1903, quando fu stabilito che tutte le nomine dei maestri dovessero avvenire per mezzo di concorsi pubblici e che si potesse conseguire l'idoneità dopo un triennio di prova. Si ottenne inoltre l'equiparazione dello stipendio a quello degli insegnanti maschi per quelle maestre che avessero insegnato in classi maschili o miste⁴³.

Successivamente, nel 1904, fu promulgata la *Legge portante provvedimenti per la scuola e pei maestri*, firmata da Orlando, in cui si stabiliva:

- 1) L'estensione dell'obbligo scolastico fino al dodicesimo anno di età.
- 2) L'abolizione dell'esame di ammissione alla secondaria. Tuttavia, dopo la IV classe, per coloro che volessero proseguire gli studi, era previsto un esame di "maturità".
- 3) La possibilità di proseguire gli studi per tutti gli altri alunni, frequentando la V e la VI classe (da istituire entro tre anni dell'entrata in vigore della legge), ovvero il *corso popolare*.

⁴² Cfr. G. Genovesi, *Storia della scuola...*, cit., p. 119-120.

⁴³ Cfr. A. Semeraro, *Il sistema scolastico...*, cit., p. 41.

Prescindendo da tali aggiustamenti del sistema scolastico, i punti più qualificanti della legge Orlando sono i seguenti:

1) non si ammetteva più alcuna eccezione all'obbligo scolastico, ma si introduceva l'assistenza scolastica per gli indigenti, ai quali i Comuni dovevano corrispondere i libri di testo, gli indumenti, la refezione.

2) Si istituiva per gli adulti analfabeti l'obbligo di frequentare corsi serali e festivi⁴⁴.

3) Si aumentavano gli stipendi dei maestri di grado inferiore, mantenendo tuttavia la differenza fra i maestri delle scuole maschili e la maestre delle scuole femminili.

La Legge Orlando quindi riduceva la scuola elementare da 5 a 4 anni ed introduceva la V e la VI classe con carattere di corso aggiuntivo e accessorio, senza alcun ulteriore sbocco possibile.

Qualche considerazione va aggiunta a proposito del corso popolare, che, se da una parte, come pure avevano voluto i socialisti, dava al popolo una istruzione appena migliore, d'altra parte relegava i meno abbienti a una scuola separata da quella dei benestanti, senza possibilità di sbocchi. Critica, questa, che viene mitigata da alcuni pedagogisti e storici, considerando quale fosse la reale situazione politico-sociale del tempo. Il governo, inoltre, non sostenne adeguatamente i Comuni sul piano finanziario, soprattutto quelli delle zone rurali e meridionali, dove il corso superiore, diventato obbligatorio, non era mai neppure esistito.

Altra considerazione ben più importante riguarda il fatto che la legge Orlando per la prima volta collegava l'età dell'obbligo scolastico con l'età minima per il lavoro. È indubbio che il problema dell'evasione scolastica è la conseguenza, inversamente proporzionale, del gravissimo problema del lavoro minorile. Intorno alla seconda metà dell'Ottocento, con l'avvento dell'industrializzazione anche in Italia, come già nei Paesi europei più

⁴⁴ Introdotti come facoltativi dalla legge Coppino. Cfr. D.Ragazzini, *Storia...*, cit., pp. 29-30.

industrializzati, il fenomeno della partecipazione dei fanciulli al mondo del lavoro cominciò ad assumere proporzioni rilevanti fino a diventare veramente scandaloso: nell'agricoltura, nell'industria e nel commercio si impiegavano bambini di età inferiore ai nove anni, otto e persino sette anni, perché più agili e minuti, ma soprattutto perché costavano un terzo meno del salario di un adulto. Tutto ciò avveniva con il consenso delle famiglie più povere, che incrementavano così, seppure di poco, il loro misero reddito.

Risale a un'epoca anteriore all'Unità d'Italia la prima legge di tutela del lavoro minorile: la legge Sarda del 20 gennaio 1859, con la quale fu vietato di adibire i fanciulli di età inferiore ai 10 anni al lavoro nelle miniere. Con l'Unità d'Italia vi furono altri tentativi di normazione della materia, a cominciare dalla legge del 1866 che aveva riguardato solo il settore dell'industria, non quello dell'agricoltura e del commercio. Si era vietata l'assunzione di bambini fino ai 9 anni nelle industrie e fino ai 10 nelle miniere.

Nel 1902 il limite fu portato ai 12 anni, a 13 se il lavoro era sotterraneo. Nel 1907 fu emanato il testo unico che stabilì il limite di 12 anni per le industrie, di 13 anni per le miniere, di 14 per i lavori pericolosi⁴⁵: tutti provvedimenti destinati a fallire per la forte opposizione soprattutto degli industriali, i quali addirittura tendevano a negare l'esistenza del problema, disconoscendo i dati statistici.

Tuttavia qui interessa di più sottolineare il fatto che queste prime norme riconobbero la legittimità dell'intervento dello Stato in materia di lavoro minorile e femminile. Fu stabilito il principio che le esigenze del lavoro e della produzione industriale non potevano ignorare le necessaria

⁴⁵ Ivi, p. 31-32.

formazione scolastica dei minori, la lotta all'analfabetismo e la salute dei lavoratori⁴⁶.

In seguito nel 1910 il ministro Credaro stabilirà che i bambini occupati potevano espletare l'obbligo frequentando le scuole serali e festive, gravando così proprio su quelle ore che avrebbero dovuto essere di riposo, dopo una giornata di lavoro spesso estenuante⁴⁷.

Il programma liberale di Giolitti produsse altri progressi in materia di istruzione. Nel 1906, con una legge, si istituì la Commissione centrale per il Mezzogiorno per la lotta contro l'analfabetismo nel Sud e nelle isole e si promosse l'ampliamento e il restauro degli edifici scolastici. Questi provvedimenti sull'edilizia scolastica si riveleranno utilissimi dopo il terremoto del 1908 in Calabria. Della vasta proporzione dei danni furono testimoni Sibilla Aleramo e Gaetano Salvemini. Nell'ambito di una inchiesta promossa nella provincia di Reggio Calabria, la relazione pronunciata da Salvemini sulla fatiscenza della scuola meridionale produsse una profonda impressione sui membri del Parlamento. Si diede perciò il via a un'inchiesta ufficiale sotto la direzione dell'ispettore Corradini per fare il punto sulle condizioni dell'istruzione primaria nel Regno⁴⁸.

Se, fin dalla legge Casati, l'istruzione elementare era affidata ai Comuni, senza peraltro alcuna forma di sovvenzione statale fino al 1904, lo Stato viceversa esercitava un controllo diretto sui licei, avendo cura della formazione delle élites dirigenti. Dall'inchiesta del Corradini risultò che i Comuni spesso evitavano la stretta sorveglianza sul rispetto dell'obbligo scolastico, proprio per non gravare ulteriormente sui loro bilanci.

⁴⁶ Cfr. M. Gurrado, *La tutela del lavoro minorile nell'evoluzione legislativa*, in *Diritto&Diritti*, ottobre 2003.

⁴⁷ Ivi, p. 33.

⁴⁸ Cfr. A. Semeraro, *Il sistema scolastico...*, cit., p.44, e G. Genovesi, *Storia della scuola...*, cit., p. 85.

Fu avanzata perciò la proposta, sostenuta dall'Unione magistrale italiana e in genere dai socialisti, di avocare allo Stato le scuole elementari, eccetto quelle dei capoluoghi e del circondario. Contrari alla proposta furono i grandi Comuni, i reazionari e i clericali, che evidentemente temevano di perdere uno strumento di controllo sociale e politico. Furono contrari anche quegli intellettuali e politici progressisti, che temevano un rafforzamento del ruolo accentratore dello Stato a danno dell'autonomia: tra essi Gaetano Salvemini e Antonio Labriola.

Una soluzione di compromesso avrebbe potuto essere quella di avocare solamente i Comuni inadempienti nel controllo oppure in gravi difficoltà economiche. Questa tesi fu contrastata da Giovanni Gentile (favorevole all'avocazione totale) secondo il quale la richiesta di avocazione per necessità rappresentava di per sé il riconoscimento del diritto dello Stato in materia.

Il dibattito si concluse nel 1911 con l'emanazione della legge Daneo-Credaro. Con essa si avocavano allo Stato le scuole elementari e si istituivano i Consigli scolastici provinciali con compiti decisionali e le deputazioni scolastiche provinciali con compiti esecutivi. A capo dei due organi veniva posto il *Provveditore*, mentre il Prefetto aveva il compito della supervisione finanziaria. Restavano esclusi dall'avocazione i Comuni capoluogo di provincia e i Comuni del circondario⁴⁹.

La Legge Daneo-Credaro del 4-6-1911 n. 487, si ricorda, oltre che per l'istituzioni di sezioni moderne nei ginnasi e nei licei (anticipazioni del liceo scientifico) e di corsi magistrali nei licei isolati per la formazione dei maestri, soprattutto per l'istituzione della figura degli "assistenti-tirocinanti" scelti dal ministro per concorso fra i giovani laureati e con una retribuzione annuale di 600 lire. La Legge prevedeva un periodo di tirocinio svolto a fianco di un professore titolare come titolo per i concorsi

⁴⁹ Cfr. D. Ragazzini, *Storia...*, cit., p. 34 -36.

e come servizio. Il tirocinio avrebbe dovuto iniziare a funzionare proprio negli anni 1915-16 in cui tuttavia, i giovani laureati venivano chiamati alle armi restando le scuole prive di insegnanti qualificati e costrette ad accogliere anche soggetti non idoneamente qualificati⁵⁰.

In generale la Legge Credaro rappresenta senza alcun dubbio la legge che diede maggiore impulso all'espansione sistematica dell'istruzione elementare del nostro Paese, animata dal principio, seppure soltanto in parte attuato, che la scuola elementare è un servizio pubblico statale. Essa, infatti, come detto, avoca le scuole primarie allo Stato, eccetto quelle dei Comuni di capoluogo e circondario; ristruttura l'amministrazione in senso più liberale, istituisce mille nuovi circoli di direzione didattica, il Patronato scolastico obbligatorio in tutti i Comuni, le scuole reggimentali e le scuole carcerarie; stanziava fondi per le biblioteche popolari, scolastiche e magistrali, per le scuole degli handicappati e per gli asili.

Anche se non priva di difetti, la legge Credaro diede un forte impulso all'incremento della scolarizzazione, potenziata anche dalla regolamentazione del 1902 del lavoro delle donne e dei fanciulli e dal raddoppio degli investimenti statali. Ciò è testimoniato dal forte calo del tasso di analfabetismo che passò dal 37,9 % del 1911 al 27,3 % del 1921. La legge Credaro, insieme alla legge Orlando, rappresentano il progresso della scuola popolare laica. Laicità in pericolo per la sempre più forte richiesta dei clericali del riconoscimento della cosiddetta libertà di insegnamento, le cui vicende vedremo in seguito. La difesa della scuola, gestita e controllata dallo Stato, era assunta dai democratici della vecchia guardia. Secondo Bertoni Jovine, la legge Credaro «segnò la punta più avanzata, in senso democratico, della legislazione italiana. L'esperimento che di essa si poté fare nel decennio 1911-21 poté dirsi nettamente positivo; gli errori e le deficienze [...] avrebbero potuto dar luogo a ritocchi [...] per

⁵⁰ Cfr. G Genovesi, *Storia della scuola...*, cit., p. 120.

un più spedito cammino verso il totale affrancamento dall'analfabetismo. Ma anche la scuola seguì quel processo di involuzione della classe politica liberale [...] e, dopo la guerra, fu travolta dalle ideologie fasciste»⁵¹.

Dall'Unità nazionale sino al periodo giolittiano si registra una diffusione dell'istruzione che può definirsi bassa presso i ceti popolari ma che può considerarsi consistente presso i ceti medi, i quali vedono nella scuola la possibilità di confermare ovvero di elevare la loro posizione sociale. Inizia così a diffondersi l'interesse per i problemi scolastici e, in particolare, il dibattito sulla scuola secondaria.

Nel 1908 fu pubblicato il volume di A. Galletti e G. Salvemini, *La riforma della scuola media* e quello di G. Gentile, *Scuola e filosofia*; nel 1909 fu esposta la relazione della Commissione Reale d'Inchiesta per l'Ordinamento degli Studi Secondari in Italia. La Commissione, anche se con diversi contrasti interni, diede vita a una ipotesi di una nuova scuola secondaria che avrebbe dovuto sostituire sia il ginnasio, che la scuola tecnica. Essa prevedeva una durata triennale ed era scuola di cultura generale, senza latino, che preparava agli istituti secondari che davano accesso all'università. Questa ipotesi non andava in contrasto con quanto previsto dalla legge Orlando, che poneva la quarta elementare come momento decisivo per la scelta tra il corso popolare ovvero il ginnasio o le scuole tecniche.

L'innovazione in tale proposta della Commissione stava proprio nella unificazione del corso inferiore della secondaria, contro la tradizionale divisione tra i due rami scolastici della scuola tecnica e del ginnasio classico, anche se, nella seconda parte della secondaria prevista dalla Commissione, tutte le divisioni si sarebbero comunque riproposte.

⁵¹ Ivi, pp. 85-86.

Nonostante la buona articolazione della proposta della Commissione, essa non ebbe seguito nella pratica, pur rimanendo un importante punto di riferimento.

Come abbiamo detto, i socialisti ponevano la loro attenzione soprattutto alla scuola popolare. A tal proposito “l’Avanti!” il 1° dicembre del 1907 scriveva: «Si faccia quel che si ritiene meglio per le scuole secondarie, ma si lasci stare la primaria. La quale deve avere nella quinta e nella sesta indirizzo esclusivamente operaio»⁵².

Altra proposta rilevante faceva capo a Salvemini, il quale proponeva di rinforzare la separazione tra scuola utilitaria e scuola di cultura per le classi dirigenti. Tale proposta prevedeva l’esistenza di canali scolastici di durata corrispondente agli anni per i quali i ragazzi dei vari ceti sociali potevano essere mantenuti a scuola, improduttivamente, a spese della famiglia. In particolare con riferimento alla secondaria era prevista una ricca tipologia di scuole che potevano raggrupparsi in tre tipi: popolari superiori (commerciale, agrario e industriale), scuole di media cultura (istituto tecnico, scuola normale – magistrale – maschile), scuole di alta cultura (moderna e classica). In sostanza veniva fuori un sistema rapportato alla situazione sociale del tempo e alle potenzialità economico-sociali dei ceti esistenti, per i cui figli la scuola continuava a delineare un destino predeterminato.

Infine gli idealisti rintracciavano la causa del decadimento degli studi nell’affollamento del liceo. Tale concezione trovava fondamento nella visione aristocratica degli studi e della cultura, finalizzata alla formazione delle nuove élites dirigenti, con la conseguente soppressione dei ceti medi e l’opposizione alla creazione di nuove professionalità⁵³.

⁵² Cfr. D. Ragazzini, *Storia della scuola...*, cit., pp. 36 e ss..

⁵³ Ivi, pp. 38-39.

Possiamo definire il dibattito sulla scuola secondaria facendo riferimento a una serie di decreti che si susseguirono in questo periodo, sostanzialmente incentrati su tre punti cardine: rafforzare l'insegnamento classico del liceo; non rendere il liceo culturalmente troppo univoco e socialmente troppo esclusivo; aprire la secondaria ai nuovi ceti, anche tramite la semplificazione degli studi.

Tra le novità da registrare nell'ambito dell'istruzione scolastica si rammentano le seguenti: nel 1892 si dispone che i bocciati in una sola materia, diversa da italiano e latino, possano conseguire la licenza liceale; nel 1893 viene abolita la prova scritta di matematica. Nel 1904 viene introdotta l'opzione tra greco e matematica per gli alunni che si iscrivono alla seconda liceo, a indicare una distinzione interna del liceo tra classico e scientifico. Nel 1913 si istituisce la "licenza limitata" per gli studenti che all'esame di licenza fossero stati bocciati in due materie, purché non si trattasse di italiano e storia. Nel 1911 venne istituito il ginnasio-liceo moderno, concepito come alternativa al liceo classico, rivolto allo stesso ceto, anch'esso ponte verso tutte le facoltà dell'università. Le novità più importanti del ginnasio-liceo moderno erano la sostituzione del greco con una seconda lingua straniera, il prolungamento dell'insegnamento del francese fino alla prima classe del liceo, la riduzione del programma e dell'orario del latino e dell'italiano, l'ampliamento e l'approfondimento dei programmi scientifici, l'introduzione delle esercitazioni di laboratorio, l'introduzione del diritto, dell'economia, della geografia fisica e astronomica, del disegno. Tutto ciò da considerare come buoni propositi, stroncati in realtà dalla guerra e dall'avvento dell'ideologia fascista.

Negli anni 1918–19, tra i punti in programma del Partito popolare italiano figurava la "libertà di insegnamento"; con questa espressione don Sturzo intendeva la «libertà dal controllo statale delle scuole tenute dal clero e diritto della Chiesa cattolica di forgiare le anime della gioventù in

conformità dei suoi dogmi» . Ancora, “La civiltà cattolica” di Padre M. Barbera, nello stesso anno e sulla stessa rivista elencava le seguenti condizioni per una reale libertà di insegnamento: «1) uguaglianza legale di tutti nell’insegnare e nell’aprire scuole; 2) uguaglianza di tutti rispetto agli esami pubblici con effetti legali; 3) uguaglianza proporzionale di tutte le scuole nel partecipare del pubblico denaro. Se manca una di queste condizioni, la libertà non è intera»⁵⁴.

Considerando, in quegli anni, la scarsa incidenza di altre confessioni religiose e l’assenza del privato nel settore dell’istruzione, la Chiesa premeva sulla libertà d’insegnamento per poter affermare la propria stessa libertà d’azione. Nasceva così un vero e proprio dibattito, all’interno del quale lo Stato mostrava di volere regolamentare la materia scolastica, piuttosto che volere garantire l’emancipazione sociale e culturale dei cittadini.

Nell’ottica sopra descritta, la richiesta dell’esame di Stato divenne elemento essenziale per il raggiungimento della libertà di insegnamento. Esso, infatti, avrebbe comportato per gli studenti delle scuole private l’uguaglianza dell’esame finale di licenza con il conseguente riconoscimento del titolo di studio conseguito, utile tanto per l’eventuale proseguimento degli studi, quanto per affrontare il mondo del lavoro.

Gli stessi Idealisti, quali Gentile e Croce, erano tra i sostenitori dell’esame di Stato, considerato utile a rendere ancor più rigorose la formazione della classe dirigente: l’esame di Stato avrebbe comportato una maggiore serietà per gli studi e un maggiore controllo tra gli insegnanti, in considerazione del fatto che le commissioni d’esame avrebbero dovuto essere composte da membri esterni.

Le posizioni sopra descritte rispecchiano ancora una volta una concezione ristretta e classista della cultura, riservata alla formazione dei

⁵⁴ Cfr. D. Ragazzini, *Storia della scuola...*, cit., p. 40.

gruppi dirigenti e nettamente separata dalla preparazione professionale, in un clima di diffidenza antipopolare.

Ragazzini ricorda le parole di Salvemini il quale, d'accordo con l'introduzione dell'esame di Stato, ma non con il riconoscimento da parte dello Stato di contributi alle scuole private, scrive: «I cattolici non si contentano della libertà delle loro scuole, vogliono la libertà sussidiata: cioè le loro scuole devono essere amministrate da loro, ma mantenute con più o meno largo sussidio dallo Stato»⁵⁵.

Di contro, il Partito socialista rivolgeva la sua attenzione alle scuole dei ceti popolari, ossia alla scuola popolare e a quella professionale, finendo tuttavia per accettare la subalternità delle stesse rispetto a quelle proprie delle classi dirigenziali.

Ancora Ragazzini ricorda che per Mondolfo «i disegni del Gentile, del Croce e d'altri di limitazioni del numero delle scuole medie di Stato, con esame di concorso per acquistarne l'accesso significherebbe un grave passo indietro»⁵⁶.

Lo stesso studioso a questo proposito fa notare come negli stessi anni alcuni articoli della rivista «Ordine Nuovo» (il periodico di Gramsci e Togliatti nato il 1° maggio 1919) cercavano di ricondurre il problema della scuola a quelli del ruolo dello Stato e della democrazia sociale. La lotta delle classi subalterne per diventare dirigenti, in particolare quella dei salariati per diventare produttori, richiedeva una conseguente e parallela riorganizzazione e riqualificazione della scuola e, per la scuola secondaria e per gli studi superiori, un passaggio da una scuola selettiva e di classe a una scuola di merito, finalizzata non più alla reazione di «individui sottomessi e docili ma individui che abbiano una “psicologia di costruttori”»⁵⁷.

⁵⁵ Ivi, p. 41.

⁵⁶ Ivi, p. 42.

⁵⁷ Ibidem.

Il dibattito sulla “libertà di insegnamento” si condusse in diverse sedi. Si ricorda quello tra Gentile ed il ministro della Pubblica Istruzione Bernini sul «Resto del Carlino» del 1918. In ordine a tale clima Tomasi sintetizzò: «[La scuola privata] è appoggiata o accettata dai liberali, dai nazionalisti desiderosi di ingraziarsi i cattolici, dai repubblicani [...] e persino dagli anarchici, che la considerano un corollario della libertà individuale. Sono invece contrari, oltre alla grande maggioranza degli insegnanti mossi da ragioni di carriera, quasi tutti i democratici, i radicali, alcuni conservatori ed un forte gruppo di fascisti. I più intransigenti oppositori sono i socialisti; ed i cattolici ne prendono atto al congresso di Venezia del 1920 quando affermano che la questione costituisce un insormontabile ostacolo all’intesa con il Partito socialista, mentre non esclude un accordo con quello liberale»⁵⁸.

⁵⁸ Ivi, p. 43.

III

La scuola e il fascismo

1. L'involuzione autoritaria

Rispetto agli inizi del secolo, gli anni successivi alla Grande Guerra avevano visto una notevole espansione scolastica: il numero degli alunni si era quintuplicato e si erano raddoppiati gli studenti universitari. Le donne, tuttavia, costituivano appena un decimo del totale degli scolarizzati, ma con una presenza sempre maggiore nelle scuole superiori.

Nel delineare il profilo storico del sistema scolastico italiano, Angelo Semeraro, a ragione, definisce «involuzione autoritaria» il periodo che segue alla «parabola liberale» dell'età giolittiana, durante la quale, pur nell'assenza di vere e proprie riforme, si erano svolti numerosi dibattiti sull'istruzione. Unica conseguenza di tale fermento di idee fu l'intervento diretto dello Stato nell'istruzione primaria e nell'istruzione professionale, con l'intento di rendere quest'ultima più adatta alla formazione delle classi lavoratrici⁵⁹.

In questo periodo, il dibattito sulla riforma della scuola, iniziato subito dopo l'Unità, non si spegne, ma si concentra sempre più su temi specifici, quali la libertà di insegnamento, sostenuta dai cattolici, e la laicità della scuola, sostenuta da liberali e idealisti. Tutti, nonostante diversità e riserve, si troveranno concordi nella concezione di una scuola secondaria classicista, dove la filosofia funga da disciplina trainante, accogliendo

⁵⁹ Cfr. A.Semeraro, *Il sistema scolastico italiano*, Carocci, Roma 1998, p. 59.

inoltre la prospettiva di aprire l'organizzazione della scuola anche ai privati⁶⁰.

Durante l'età giolittiana la FNISM aveva concentrato l'attenzione soprattutto sui temi della riforma della scuola secondaria e dello stato giuridico dei docenti. Aveva contribuito al varo delle leggi 8-4-1906, nn.141 e 142, e del R.D. 3-8-1908, con i quali si regolava, tra l'altro, il reclutamento tramite concorsi e si aumentavano gli stipendi. Aveva, inoltre, operato pressioni sul governo affinché si conducesse un'indagine sulla scuola secondaria e se ne preparasse una riforma.

E infatti, nel novembre del 1905, era stata istituita dal ministro Bianchi una commissione della quale avevano fatto parte Salvemini e Galletti, i quali, presto dimissionari, con un loro saggio ne influenzarono ampiamente i risultati. Occorre sottolineare che, sebbene per ragioni diverse, la posizione di Salvemini e Galletti riguardo alla riforma coincise con quella dei conservatori, specie degli idealisti come Gentile: essi, infatti, si espressero contro una scuola media unica, ritenendo giusto dare a ogni classe sociale una scuola secondaria corrispondente ai suoi bisogni⁶¹.

Si aggiunga che, dopo il IX Congresso di Napoli del 1920, all'interno della stessa FNISM si sviluppò una profonda crisi, che portò alla fondazione del Fascio di Educazione Nazionale da parte di un gruppo di insegnanti⁶².

Osserva Giovanni Genovesi: «Sostanzialmente sono già tutte presenti, fin dalla commissione Bianchi del 1905, quelle condizioni e quelle concezioni che danno vita e appoggio alla riforma Gentile, attuata, ancora in clima di pieni poteri, dal fascismo». Anche la legge Casati, in altri anni e in tutt'altro contesto politico, era stata varata con i pieni poteri, senza essere discussa, né votata dal Parlamento. Entrambe, la legge Casati e la

⁶⁰ Cfr. G.Genovesi, *Storia della scuola...*, cit., p. 122.

⁶¹ Ivi, p. 121.

⁶² Cfr. A.Semeraro, *Il sistema scolastico...*, cit., p. 59.

riforma Gentile, non si limitarono a ristrutturare solamente qualche settore, ma riformarono tutto il sistema scolastico⁶³.

2. La riforma Gentile

Dopo Benedetto Croce, decaduto con il governo Giolitti nel 1921, e dopo un breve periodo in cui al ministero della Pubblica Istruzione succedettero O. M. Corbino e A. Anile (governi Bonomi e Facta), fu la volta di G. Gentile, nominato da Mussolini nell'ottobre del 1922. Si può dire, con A. Semeraro, che iniziò allora «quel connubio tra idealismo e fascismo che non conobbe smagliature, almeno fino al delitto Matteotti, e che avrebbe coinvolto la scuola nella degenerazione autoritaria»⁶⁴.

Ancora oggi stupisce il fatto che, sulla questione della riforma della scuola, il fascismo abbia potuto ricevere l'adesione convinta di tanti intellettuali molto noti: oltre lo stesso Gentile, filosofi e pedagogisti, come Lombardo Radice, Codignola e Fazio Allmayer. Una spiegazione a questo fatto è data da uno studioso di storia della scuola, L. Borghi, il quale, avendo vissuto in prima persona le persecuzioni razziali del 1938, così scrisse in un saggio del 1951: «Identificando i valori universali con la nazione e lo Stato, essi giunsero a considerare la restaurazione dell'autorità statale realizzata dal fascismo come un mezzo di liberazione umana»⁶⁵.

Già nel 1921, il movimento dei fasci, diventato Partito Nazionale Fascista, vuole presentarsi come una forza politica matura che intende risolvere anche i problemi della scuola italiana. Il programma di Mussolini, redatto da Massimo Rocca, prevede sulla scuola i seguenti punti: 1) lotta contro l'analfabetismo con il potenziamento dell'istruzione elementare; 2)

⁶³ Cfr. D. Ragazzini, *Storia della scuola...*, cit., p. 45.

⁶⁴ Cfr. A. Semeraro, *Il sistema scolastico...*, cit., p. 59.

⁶⁵ Ivi, pp. 59-60, e L. Borghi, *Educazione e autorità nell'Italia moderna*, La Nuova Italia, Firenze, 1951.

libertà dell'istruzione media e universitaria⁶⁶; 3) carattere prevalentemente classico dell'istruzione media e superiore; 4) miglioramento delle condizioni degli insegnanti; 4) enfasi nazionale della cultura scolastica⁶⁷.

Mussolini aveva presto intuito che occorre una scuola *ad hoc* per formare i quadri dirigenti di cui il fascismo mancava. A questo scopo era opportuno servirsi del programma di riforma elaborato da cattolici e liberali, e supportato dai filosofi idealisti, perché gli appariva sufficientemente populista ai fini della propaganda fascista; perciò, quando esso fu presentato in Parlamento, lo definì «tipicamente fascista»⁶⁸.

Nel 1923 esprimerà chiaramente le ragioni della sua adesione alla riforma Gentile: «Il Governo fascista ha bisogno della classe dirigente. Nella esperienza di questi 14 mesi di governo io ho veduto che la classe dirigente fascista non c'è. Non posso improvvisare i funzionari in tutta l'amministrazione dello Stato: tutto ciò deve venirmi grado a grado dalle Università [...]. È quindi necessario che gli studenti studino sul serio se si vuole fare l'Italia nuova. Ecco le ragioni profonde della riforma Gentile: di quella che io chiamo il più grande atto rivoluzionario osato dal Governo fascista in questi mesi di potere».

Un altro elemento, non meno importante, legava Mussolini alle idee di Gentile: il fascismo perseguiva essenzialmente una politica di casta. E già nel 1905 Gentile aveva dichiarato: «La società nostra è zeppa di legisti e medici a spasso, con tanto di laurea incorniciata e appesa nel più onorevole luogo della casa. Essi hanno compiuto pessimamente gli studi universitari, come male hanno fatto i secondari, lamentando il sovraccarico con ogni maestro, pretendendo sessioni straordinarie di esami ogni anno, strepitando

⁶⁶ La libertà di insegnamento sarà presto rinnegata nel congresso di Napoli del 1922, con la mozione Tricarico contro la scuola privata, difesa da Gentile e da Anile. Cfr. G. Genovesi, *Storia della scuola...*, cit., p. 138.

⁶⁷ Cfr. G. Ricuperati, *La scuola e il movimento degli studenti*, in V. Castronovo (a cura di), *L'Italia contemporanea 1945-1975*, Einaudi, Torino, 1976, p. 132 ss..

contro il greco sempre. Vorremmo riformare la scuola a servizio di costoro? [...] Stato guasto sarà quello che agevolerà ad essi l'esercizio delle professioni liberali [...]. Alla folla che guasta la scuola classica lo Stato deve assegnare non mezzi di dare comunque la scalata alle università, ma scuole tecniche e commerciali svariate, le quali [...] non devono dare adito alle università mai».

Gentile, pur essendo appartenente alla destra liberale, era fermamente convinto che l'educazione completa doveva essere destinata agli uomini migliori, non alle masse, perché - diceva- «la scuola deve formare i capi, cioè coloro che pensano a sé e agli altri»⁶⁹.

Per quanto riguarda la figura dell'insegnante, questa, secondo Gentile, si deve porre come autorità e soltanto in tal modo «può assecondare l'intimo bisogno che la psiche infantile ha di autorealizzarsi»⁷⁰.

La cosiddetta “riforma Gentile” consiste in una serie di regi decreti, precisamente quattro, emanati nel 1923, senza il preventivo controllo del Parlamento. Approfittando dei pieni poteri concessi per un anno al primo governo Mussolini, Giovanni Gentile provvide subito a varare una serie di leggi che diedero vita a una riforma complessiva del sistema scolastico italiano. L'ordinamento della scuola primaria e secondaria, di primo e secondo grado, risultò così strutturato:

- Scuola elementare distinta in: grado preparatorio infantile (tre anni), molto poco presente sul territorio; grado inferiore (tre anni), con cui iniziava di fatto l'obbligo scolastico, e grado superiore (due anni).

Dopo la scuola elementare si poteva accedere ai seguenti istituti:

- Corso integrativo post-elementare ovvero VI, VII e VIII classe, che non dava ulteriori possibilità di istruzione. Fu abolito nel 1929.

⁶⁹ Le citazioni sono in G. Genovesi, *Storia della scuola...*, cit., pp. 139-40.

⁷⁰ G. Genovesi, *Storia della scuola...*, cit., p. 161.

- Scuola complementare, in un primo tempo senza sbocchi, in seguito nel 1924-25 si potrà accedere ad alcune secondarie minori, come la scuola di metodo dell'educazione materna. Nel 1929 sarà trasformata in scuola di avviamento al lavoro e nel 1930 in *avviamento professionale*.
- Ginnasio inferiore (tre anni), con accesso al Ginnasio superiore (due anni) e poi al liceo classico.
- Istituto tecnico inferiore (quattro anni) con accesso all'Istituto tecnico superiore.
- Istituto magistrale inferiore (quattro anni) con accesso all'Istituto magistrale superiore.
- Scuola d'arte, Conservatorio di musica, ecc.

Le scuole secondarie superiori erano:

- Ginnasio superiore (due anni) con accesso al liceo classico.
- Liceo classico (tre anni), che dava accesso a tutte le facoltà universitarie.

Dopo quattro anni di scuola media inferiore si poteva accedere a:

- Liceo scientifico (quattro anni) che consentiva l'accesso alle sole facoltà universitarie scientifiche.
- Istituto magistrale superiore (quattro anni), fortemente ridotto nel numero di sedi e di iscritti, con successivo accesso al Magistero.
- Liceo femminile (tre anni) senza sbocco universitario.
- Liceo artistico (quattro anni) senza sbocco universitario.
- Istituto tecnici superiori (quattro anni) che consentivano l'accesso alle facoltà di scienze economiche e commerciali e di scienze statistiche.
- Scuola di metodo per l'educazione materna (tre anni), quasi del tutto numericamente inconsistente, alla quale si accedeva dalla scuola complementare, dalla IV ginnasiale, oppure dopo l'ammissione

all'istituto tecnico superiore o all'istituto magistrale superiore.⁷¹ In ordine a queste scuole, il Genovesi non esita ad evidenziare determinate caratteristiche. Innanzitutto la loro infelice dislocazione sul territorio nazionale. In secondo luogo la previsione di un programma misero articolato in tre anni ma anche in due per i corsi estivi⁷². Più che alla preparazione della maestra, si puntava alla esaltazione delle doti di donna venendo fuori così profili culturali e curriculari bassi e incoraggiando il proliferare di scuole private sotto la tutela ecclesiastica.

- Istruzione industriale, attribuita alle competenze del ministero dell'Economia.

Innanzitutto, a prescindere dalla struttura dell'ordinamento scolastico appena delineata, occorre dire che questa riforma mostrava chiaramente la sua paternità di destra, precisamente dalla legge Casati, la quale non aveva avuto la stessa fortuna, solamente per contingenti situazioni politiche. Era una riforma rigida e classista che legava bene una concezione aristocratica della cultura con una concezione autoritaria dello Stato, senza concedere spazio a un progetto di sviluppo economico e sociale. In altri termini, la riforma Gentile segnò l'incontro, tutto politico, tra idealismo e fascismo.

Volendo mettere in evidenza gli elementi più innovativi del nuovo sistema scolastico, si può cominciare col notare che, per la prima volta, lo Stato italiano, sotto la competenza del ministero della Pubblica Istruzione, si fa carico dell'educazione infantile, istituendo un "grado preparatorio", come primo gradino della scuola elementare⁷³. Gli asili infantili, chiamati "scuole materne", costituiscono appunto il primo grado dell'istruzione

⁷¹ Si segue qui lo schema della struttura scolastica determinato della riforma Gentile, fornito da D. Ragazzini in *Storia...*, cit., p. 45 ss., integrato dallo schema delineato in G. Biondi e F. Imberciadori, *...Voi siete la primavera d'Italia...L'ideologia fascista nel mondo della scuola. 1925-1943. Postfazione/Testimonianza di L. Lombardo Radice*, Paravia, Torino, 1982.

⁷² Cfr. G. Genovesi, *Storia della scuola...*, cit., p. 158.

⁷³ Come esposto in precedenza fino a quel momento lo stato italiano aveva lasciato l'educazione dell'infanzia all'iniziativa dei vari enti di assistenza privati, soprattutto religiosi, e comunali.

primaria, appunto quello preparatorio. Come detto, tale grado è di tre anni ma non è compreso nell'obbligo scolastico. In concreto, la scuola materna resta di competenza privata ovvero di competenza delle istituzioni confessionali che mantengono finalità assistenziali tipiche degli istituti di beneficenza sotto il controllo del ministero dell'Interno. La scuola materna, quindi, si pone più con finalità di "custodia ricreativa", atta ad accogliere i bambini delle classi più svantaggiate⁷⁴.

Quello che poteva apparire un elemento fortemente innovativo, costituiva, a ben vedere, una scelta più formale che sostanziale, che non portò né a una specifica caratterizzazione della scuola preparatoria, né a una vasta diffusione sul territorio nazionale del numero delle scuole per l'infanzia⁷⁵.

Altra innovazione fu quella di sostituire i programmi di insegnamento a scansione annuale con programmi d'esame, lasciando agli insegnanti la possibilità di trattare ogni materia durante gli anni di corso come meglio ritenessero. Per quanto concerne l'istruzione elementare, essa fu improntata sui programmi educativi espressi da Giuseppe Lombardo Radice già nel 1913. A questo pedagogista recentemente gli studiosi dell'educazione hanno riconosciuto il merito di avere arricchito con sensibilità didattica la sua adesione formale all'idealismo.

In teoria, la riforma gentiliana si proponeva di perseguire una didattica che abbandonasse il nozionismo, per favorire le capacità individuali attraverso le varie attività scientifiche, il giuoco, il lavoro, il canto, il disegno; una dinamica educativa, insomma, intesa come autoformazione, come indirizzo allo sviluppo spirituale dell'individuo. Lo stesso rapporto tra maestro e allievo era visto come un incontro di spiriti. Questa nuova impostazione culturale della scuola elementare, il cui fine doveva essere

⁷⁴ Art.7 R.D. n. 2185 in G. Genovesi, *Storia della scuola...*, cit. p. 157.

⁷⁵ Cfr. D. Ragazzini, *Storia della scuola...*, cit., p. 47.

quello di educare, più che di istruire, fece sì che al nuovo maestro si richiedessero doti spirituali, più che un sapere specifico professionale; perciò i quattro anni di istituto magistrale furono caratterizzati dalle materie umanistico-filosofiche, con la pedagogia unita alla filosofia, escludendo la psicologia. Inoltre, dal momento che l'insegnamento era considerato un atto spirituale, unico e irripetibile, non necessitava di qualsivoglia metodologia: perciò fu abolito il tirocinio didattico. A questo punto, appare quanto mai puntuale la critica espressa da D. Ragazzini, quando afferma che «l'attualismo gentiliano [...] estraeva i processi educativi dalle contestualità sociali. Con l'aria di esaltare l'attività del maestro demiurgo, immetteva gli insegnanti nella complicata realtà scolastica armati di concezioni ideologiche sul loro ruolo, piuttosto che di una vera professionalità»⁷⁶.

Il rapporto particolare che si vuole istaurare tra docente e discente è senza dubbio l'elemento che più rende gradita la riforma Gentile al fascismo. Questo, in fondo, vuole una scuola che susciti «contagio emotivo, passioni», una scuola che possa agire sui comportamenti. A questo scopo si adotta uno specifico linguaggio (“balilla”, “piccole italiane”, ecc.) ricco di slogans, si compie tutta una serie di riti e cerimonie, per gli anniversari del re e dei reali, di Mussolini e della madre di Mussolini, degli eroi e dei martiri fascisti, per le feste dell'aviazione, si indicano adunate e riunioni per ascoltare la radio fascista o per vedere le proiezioni del regime, si partecipa al sabato fascista; tutto per formare il “fascista perfetto”.

Secondo il Genovesi, tuttavia, non si può parlare di fascistizzazione della scuola nel senso che sia stata resa efficiente ai fini del fascismo, perché, anzi, essa fu azzerata come istituzione formativa; si può parlare solo di consenso, che certamente vi fu, più o meno imposto o estorto, c'è da

⁷⁶ Cfr. D. Ragazzini, *Storia della scuola...*, cit., p. 49.

aggiungere. A prova di ciò, basti ricordare la diserzione, durante la crisi del regime, proprio di quei giovani che avrebbero dovuto diventare i fascisti perfetti⁷⁷.

In realtà il fascismo, sostiene ancora Genovesi, non ebbe l'idea di una sua scuola, si limitò a «prendere in prestito» quella di Gentile, e accettò la sua riforma senza ben comprenderne lo spirito, ma puntando sul suo fraintendimento. Così facendo «azzerò l'efficienza di quella che aveva ricevuto d'accatto»⁷⁸. Si deve solo al suo meccanismo autoregolativo il fatto che questa scuola «comatosa» abbia continuato a funzionare, se pure al minimo. Resta il fatto che gli studenti ne hanno subito le conseguenze dall'immediato dopoguerra fino agli anni Sessanta⁷⁹.

Accogliendo le direttive dell'accordo di Washington del 1919 che prevedeva di elevare l'età minima degli studi in tutto il mondo, Gentile estese l'obbligo scolastico fino ai 14 anni⁸⁰. Purtroppo, anche questo fu solamente un atto formale: nella realtà l'obbligo si esauriva con il V anno di scuola elementare, dal momento che i corsi integrativi, previsti fino alla VIII classe, non furono istituiti dovunque e per tutti. In ogni caso, come rileva A. Semeraro, essi assunsero il ruolo di scuola minore, di “scarico”, povera di contenuti culturali e senza sbocchi. Nel settore elementare, quindi, ancora una volta, si manifestava chiaramente la tendenza liberale a trascurare i bisogni formativi delle classi lavoratrici. A ragione, perciò, Gramsci e Mondolfo criticarono il carattere antipopolare della riforma⁸¹.

⁷⁷ Cfr. G. Genovesi, *Storia della scuola...*, cit., p.124.

⁷⁸ Ibidem.

⁷⁹ Ivi, p. 123 ss..

⁸⁰ Come si è visto, dall'epoca dell'industrializzazione in poi, l'innalzamento dell'obbligo scolastico risulta strettamente connesso alla tutela del lavoro minorile e soprattutto all'innalzamento dell'età minima per l'ingresso al lavoro. Questi problemi furono affrontati in diverse conferenze internazionali, le cui direttive vennero man mano recepite dallo Stato Unitario nei provvedimenti legislativi esposti. Si ricordano la conferenza di Berlino del 1890 e quelle tenute a Berna nel 1906 e nel 1913. Nel 1919 a Washington fu firmata una convenzione internazionale che innalzava a quattordici anni l'età d'ingresso al lavoro dei fanciulli e ne vietava il lavoro notturno. Seguirono le convenzioni di Genova del 1920 e di Ginevra del 1921. Queste tre ultime convenzioni saranno ratificate dallo stato italiano il 10 aprile 1923. Cfr: M. Gurrado, *La tutela...*, cit..

⁸¹ Cfr. A. Semeraro, *Il sistema scolastico...*, cit., p. 62.

Nei programmi dell'istruzione elementare fu basilare l'introduzione dell'insegnamento religioso, da non intendere però, almeno nelle intenzioni del legislatore, come trasmissione nozionistica e dogmatica: ciò avrebbe contraddetto il principio educativo dell'autoformazione (Lombardo Radice) accolto dalla riforma. Per Gentile il bambino è poeta e il giovane è critico. In una sua ordinanza ministeriale, il filosofo precisa che l'educazione religiosa deve tendere ad «accendere il senso del divino e della provvidenza [...] soprattutto colla contemplazione dell'armonia delle cose e della vita morale»⁸². Tuttavia, in netta contraddizione con queste enunciazioni di principio, l'insegnamento religioso viene posto sotto la tutela della Chiesa cattolica.

Caratteristica senza dubbio peculiare della riforma varata da Gentile fu il primato assegnato agli studi umanistici rispetto agli studi scientifici e tecnici, con la forte svalutazione delle scuole tecniche, che di fatto diventavano scuole complementari a chiaro indirizzo popolare. Il titolo conseguito in queste *scuole* consentiva l'accesso solo al più basso grado dell'impiego statale, il ruolo C. In altri termini veniva chiuso l'unico canale che aveva permesso a tanti giovani, soprattutto dei ceti medi urbani, di migliorare la loro condizione sociale: e infatti dalla scuola tecnica, volendo proseguire gli studi, si poteva approdare alla sezione fisico-matematica dell'istituto tecnico, conseguendo un diploma utile per entrare nel mondo del lavoro o per accedere alle facoltà universitarie scientifiche⁸³.

Il liceo scientifico, di durata quadriennale, andava a sostituire la sezione fisico-matematica, che nella legge Casati dava accesso all'università, ma solo nelle facoltà scientifiche. Lo stesso fu per questo nuovo liceo, nel quale ovviamente venne dato meno spazio alla filosofia, per privilegiare la matematica, la fisica e le scienze.

⁸² Ibidem.

⁸³ Cfr. D. Ragazzini, *Storia della scuola...*, cit., p. 46.

Gentile considerava il sistema scolastico in funzione della futura classe dirigente, che in essa doveva dare il meglio del proprio impegno intellettuale, per prepararsi a guidare le masse e tutto il Paese. Perno della sua riforma fu quindi il liceo classico, fortemente caratterizzato dall'importanza preminente assegnata alla filosofia, la scienza dello spirito, unica vera scienza universale, con l'intento evidente di diffondere in Italia l'ideologia dell'idealismo europeo. Significativi furono l'abolizione della storia naturale e l'abbinamento di certe materie, affidate allo stesso docente, come storia e filosofia, pedagogia e filosofia, fisica e matematica, a indicare la subordinazione delle prime rispetto alle seconde.

Tutto serviva ad accentuare il carattere élitario e selettivo di questo liceo: attraverso la diminuzione delle scuole e delle classi e attraverso il rigore degli studi e degli esami si operava la selezione di coloro che avrebbero frequentato le diverse facoltà universitarie. Dal liceo classico si poteva accedere a tutte le facoltà universitarie; viceversa, chi avesse scelto il liceo scientifico, avrebbe studiato meno la filosofia, ma non avrebbe avuto accesso alle facoltà umanistiche.

Per D. Ragazzini, risulta evidente nella riforma gentiliana un progetto di separazione e di cristallizzazione dei ceti sociali, che si può definire *tout court* «gerarchizzazione»: in primo luogo il liceo, riservato ai ceti dirigenti, poi gli istituti tecnici, destinati soprattutto al proletariato urbano e alla piccola borghesia, infine la scuola complementare e i corsi integrativi, riservati ai contadini e al proletariato più basso⁸⁴.

G. Genovesi, pur rilevando che il sistema è concepito in modo da non intasare il corso di studi principale, il liceo classico, osserva che almeno in linea di principio tutte le scuole hanno pari dignità, semplicemente sono suddivise in funzione della «loro utenza che, platonicamente, è suddivisa in fasce sociali che corrispondono alla scala gerarchica del sapere: dalla

⁸⁴ Ivi, p. 48.

religione, all'estetica, alla filosofia. Almeno in linea di principio, non vi sono barriere tra uno stadio e l'altro della scala. [...] Chi è più bravo questa scala la sale tutta». Lo studioso, in altri termini, riconosce al sistema scolastico di Gentile una qualità meritocratica, anche se classista. I fatti, però, non gli renderanno ragione⁸⁵.

Si consideri, ad esempio, l'istituzione del liceo femminile, evidentemente nato con l'intento di frenare la scelta delle scuole magistrali da parte di quelle figlie dell'alta e media borghesia non particolarmente dotate, che potevano così proseguire gli studi, pur non coltivando alti interessi culturali: questo liceo era perciò privo del greco, della matematica e delle scienze, ma aveva la musica, il canto e la danza. Il tipo di studi rispondeva in pieno alla concezione che il fascismo ebbe della donna, in quanto doveva servire a preparare le giovani al compito, importante ma subalterno, di moglie e di madre. Tuttavia il liceo femminile fu per il regime un vero fallimento, perché le donne della piccola borghesia continuarono a scegliere piuttosto l'istruzione magistrale che comunque offriva loro una professionalità⁸⁶.

Come il liceo femminile, anche la scuola complementare fu abbastanza deserta, raccolse, nel primo anno, ben 40.000 iscrizioni in meno rispetto al numero di iscrizioni registrato l'anno precedente dalle scuole tecniche .
⁸⁷Ci si accorse presto che la riforma Gentile, con la sua gerarchia di valori culturali, non era affatto rispondente alle nuove esigenze di mobilità sociale che lo sviluppo della scienza e della tecnica reclamavano. Il “divorzio maledetto”, come si dirà in seguito, delle due culture, umanistica e scientifica avrebbe frenato lo sviluppo economico, mentre il primato

⁸⁵ Cfr. G. Genovesi, *Storia della scuola...*, cit., p. 126.

⁸⁶ Cfr. G. Recuperati, *La scuola dell'Italia unita*, in *Storia d'Italia, I Documenti*, vol. 18, Einaudi, Torino 1973, p. 1715.

⁸⁷ Il dato statistico è in D. Ragazzini, *Storia...*, cit., p. 48. Ancora maggiore il divario secondo A. Semeraro, *Il sistema ...*, cit., p. 65,

attribuito alla cultura classica sarebbe stato svilito a vuota retorica e sfruttato dal regime a fini propagandistici⁸⁸.

3. Fascismo e Chiesa cattolica

L'educazione e il mondo della scuola si rivela un terreno molto fertile per l'evolversi dei rapporti tra fascismo e Chiesa cattolica. A questo proposito, Genovesi osserva acutamente che una delle debolezze croniche del fascismo è «quella di dover sempre scendere a patti con la Chiesa cattolica, per quanto nei discorsi della retorica ufficiale, dichiarasse di averla estromessa dall'educazione dei giovani». Il regime fascista, egli aggiunge, non poteva «esimersi dall'accettare una rigida diarchia con la Chiesa cattolica, che il fascismo stesso aveva cercato con cura, ricambiato, già nel 1922. [...] E la Chiesa [...] è stata un valido alleato del regime dell'*uomo della Provvidenza*⁸⁹ per ridurre la scuola a luogo di trasmissione immediata di esempi comportamentali piuttosto che di strategie mentali indispensabili per la trasformazione del reale»⁹⁰.

Lo stesso storico della scuola poi ricorda i «cedimenti» del regime nei confronti della Chiesa, a cominciare dalla parità giuridica concessa all'Università Cattolica di Milano con R.D. 2-10-192. Da parte cattolica si insisteva per introdurre l'insegnamento della religione anche negli istituti magistrali, in modo da preparare i futuri insegnanti all'insegnamento religioso nelle scuole elementari. L'insegnamento divenne facoltativo, in un primo tempo, nelle scuole medie superiori con R.D.25-11-1926, e poi obbligatorio in tutte le scuole in seguito ai Patti Lateranensi con L. 5-6-

⁸⁸Ivi, p. 65 e sgg.

⁸⁹Così Pio IX definì Mussolini il 13 febbraio, all'indomani dei Patti Lateranensi (11 febbraio 1929). Cfr. D. Ragazzini, *Storia della scuola...*, cit., p. 52.

⁹⁰Cfr. G. Genovesi, *Storia della scuola...*, cit., pp. 123 ss.

1930, n. 824. Nell'art. 3 l'Italia si impegnò a considerare «l'insegnamento della dottrina cristiana secondo la forma ricevuta dalla tradizione cattolica» come il «fondamento e coronamento» dell'istruzione pubblica. L'insegnamento della religione entrava così in tutte le scuole di ogni ordine e grado, salvo richiesta di esonero.

Il trattato stabilì altri rilevanti accordi tra la Santa Sede e lo Stato italiano in tema di educazione e di scuola, non ultimo il mantenimento dell'esame di Stato, che, insieme alla contrazione impressa dalla riforma alla scuola pubblica, dava ancora maggiori possibilità alla scuola privata e, quindi, alla scuola cattolica.

Oltre a numerose parificazioni - troppe, come si lamenterà lo stesso Gentile - con il Concordato furono fatte dallo Stato italiano numerose concessioni, come il riconoscimento della facoltà di designare insegnanti e testi di religione per la scuola pubblica e l'introduzione nelle scuole medie superiori di letture di testi filosofici graditi alla Chiesa⁹¹.

Sul terreno delle attività educative parascolastiche ed extrascolastiche si era innescata da tempo una contesa tra Governo italiano e Santa Sede, soprattutto quando nel '26 fu rifondata l'Organizzazione Nazionale Balilla e quando in seguito fu chiusa l'organizzazione dei giovani esploratori cattolici italiani.

Il 14 gennaio 1927, in seguito all'entrata in vigore della "legge balilla", il commissariato centrale dell'Associazione Scautistica Cattolica Italiana, nata nel 1916, informò i dirigenti locali di sciogliere i reparti nei centri inferiori a ventimila abitanti non capoluoghi di provincia, inoltre comunicò di applicare sulle bandiere e le fiamme dei reparti rimasti il simbolo del fascio littorio con la scritta ONB e di esporre nelle sedi un ritratto di Mussolini. Per di più l'Associazione sarà costretta a cambiare il proprio nome in Giovani Esploratori Cattolici Italiani, mantenendo la sigla ASCI nella

⁹¹ Ivi, pp. 123-124.

sottodenominazione di Associazione Scolte Cattoliche Italiane. Il 22 aprile 1928 il commissariato centrale dei Giovani Esploratori Cattolici Italiani emana la circolare di scioglimento di tutti i reparti dell'ASCI in Italia. Tra il 1927 e il 1928 il regime fascista sciolse le associazioni scout italiane per far confluire tutti i ragazzi nei Balilla⁹².

Il Concordato (artt 37 e 43) cercò di mettere fine anche a questo scontro, raggiungendo una sorta di equilibrio tra cultura scolastica e dottrina cattolica. Nei fatti fu raggiunto una sorta di compromesso tra gli interessi dell'una e dell'altra, in modo tale che - per usare un' espressione di Carlo Arturo Jemolo - «anche il più zelante uomo di Chiesa poteva trovare dati positivi che acquietassero la sua coscienza: le parificazioni delle scuole private [...] seguitavano con una larghezza neppure sospettata in altri tempi; i balilla e le altre organizzazioni giovanili del regime ricevevano i loro cappellani, avevano le loro messe al campo, la benedizione dei loro gagliardetti, si presentavano con una connotazione cattolica, non laica»⁹³.

Sui Patti lateranensi, largamente criticati dagli intellettuali di formazione idealista, sono emblematici i giudizi espressi da Croce e Ruffini. In Parlamento il filosofo esprime il suo pensiero parafrasando una celebre battuta: «Parigi non vale una messa»⁹⁴. Più incisivo e puntuale il giudizio di Ruffini, professore di diritto ecclesiastico a Torino, che definì gli accordi «insinceri mercanteggiamenti a spese delle libere coscienze», prevedendo «reciproche usurpazioni e prevaricazioni».⁹⁵ Ruffini abbandonerà la cattedra per non sottostare al giuramento che gli avrebbe imposto di formare cittadini devoti al regime.

⁹³ Cfr. A. C. Jemolo, *Chiesa e Stato in Italia dalla unificazione a Giovanni XXIII*, Torino, Einaudi, sec. ed. riv., p. 214-5. Il riferimento è in D. Ragazzini, *Storia...*, cit., p. 54.

⁹⁴ Cfr. A. Semeraro, *Il sistema scolastico...*, cit., p. 67.

⁹⁵ A. Galante Garrone, *Un affare di coscienza. Per una libertà religiosa in Italia*, Baldini & Castoldi, Milano. Citato in A. Semeraro, *Il sistema scolastico...*, cit., p. 67.

4. Il fascismo nella scuola

Dopo la crisi legata al delitto Matteotti, il fascismo si afferma come regime a carattere totalitario e liberticida, proprio in coincidenza con l'attuazione della riforma di Gentile. Da ricordare che il fascismo e le forze politiche a esso vicine avevano accettato quella riforma nell'incapacità di costruire una proposta alternativa in tema di scuola. Ora il regime ne criticava l'impianto meritocratico, che avrebbe potuto frenare il coinvolgimento delle masse e mettere in pericolo il mantenimento del potere: l'ipotesi di una educazione elitaria si scontrava con la cultura fascista di massa. Al governo Mussolini servivano la propaganda e gli slogan, come "libro e moschetto".

Già nel marzo del 1923 l'organizzazione fascista delle corporazioni della scuola avanzava critiche sulla formazione degli insegnanti e si prevedeva un'opposizione da parte dei professori universitari, dopo che Gentile aveva suddiviso gli atenei in tre serie, A, B e C, alle quali dare in misura decrescente autonomia e sostegno statale. Nella seduta del 3 novembre 1925 il senatore Pais esplicitamente dichiarava che la riforma Gentile non era consona agli scopi del fascismo, in quanto «improvvida», «radicale» e «sistematica»⁹⁶.

Nella costante preoccupazione di ottenere e accrescere il consenso, si pensò allora di ricorrere a strategiche correzioni, che dai successori di Gentile, nel giugno del 1924 non più ministro della Pubblica Istruzione, vennero presentate come "ritocchi". In realtà si trattò di cambiamenti tali da snaturare la riforma, tanto che, secondo alcuni, si può definirla meglio "controriforma". Innanzi tutto si fece in modo di mitigare il rigore della selezione nel liceo classico, osteggiato dall'aristocrazia fascista e in

⁹⁶ Cfr. M. T. Mazzatosta, *Il regime fascista tra educazione e propaganda 1935-1943*, Cappelli, Bologna 1978, p. 20.

generale dalle classi medio-alte. Certamente anche per favorire i figli del regime, si resero meno impegnativi i corsi del ginnasio e del liceo e si resero più facili gli esami. Così, quando il ministro Fedele concesse nel 1925 una terza sessione di esami di maturità ai respinti, Gentile gridò al tradimento.

Dalla fine degli anni '20 iniziò una serie di cambiamenti nel campo dell'educazione nazionale. Con due R.D. del 1928 gli istituti industriali, commerciali e agrari, affidati al ministero dell'Economia Nazionale e quello nautico, affidato al ministero della Marina, passarono alla Pubblica Istruzione. La scuola tecnica venne così riorganizzata: 1) scuole tecniche biennali di tipo agrario, commerciale e industriale. 2) scuole professionali femminili, triennali. 3) Scuole di magistero professionale per la donna, biennali. 4) Istituto tecnico inferiore e superiore, entrambi quadriennali, con le sezioni agraria, industriale, commerciale, per geometri e nautica.

All'inizio degli anni '30 si cerca di ampliare e sostenere la scolarizzazione, aumentando il numero dei corsi, che la riforma Gentile aveva limitato, e organizzando nuove «classi collaterali». Un'altra rilevante modifica riguarderà le scuole elementari, la cui organizzazione amministrativa risaliva all'epoca della legge Daneo-Credaro: con una legge del 1933 passeranno tutte all'amministrazione dello Stato.

Alla fine del 1923 lo stesso Gentile aveva concesso lo sbocco ai corsi integrativi per gli alunni provenienti dalla scuola complementare, nel tentativo di arginarne la diserzione. Nel 1928 il ministro Fedele sostituì la scuola complementare con la scuola secondaria di avviamento al lavoro, per rispondere meglio alle richieste di manodopera provenienti dall'industria e dall'agricoltura.

Con il consolidamento del regime fascista, si trasferì anche nella scuola il metodo governativo brutale e poliziesco al fine di aumentare, non l'autorità, ma l'autoritarismo degli insegnanti, dei direttori e dei presidi.

Nello stesso tempo venne creata una serie di organizzazioni per la gioventù apparentemente con intento educativo e assistenziale (colonie estive, campeggi, partecipazione ad attività sportive e a manifestazioni di parata): si trattava in realtà di irreggimentazione politica. Già dal 1922 era stata istituita l'Opera Nazionale Balilla (ONB), rifondata e rilanciata nel 1926; per effetto del Concordato nel 1929 passava alle dirette dipendenze del ministero dell'Educazione nazionale. Tra il 1927 e il 1928, come si è detto, fu sciolta l'organizzazione dei Giovani esploratori Cattolici, prima nei piccoli Comuni e poi nei capoluoghi di provincia, e, in seguito, qualsiasi forma di organizzazione per i giovani che non fosse di regime. All'ONB fu affidata l'educazione fisica nelle scuole e, con due decreti del 1930 e del 1934, si erano istituite intanto altre organizzazioni fasciste giovanili per tutte le fasce di età: l'organizzazione dei "figli della lupa" (6-8 anni), della "gioventù fascista" (18-21 anni), delle "piccole italiane" e delle "giovani italiane"; nel 1937 furono tutte unificate nella Gioventù italiana del Littorio (GIL). Anche il patronato scolastico, inizialmente affidato all'ONB con due decreti (del '30 e del '34), confluí nella GIL. Ricordiamo che per tutti i giovani era d'obbligo l'iscrizione e la frequenza. È del tutto irrilevante che questi organi fossero dipendenti dal partito fascista o dallo Stato, dal momento che l'uno coincideva con l'altro e che il fine era uno, l'educazione totalitaria.

Come la gioventù nel tempo libero, così tutta la scuola venne man mano irreggimentata. Dopo l'introduzione del libro di testo unico di Stato per la scuola elementare del 1929 da parte del ministro Belluzzo, sotto il nuovo ministro Giuliano il ministero della Pubblica Istruzione si chiamò Ministero dell'Educazione Nazionale. Nel 1931 fu introdotto l'obbligo del giuramento di fedeltà al regime per i professori universitari, tra i quali solo una decina rifiutò di giurare. In seguito, tutte le organizzazioni di pubblici dipendenti vennero poste alle dipendenze del segretario del partito fascista

e nel 1933 l'iscrizione al Partito Nazionale Fascista divenne obbligatoria per poter ottenere l'ammissione agli impieghi statali.

Il regime fascista accentua la tendenza già esistente nella scuola italiana a differenziare l'educazione maschile da quella femminile, a cominciare dal liceo femminile istituito dalla riforma Gentile, cui si accompagna per le donne la preclusione del ruolo di preside e l'esclusione dalle cattedre di materie letterarie e filosofiche nei licei del 1927, seguita dal raddoppio delle tasse scolastiche. Nel 1930 viene introdotto per gli studenti l'insegnamento di "cultura militare" dalle medie inferiori all'università, per le studentesse l'insegnamento di puericultura: tutto doveva concorrere a costruire una netta separazione, ideologica e pratica, tra il cittadino-soldato e l'angelo del focolare.

Tra il 1935 e il 1936 il Ministero dell'Educazione Nazionale fu ricoperto dal quadrumviro De Vecchi, da G.Inzerillo definito «uno dei più rozzi ministri che abbiano mai varcato le soglie della Minerva»⁹⁷; sotto di lui si procedette a una vera e propria "bonifica fascista della scuola", riorganizzandone l'amministrazione con criteri improntati alla massima centralizzazione e gerarchizzazione. Si cominciò dal Consiglio Superiore dell'Educazione Nazionale, che diventò di nomina reale su proposta del ministro, con alcuni membri di diritto: il segretario del PNF, il presidente dell'ONB, i presidenti delle confederazioni nazionali fasciste, i direttori generali del ministero. Rilevante il fatto che fu ridotto a pochissimi casi l'obbligo della sua consultazione.

Scendendo nella scala gerarchica, furono aboliti i provveditori regionali istituiti da Gentile e fu introdotto il provveditore provinciale al quale fu riconosciuto il più ampio potere sulle scuole di ogni ordine e grado, soprattutto per la contemporanea soppressione del consiglio scolastico provinciale.

⁹⁷ G. Inzerillo, *Storia della politica scolastica in Italia*, Editori riuniti, Roma 1974, p. 154.

L'accentramento messo in atto dal ministro De Vecchi riguardò anche i programmi e in generale tutta la cultura scolastica. Egli accentuò l'insegnamento di cultura militare nella scuola media e nella superiore, a danno di altre materie; estese il controllo statale dei libri di testo, già esistente per la scuola elementare, anche alle scuole medie; riscrisse i programmi, mettendo in evidenza la grandezza di Roma come premonitrice della grandezza del duce, escludendo gli autori stranieri moderni e inserendo gli scritti di Mussolini esaltanti "l'italica stirpe". Già nel '28 era stato introdotto a scuola lo studio dell'ordinamento corporativo e nel '30 quello della dottrina fascista. È da rilevare che intorno al 1936-37 il numero dei professori che abbandonarono l'insegnamento, pur di non sottostare al famoso giuramento, fu superiore di sei volte al numero dei dimissionari per limiti di età⁹⁸.

Lo stesso Lombardo Radice lasciò il suo posto di direttore generale dell'istruzione elementare, allorché si accorse che la scuola, per il fascismo, doveva essere soprattutto una scuola partigiana, cioè una scuola fascista che «in tutti i suoi gradi e in tutti i suoi insegnamenti educhi la gioventù italiana a comprendere il fascismo ed a vivere nel clima storico creato dalla rivoluzione fascista»⁹⁹.

De Vecchi stabilì nel 1936 che «i poteri e le funzioni inerenti al governo dell'insegnamento elementare spettano esclusivamente al ministro per l'Educazione Nazionale» e le materie di insegnamento, i programmi, gli orari ecc.. dovevano esser stabiliti da decreti reali su proposta del ministero per l'Educazione Nazionale¹⁰⁰.

⁹⁸ Cfr. D. Ragazzini, *Storia della scuola...*, cit., p. 56.

⁹⁹ Cfr. G. Genovesi, *Storia della scuola...*, cit., p. 163.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

5. Il ministero Bottai

Nel novembre del '36, Giuseppe Bottai, una delle personalità più di rilievo del regime, diventa ministro dell'Educazione Nazionale, dopo aver ricoperto il ministero delle Corporazioni dal 1926 al 1934. Già durante questo ministero aveva dimostrato di tenere in gran conto l'istruzione, attribuendo al sindacato una funzione educativa e non solo professionale nei confronti dell'operaio. Del resto la sua nomina al ministero dell'Educazione sottintende, da parte del governo fascista, il progetto di organizzare la scuola sul modello delle corporazioni, elaborato dallo stesso Bottai nella *Carta del lavoro* del 1935. Il corporativismo, infatti, è da considerarsi in quegli anni un elemento fondamentale del regime fascista¹⁰¹.

Inoltre, questa figura di gerarca spiccava per essere un intellettuale d'accordo con Gentile sulla necessità di formare le nuove generazioni e la futura classe dirigente attraverso studi seri e impegnativi. La politica dei "ritocchi" non aveva prodotto sulla scuola che interventi limitati e settoriali, mentre occorreva rivedere in modo organico l'intera politica dell'educazione. Sulla base di considerazioni di ordine economico e sociale, Bottai si era reso conto che nella formazione dei giovani le discipline tecnico-scientifiche avrebbero dovuto assumere un ruolo più incisivo.

E infatti, la crisi di Wall Street del '29 faceva sentire pesantemente le sue conseguenze anche in Italia. Secondo uno studio di Salvemini del 1948, tra il 1926 e il 1934 gli operai dell'industria italiana avevano perso il 25% del salario reale e i lavoratori agricoli avevano perso tra il 50% e il 70% dei loro guadagni.¹⁰² E ancora, statistiche di epoca fascista calcolavano che

¹⁰¹ Ivi, p.150 ss.

¹⁰² Lo studio di Salvemini è citato in A.Semeraro, *Il sistema scolastico ...*, cit., p. 68.

circa 350.000 famiglie di contadini avevano lasciato le campagne tra il 1931 e il 36. I salari degli operai italiani erano i più bassi d'Europa. Contemporaneamente, proprio a causa della povertà, un milione di ragazzi sotto i 14 anni evadeva l'obbligo scolastico, per lavorare. Una legge del 26 aprile 1934 abbassava il limite d'età per l'ingresso al lavoro dai 14 ai 12 anni, per favorire l'impiego di lavoratori a basso costo.

La crisi non aveva risparmiato neppure la classe media e gli intellettuali. Sicchè dalle 300.000 unità del 1929 si era raggiunto e superato nel 1933 il milione di unità, per una forte incidenza della disoccupazione giovanile. Da considerare, inoltre, che, per un rapporto inverso tra depressione economica e aumento di flusso scolastico, gli studenti dei ginnasi-licei e degli istituti magistrali erano aumentati di numero; non aveva funzionato invece, per le ragioni prima esposte, l'istituzione del liceo femminile. Lo stesso era avvenuto per la popolazione universitaria che risultava cresciuta, aumentando così lo squilibrio tra domanda e offerta nell'impiego di laureati.

Successivamente, tra il 1936 e il 1938, in seguito alle guerre di Etiopia e di Spagna, si sviluppava in Italia la cosiddetta "economia di guerra", che incentivava la produzione nelle industrie pesanti, sortendo alcuni benefici sull'economia e incrementando l'urbanizzazione.

Il governo - per usare le parole di Semeraro - decide di «dare impulso a un "ingresso delle masse nelle scuole", per allineare la scuola a quella fase di espansione imperiale che il regime viveva euforicamente»¹⁰³. Si trattava, come disse lo stesso Bottai, di «trasformare la scuola che è stata finora possesso di una società borghese, in scuola del popolo fascista e dello Stato fascista»¹⁰⁴. E davvero la *Carta della scuola* approntata dal ministro Bottai si può definire il documento più emblematico del regime nel settore

¹⁰³ Ibi, p. 68 e ss..

¹⁰⁴ G.Bottai, *La Carta della scuola*, Mondadori, Milano, 1939, p.33.

scolastico, nel senso che fu lo strumento per asservire la scuola agli interessi della politica. Lo stesso Bottai esplicitamente ebbe a dire: «Il presente piano di riforma non rinnova soltanto delle costruzioni didattico-pedagogiche, ma parte da un principio politico, che impone di adeguare l'organismo della scuola alle necessità del paese». Di più: durante una trasmissione radiofonica egli dichiarò che la sua riforma era la conseguenza del «razzismo italiano», derivante dal nostro primato europeo in campo culturale e che con essa i giovani avrebbero ricevuto una formazione civica, guerriera e razziale.

Il 14 luglio 1938 il Giornale d'Italia aveva pubblicato il Manifesto degli scienziati razzisti, programma politico di discriminazione razziale, voluto dal regime. In esso si affermava che «esiste ormai una pura “razza italiana”» e che «È tempo che gli Italiani si proclamino francamente razzisti». Il 5 e il 23 settembre 1938 Bottai fa approvare il decreto sulla «difesa della razza nella scuola fascista», prima ancora che il Gran Consiglio promulgasse la *Carta sulla razza*, sancita con R.D.L. del 17 novembre dello stesso anno.

La discriminazione razziale iniziava così dalla scuola. La legge stabiliva l'esclusione degli ebrei, docenti, studenti o impiegati, dalle scuole italiane di ogni ordine e grado, pubbliche e private, dalle accademie, dagli istituti e associazioni di scienze, lettere e arti. Era fatta qualche eccezione “straordinaria” per gli studenti universitari già iscritti fino al compimento degli studi e per i ragazzi ebrei che professassero la religione cattolica, che avrebbero potuto continuare a iscriversi solo alle scuole elementari e medie degli istituti religiosi. Si giunse anche a ordinare di isolare durante gli esami i candidati ebrei, affinché non contaminassero i compagni.

La pedagogia ufficiale intanto suggeriva i modi più efficaci per insegnare a essere razzisti, come quello di esaltare il ruolo dell'Italia nel mondo o di dire: «Non capisci niente come un negro!» Nello stesso periodo

si assistette all'introduzione nelle università di nuove discipline in tema con lo studio delle razze, quali la demografia generale e comparata, l'antropometria delle razze generale e comparata, la biologia delle razze umane; si introducevano anche l'ortogenesi e la biotipologia tra le scienze dell'uomo¹⁰⁵.

La *Carta della scuola* fu approvata dal Gran Consiglio del fascismo, il 15 febbraio del 1939. Si tratta di un documento programmatico articolato in XXIX Dichiarazioni, che tracciavano delle linee di riferimento per i successivi provvedimenti legislativi. Le premesse, molto chiare, erano queste: «La riforma del '23 precede il regime; la riforma del '39 ne sarà l'espressione diretta. Ogni regime, qualunque sia la sua insegna, ha una *sua* scuola. Non esiste, non può esistere una scuola apolitica»¹⁰⁶.

Le prime sette Dichiarazioni comprendevano la dottrina fascista dello Stato ed esprimevano l'esigenza di distinguere il momento dell'educazione, comune a tutti, da quello dell'istruzione, diverso per ogni individuo. L'ingresso a scuola delle "masse" doveva essere gerarchicamente disciplinato, valorizzando le attitudini individuali. Questo compito andava affidato ai professori, i quali avrebbero assunto il ruolo di collaboratori nella selezione corporativa della società.

Nelle successive Dichiarazioni, la *Carta* riformulava tutto il sistema educativo pubblico, che sarebbe stato così organizzato:

In sequenza:

- 1) scuola materna, biennale;
- 2) scuola elementare, triennale;
- 3) scuola del lavoro, biennale;

Al termine si hanno le seguenti possibilità:

- a) scuola artigiana, triennale, senza sbocchi ulteriori;

¹⁰⁵ Cfr. A. Semeraro, *Il sistema scolastico...*, cit., pp. 74-75.

¹⁰⁶ D. Ragazzini, *Storia della scuola...*, cit., p. 57.

- b) scuola professionale, triennale, con accesso alla successiva scuola tecnica, biennale, conclusiva del corso di studi.
- c) scuola media, triennale, con accesso a tutte le scuole superiori., che davano accesso all'università. Scuola media unica divisa in “partes tres”: scuola dei mestieri, delle piccole professioni, delle classe dirigente.
- d) Scuole superiori: liceo classico, 5 anni; liceo scientifico, 5 anni; istituto magistrale, 5 anni; istituto tecnico commerciale, 5 anni; istituti professionali, 4 anni, per periti agrari, industriali, geometri e periti nautici; istituto femminile, 3 anni, con accesso al magistero femminile, 2 anni; liceo artistico, 5 anni.

Il liceo classico dava accesso a tutte le facoltà universitarie; le altre scuole superiori ognuno alla facoltà corrispondente al proprio indirizzo di studi.

Le novità da sottolineare sono: la scuola media unica, che sostituiva i tre istituti inferiori, ginnasiale, tecnico e magistrale; la creazione di collegi per l'istruzione dei ragazzi poveri e meritevoli; l'educazione fisica considerata come completamento dell'attività intellettuale; la presenza del lavoro in ogni ordine di scuola; la creazione dei centri didattici.

Secondo Semeraro la *Carta* si poneva in continuità con la riforma del '23. Egli ricorda che lo stesso Gentile, nel Corriere della Sera, il 22 marzo del '39 si esprime piuttosto favorevolmente, visto che nella scuola media unica rimaneva il latino come materia classica e selettiva. Non gli piacevano invece i centri didattici, per il rischio che praticassero il vecchio pedagogismo contro cui egli si era battuto.

Riguardo al lavoro nei vari ordini di scuola, Semeraro fa notare che non si trattava di una vera novità, in quanto già il ministro Coppino aveva tentato di introdurre il lavoro nei giardini d'infanzia e nelle scuole elementari. Erano seguiti altri tentativi, come quello di Baccelli di

introdurre il lavoro nelle scuole agrarie (un campicello da coltivare), ma erano rimaste solo delle buone intenzioni. Il tema del lavoro è tipico della pedagogia moderna, ma nella *Carta* di Bottai, annota Ragazzini, il lavoro appariva una «operazione ambigua e velleitaria di valorizzazione del lavoro nello studio, compiuta senza specificarne i diversi aspetti. [...] non è ben chiaro cosa dovesse intendersi per lavoro e come dovesse integrarsi nell'attività scolastica. [...] In assenza di chiarificazioni [...] il lavoro diventa occasione di banale esaltazione del lavoro corporativo»¹⁰⁷.

Nel luglio del 1940 fu emanato l'unico atto legislativo prodotto da tutte le Dichiarazioni programmatiche del Bottai. Riguardò la costituzione della nuova scuola media unica, che portava i ragazzini dei ceti popolari a dovere scegliere a soli 11 anni tra scuola artigiana e scuola professionale.

Genovesi stigmatizza il progetto della *Carta della scuola*, affermando che «Forse il fascismo, sempre invischiato nella retorica più smaccata, non aveva mai raggiunto un'efficacia demagogica così raffinata [...]. Bottai si serve di un frasario nuovo, alieno dalla conformistica retorica roboante e aggettivata fino ad allora in voga nelle alte gerarchie, ma non per questo meno micidiale. In effetti tenta di camuffare il progetto di asservire il popolo con una scuola classista, ridotta a fonte di mano d'opera, affermando sfrontatamente il contrario». E aggiunge che in realtà i suoi scopi erano:

- 1) L'accentuazione della cultura militare;
- 2) Il prolungamento della scuola per alleggerire le difficoltà del mercato del lavoro e arginare la disoccupazione giovanile;
- 3) L'accentuazione dell'antifemminismo, uno degli aspetti peculiari della politica scolastica del fascismo, già evidente nel pensiero di Gentile, il quale auspicava lo sfoltimento della scuola media, che «verrà abbandonata dagli uomini, attratti verso carriere più vantaggiose e virili: e invasa dalle

¹⁰⁷ Ivi, p. 59.

donne che ora accalcano le nostre università e che, bisogna dirlo, non hanno e non avranno mai quella originalità di pensiero, né quella ferrea vigoria spirituale, che sono le forze superiori, intellettuali e morali dell'umanità e sono i cardini della scuola formativa dello spirito superiore del Paese».

4) L'ampliamento degli impieghi nel terziario per ripagare la piccola borghesia, il cui appoggio era stato decisivo per l'avvento del fascismo e che invece era stata "punita" dalla selettività della riforma gentiliana.

5) Il contenimento dell'urbanizzazione, che aveva portato in città circa il 55% della popolazione italiana e il pericolo della destabilizzazione.

6) L'approfondimento del carattere reazionario di massa¹⁰⁸.

Da notare la suddivisione della scuola elementare in "urbana" e "rurale" con sbocchi differenziati: in campagna nella scuola media artigiana, in città nella scuola media professionale. Questa impostazione serviva a sostenere l'economia di guerra e l'autarchia (per le campagne di Etiopia e di Spagna), senza abbandonare il mondo agricolo, che però restava subordinato a quello dell'industria.

Nello stesso tempo, con questo programma Bottai era convinto di potere arginare la disoccupazione giovanile, preparando un personale qualificato, che potesse entrare subito nel meccanismo della produzione con «abilità tecnica, coscienza sociale e piena consapevolezza di uomo, di cittadino, di fascista»¹⁰⁹. Era convinto altresì di porre rimedio anche alla disoccupazione giovanile intellettuale. Dirigendo "Critica fascista", una rivista in cui giungeva l'eco del malumore serpeggiante tra i giovani italiani *fascistizzati*, cui era stato promesso che avrebbero dovuto sostituire il vecchio ceto dirigente dell'Italia prefascista, Bottai si rendeva conto dell'orientamento a sinistra di molti giovani intellettuali all'interno del partito fascista.

¹⁰⁸ Cfr. G. Genovesi, *Storia della scuola*, cit., p. 151.

¹⁰⁹ G. Bottai, *L'istruzione professionale e la necessità della produzione*, in «Economia fascista», febbraio 1940, p. 14.

La propaganda del partito, resa difficile dalle condizioni ambientali, affidò quasi esclusivamente alla scuola il compito di fare accettare e comprendere quanto di grandioso e di vantaggioso il fascismo perseguiva per l'avvenire della nazione. Si cercò, quindi, nei nuovi *media*, la radio e il cinema, il mezzo per ottenere il consenso sulla nuova politica scolastica da parte dell'opinione pubblica, soprattutto delle famiglie; altro sistema fu, come si è detto, la trasformazione dell'ONB in GIL, per inquadrare tutti gli studenti dall'infanzia, all'adolescenza, alla giovinezza ("primavera di bellezza"); i giovani lavoratori, poi, erano inquadrati nei "Dopolavori".

Per gli storici della scuola, in questo periodo, il fascismo è ancora impegnato a realizzare quella fascistizzazione della scuola, che aveva creduto di avviare con la riforma Gentile, che Mussolini aveva definito «la più fascista delle riforme».

Si è già detto di questo sostanziale equivoco. Gli stessi storici della scuola, soprattutto Genovesi, sono ancora concordi nel sostenere che neppure la *Carta* del Bottai si dimostrò in grado di rimediare ai problemi derivati al regime dalla riforma gentiliana, che del resto non erano stati prima considerati, né tanto meno previsti, per mancanza di sensibilità e di capacità propositiva, da parte del fascismo.

La *Carta della scuola*, che in fondo conserva l'impostazione classica dei programmi di Gentile, pur cercando di preparare una classe lavoratrice rispondente ai bisogni dell'italica nazione, «fallisce in pieno i suoi scopi, compreso quello, più importante, per il regime, della fascistizzazione».

Mentre De Felice parla di consenso e Tranfaglia di massima coercizione, Genovesi insiste nel sottolineare che consenso e coercizione non fornirono un sostegno reale e funzionale al raggiungimento delle mete¹¹⁰.

¹¹⁰ Cfr. G. Genovesi, *Storia della Scuola...*, cit., p.155.

Il progetto educativo di Bottai riscontrò notevole consenso da “Civiltà Cattolica”, che sostenne il tema delle attitudini, aggiungendo che le attitudini personali potevano essere arricchite dall’esperienza religiosa. Piaceva anche ai padri gesuiti l’importanza attribuita alla famiglia, che era spesso citata nelle prime sette Dichiarazioni; così pure il rilievo attribuito al latino e alla cultura umanistica nelle scuole medie, considerata la base di una buona educazione delle “personalità dirigenti”. Dalla rivista giungeva sostegno anche alla distinzione tra i due sessi nel progetto educativo, sottolineando che la pedagogia italiana non aveva mai accettato il principio della “coeducazione”. Si chiedevano invece due scuole distinte riservate alle donne per prepararle al governo della casa o all’insegnamento, più opportunamente limitato alla scuola elementare e media, che non alle superiori.

I padri gesuiti, tuttavia, sospettavano che il governo avesse messo in atto attraverso la *Carta* il tentativo di “arginare l’influenza della Chiesa”, accresciuta con il Concordato. Padre Barbera, quindi, cominciò a chiedere un ruolo più incisivo dell’insegnamento religioso, integrandolo con quello filosofico o attribuendolo allo stesso insegnante di filosofia. Secondo la politica dei piccoli passi, giunse poi a ipotizzare un voto di profitto per l’insegnamento religioso, che contasse nel giudizio finale e, al compimento del ciclo secondario di studi, una verifica d’esame: richiese che Bottai esaudirà con una circolare del 1941. Pensò infine che il servizio religioso si sarebbe potuto annotare sul libretto personale che Bottai voleva introdurre al posto della pagella.

Sulle pagine di “Civiltà cattolica” padre Barbera sollevò anche la questione delle scuole private puntualizzando, per prima cosa, che gli istituti educativi della Chiesa non potevano essere considerati alla stregua degli altri privati, per la loro evidente funzione di pubblica utilità:

collaborare con lo Stato per salvaguardare il cattolicesimo, “fondamento e coronamento” dell’istruzione.

Sulla presenza concorrenziale dei Collegi di Stato, istituiti per accogliere i giovani indigenti ma studiosi, Barbera faceva notare come fossero antieconomici: sarebbe stato meglio assegnare borse di studio per usufruire degli istituti privati esistenti. C’era poi un’altra questione: il trattamento discriminatorio riservato alle commissioni d’esame delle scuole private e cattoliche, a differenza di quelle facenti parte dell’Ente Nazionale per l’Istruzione Media (ENIM, trasformata in ENIMS nel 1942 con l’inclusione delle scuole superiori).

Dalle colonne di “Civiltà fascista” si ebbe la risposta ai gesuiti da parte di Volpicelli, il quale sostenne che lo Stato aveva la necessità di coordinare e controllare le scuole private, proprio per il ruolo di supplenti della scuola statale che esse svolgevano. In uno Stato totalitario i privati non potevano mettere in atto sistemi educativi difforni dal sistema pubblico. Senza distinzione tra laici e religiosi, la parità doveva essere riconosciuta solo a quegli istituti che fossero risultati validi per efficienza o ordinamento, cioè per i programmi, i metodi di insegnamento, lo stato giuridico degli insegnanti e il trattamento degli studenti. Gli esami si potevano svolgere all’interno dell’istituto parificato solo in presenza di insegnanti di ruolo, che garantissero autonomia di giudizio¹¹¹.

Da notare come “Civiltà cattolica” sia rimasta pressoché silenziosa riguardo alle politiche antisemite del nazifascismo; sappiamo del resto quale sia stato, su questo problema, l’orientamento generale del pontificato di Pio XII. Da “Civiltà cattolica” padre Barbera si limitò a definire «iperbolica» l’esaltazione degli «eterni valori della razza italiana». Solo

¹¹¹ Cfr. A. Semeraro, *Il sistema scolastico...*, cit., p.72 e ss..

alcuni pedagogisti, come Calò e Mazzetti, agli inizi degli anni '40 criticarono i deliri razziali del regime e dei suoi sostenitori intellettuali¹¹².

Riguardo lo stato di salute della scuola alla fine degli anni '30, nulla v'era di positivo. Innanzitutto si rileva il problema dello stato dei locali definito angoscioso dal direttore generale della scuola elementare al Consiglio Superiore del 1940. Già nel 1931, quasi l'80% degli obbligati abbandonano la scuola dopo le prime tre classi¹¹³. Ancora la maggioranza dei bambini delle aree rurali del Sud e delle isole abbandona la scuola dopo soltanto uno o due anni. Nel periodo del pieno fascismo, il processo di alfabetizzazione peggiora calando la crescita di soggetti istruiti rispetto agli anni passati. Inoltre la qualità dell'insegnamento primario subisce un decadimento in quanto la preparazione di tanti nuovi maestri avviene negli istituti privati dove è infiltrata sempre più la Chiesa. Neanche gli stipendi degli insegnanti migliorano sostanzialmente in quegli anni.

¹¹² Cfr. G. Calò, *Considerazione sulla biotipologia e sulla psicotecnica*, in "La pedagogia italiana", n.7, pp. 188-206, e R. Mazzetti, *Nicola Pende e la nuova pedagogia*, in "La pedagogia italiana", nn. 1-2.

¹¹³ G. Genovesi, *Storia della scuola...*, cit., p.165.

IV

Dalla Resistenza alla ricostruzione democratica

1. L'opposizione alla scuola fascista

Il 25 luglio 1943 il fascismo cade, lasciando una pesante eredità che avrebbe a lungo condizionato la storia scolastica dell'Italia democratica. La propaganda fascista sull'educazione nazionale non aveva certamente coartato le menti di tutti gli insegnanti e di tutte le famiglie: si era sviluppata nella scuola e nell'università una sotterranea resistenza intellettuale al conformismo dottrinario imposto dal regime.

Nel Ventennio fascista la Resistenza si era fondata quasi sempre sui valori risorgimentali, tanto da essere percepita dai padri della Repubblica come un *nuovo Risorgimento*. Le nuove formazioni politiche, uscite dalla clandestinità, avvertivano il ruolo primario che avrebbe avuto la scuola nel rinnovare la classe dirigente e tutto il Paese, ma non erano capaci di proporre idee forti e programmi precisi che si differenziassero dalla scuola giolittiana e fascista.

Il partito socialista rimaneva cristallizzato in un programma limitato alla solita difesa dell'istruzione popolare e professionale e alla lotta all'analfabetismo. Pur essendo impegnati a perseguire l'obiettivo di una istruzione pubblica seria e selezionatrice, i democratici, come Gobetti, Monti, Salvemini, non riuscirono a elaborare un progetto alternativo. Eppure una lunga serie di intellettuali, tra i quali gli stessi sopra nominati, in quegli anni sottolineavano con forza il rapporto tra scuola e società,

rinnovando, come fece Pintor nel 1942, quel monito che era stato diretto da Pisacane alle classi popolari: “liberarsi per educarsi”.¹¹⁴

Due studi, di Manacorda del 1980 e di Cardoni del 1981, hanno cercato di ricostruire le idee sull’istruzione circolanti tra comunisti e socialisti ancora prima del 1926, quando con le leggi eccezionali il fascismo costrinse l’opposizione all’attività clandestina e poi durante la clandestinità. In quegli anni dai partiti emergevano istanze frammentarie, ma ricche di spunti, intuizioni e mozioni congressuali, tutti alla ricerca di quello che Gramsci definirà il “principio educativo”.

Indicativo il fatto che Gramsci abbia pubblicato su “Ordine nuovo” l’istanza espressa da un delegato, Garaccioni, nel 1921 all’interno di un congresso di maestri di ispirazione socialista: ciascun cittadino doveva acquisire la «conoscenza dei rudimenti del sapere» ma doveva essere «addestrato ad un lavoro manuale produttivo con una scuola di indole politecnica». Egli aggiunge che «solo al diciottesimo anno potrà determinarsi chi per doti particolari meglio sia adatto al proseguimento degli studi per diventare un produttore intellettuale». Pochi mesi dopo, in un congresso del sindacato insegnanti medi, aderente alla Camera generale del lavoro, un altro delegato aveva chiesto una scuola che avesse «un primo grado comune, che dà le conoscenze pratiche e teoriche atte a fare di ciascun individuo un lavoratore socialmente utile, capace di lavorare sia col braccio, sia con la mente»¹¹⁵.

Questo genere di indicazioni, di grande significato politico e formativo, saranno accolte all’interno del partito comunista, che sosterrà, con Manacorda e altri, almeno fino agli anni Settanta, un progetto di riforma di scuola secondaria che non obbligasse gli alunni a scegliere troppo

¹¹⁴ Cfr. A.Semeraro, *Il sistema scolastico...*, cit., p.77 e sgg.

¹¹⁵ Cfr. M.A.. Manacorda, *Pedagogia e politica scolastica del PCI dalle origini alla liberazione*, in “Critica marxista”, 6, 1980, pp.153-75, e P.Cardoni, *L’analisi comunista del ’21 al ’45*, in “Scuola e città”, n.4, 1981.

precocemente l'indirizzo degli studi. Più tardi il PCI sarà influenzato dalle riflessioni più mature di Gramsci sugli intellettuali, sulla riforma Gentile, sulla funzione delle lingue classiche, sull'attivismo, sulla scuola unica, approdando alla conquista di una scuola unica, obbligatoria e gratuita per i ragazzi fino ai 14 anni¹¹⁶.

Allo stesso modo agivano gli altri gruppi politici di ispirazione liberale, come "Giustizia e libertà" che poteva contare su un folto gruppo di maestri e professori, i quali avrebbero dato origine alle prime organizzazioni di partito nel dopoguerra. Gli intellettuali più rappresentativi dell'Italia antifascista instaurarono fra di loro una rete di collegamenti che andava da Perugia a Pisa, a Firenze, a Bologna, a Milano, a Roma, sviluppando una cultura della Resistenza: Monti e i gobettiani, Fiore e i salveminiiani, Capitini che tra il 1934 e il 1935 era in collegamento con Russo, Binni, Del Noce, Codignola, Calamandrei, Ramat, Parri, La Malfa e che nel 1937 fondò il movimento liberalsocialista e organizzò più tardi un comitato interpartitico clandestino insieme a Bobbio, Alicata, Morra¹¹⁷. Dalle scuole e dalle università diffondevano le loro idee volte a costruire un progetto politico democratico e di una scuola e una università rinnovate. Fu proprio dalle università di Padova e Napoli che giunse ai giovani il più forte incitamento ad abbracciare la Resistenza entrando nella lotta clandestina, ad opera di Marchesi, figura centrale nel partito comunista, e Omodeo, del Partito d'Azione. Entrambi rassegnarono pubbliche dimissioni, denunciando le conseguenze diseducative prodotte dal fascismo sulla gioventù italiana. Entrambi furono sostenitori della cultura classica e della severità degli studi. Inoltre Omodeo sosteneva la necessità di istituire nella scuola anche un serio indirizzo tecnico.

¹¹⁶ Cfr. G.Bini, *La politica scolastica del PCI dal 1945 al 1947. Gli orientamenti generali.*, in "Critica marxista", 4, 1981, p. 163-85.

¹¹⁷ Cfr. A.Capitini, *Ricordi del movimento liberalsocialista a Perugia*, in "Nuovo Risorgimento", I giugno-I luglio, 1945 e Bobbio, *Maestri e compagni*, Passigli, Firenze, 1994.

2. L'associazionismo dopo il 1943

Subito dopo la caduta del duce, le associazioni disperse dal fascismo cominciarono a riorganizzarsi. Già nelle scuole romane circolavano i volantini che incitavano i professori a non giurare. Durante la riunione del 9 gennaio del '44 i rappresentanti di tutti i partiti antifascisti fissavano le prime iniziative di lotta, il cui programma veniva diffuso dalla stampa clandestina ("L'Italia libera", "La voce operaia", "La democrazia del lavoro", "L'Unità"). Tra le parti di maggior rilievo, oltre l'invito a combattere l'oppressore con il sabotaggio, con lo sciopero, con le armi, ogni tentativo di restaurare le istituzioni fasciste, si ribadiva l'urgenza di «restituire all'insegnamento la necessaria sincerità e chiarezza morale», di «restaurare tra maestri e discepoli uno spirito di serena collaborazione, mirando a formare nei giovani libere coscienze» e di «affermare in contrasto con l'autoritarismo burocratico il principio dell'autonomia» che «doveva consistere principalmente in una larga e attiva partecipazione del corpo insegnante alla direzione didattica e culturale della scuola stessa». Si pensava a una scuola «onesta e imparziale selezionatrice delle capacità intellettuali » dalla quale sarebbe derivato un «sano costume morale e politico»¹¹⁸.

Il 29 gennaio 1944 si svolse a Roma il primo sciopero della scuola, organizzato dagli insegnanti e dal comitato studentesco dei vari licei romani e il 22 giugno, dopo un'assemblea al liceo Visconti, si costituiva l'Associazione insegnanti democratici (AIDI), con un suo periodico, "La voce della scuola". Nel primo numero del 20 maggio '44 si commemoravano i colleghi caduti nell'eccidio delle Fosse Ardeatine e si commentava la notizia della morte di Gentile per «un gesto fulmineo di

¹¹⁸ Cfr. G. Canestri, G. Recuperati, *La scuola in Italia dalla legge Casati a oggi*, Loescher, Torino, 1976, p. 201.

giustizia popolare»; era un commento pieno di risentimento per chi si era «fatto ingaggiare a imbonitore ufficiale del regime [...] tentando di coinvolgere tutta la cultura italiana nella terribile responsabilità di avere avallato il fascismo, in triste mercato di lucri e cariche»¹¹⁹.

Sulla rivista diretta da D'Abbiero venne portata alla luce l'aspirazione comune a una scuola più democratica e al «risanamento del clima politico ed educativo»; quindi si cominciarono a discutere concretamente le principali questioni riguardanti un nuovo progetto culturale degli studi, quali il valore del latino e dell'educazione scientifica. “La voce della scuola” si impegnava a battersi per il risveglio della scuola, soprattutto quella elementare, sulla quale era gravato maggiormente il più meschino caporalismo mussoliniano. Si sarebbe battuta per l'abrogazione della legge De Vecchi, per eliminare dallo stato giuridico degli insegnanti le “note informative segrete” e trasformare la dirigenza scolastica in organi elettivi.

Nei primi numeri della rivista si accolse con soddisfazione la nascita dell'Unione Studenti italiani (USI) e si avanzò la richiesta di abolire l'istituto magistrale. Il confronto sull'istruzione si aprì anche a contributi esterni, quali gli scritti sul sistema formativo americano con un'interessante rassegna comparativa dei diversi sistemi scolastici occidentali, del generale e pedagogo statunitense, sbarcato in Italia con le truppe alleate, Carleton W. Washburne, ora facente parte della Commissione Alleata¹²⁰.

Dal 1° ottobre 1944 “La voce della scuola” diventa il periodico di riferimento della Federazione italiana della scuola, una associazione nuova che raccoglieva gli insegnanti dell'ordine medio (AIDI, poi ASDIM), L'Unione sindacale insegnanti primari (USIP) e il Sindacato insegnanti delle scuole private (SISP).

¹¹⁹ Cfr. P.D'Abbiero, *la scuola italiana mobilita le sue forze per la guerra di liberazione nazionale*, editoriale in “La voce della scuola”, I, 20 maggio, 1944, p. 1.

¹²⁰ C.W.Washburne, *Organizzazione scolastica negli USA*, 8, 1 dicembre, 1944.

In seguito, nel 1946, la FIS sarebbe confluita nella Confederazione italiana generale del lavoro (CGIL).

Nelle maggiori città del nord nacquero spontaneamente altre associazioni degli insegnanti, collegate al Comitato nazionale liberazione alta Italia (CNLAI)¹²¹.

3. Esperienze di autogoverno scolastico

In tale contesto politico particolarmente travagliato, nelle parti del Paese già liberate dai partigiani, cominciavano a delinearsi nuovi spunti nel settore scolastico. In particolare iniziative si registrano in territori come la Repubblica dell'Alto Monferrato, la Repubblica di Montefiorino, il Friuli, la Repubblica dell'Orsola. In quest'ultima era stata nominata dalla Giunta provvisoria di governo una Commissione didattica consultiva, la quale aveva iniziato la propria opera cucendo rapporti con i vari organi della scuola, a partire dagli insegnanti e a seguire con i presidi, gli ispettori e i direttori. Tra le proposte avanzate dalla Commissione, particolarmente significativa era quella che prevedeva l'istituzione di una «scuola media» con rifacimento alla sua denominazione tradizionale e con carattere di unicità, sebbene destinato a rimanere piuttosto incerto in quanto legato ad un modello anteriore alla Carta Bottai e che mancava ormai di qualsivoglia riferimento concreto. A seguito di questa delineata scuola media era previsto un ginnasio della durata di due anni e un liceo triennale, ovvero un istituto magistrale quadriennale; ancora l'opzione comprendeva scuole di avviamento professionale industriale e commerciale triennale e una scuola tecnica industriale biennale. Da tale delineato quadro, si evince chiaramente come, in realtà, le nuove proposte continuavano ad adagiarsi a

¹²¹ Cfr. A. Semeraro, *Il sistema scolastico...*, cit., p.82.

vecchi modelli e schemi di istruzione che nulla di veramente innovativo portavano con sé ma che, al contrario, mantenevano certi stabiliti ordini con soltanto qualche ritocco democratico poco incidente.

Tra le conferme, innanzitutto, rimanevano i programmi incentrati su uno “spirito umanistico” seppure affiancate a novità quali quelle del ripristino della lingua straniera nella scuola media, come occasione per conoscere la storia di quel popolo da cui il regime fascista aveva isolato il Paese, ovvero quella di un nuovo studio della filosofia con un’impostazione cattolica in cui agli autori classici si preferiva l’approfondimento di problemi filosofici fondamentali, quali il problema metafisico, dell’arte, della conoscenza.

Nella tendenza alla gestione democratica della scuola si collocano le importanti esperienze di autogoverno scolastico che si pongono come un fatto politico piuttosto e prima che puramente scolastico. Esperienze finalizzate essenzialmente a depurare il sistema dai caratteri del fascismo, a ridare spazio e restituire dignità ad insegnanti che il regime aveva estraniato dalla politica, a riattivare un serio funzionamento delle scuole, a sostituire i testi fascistizzati, a istituire forme di partecipazione nelle decisioni e nelle scelte ¹²². Nascono in quest’ottica, in montagna, i convitti della Rinascita per ex partigiani (che davano la giusta occasione ai giovani del luogo di poter leggere e acculturarsi) poi divenuti convitti-scuola, per primo a Milano, che permettevano ai giovani di poter continuare gli studi senza preoccupazioni di ordine economico. Altre esperienze sono quelle di Genova in cui si diede vita a corsi per geometri e periti nautici; Torino per periti tecnici nell’industria meccanica; Bologna per periti edili e geometri; Cremona per periti agrari e tecnici caseari (prima scuola di tal tipo in Italia); Novara corsi di risicoltura; Roma corsi per artisti pubblicitari e assistenti architetti. In questo modo, nella forma dell’autorganizzazione, prendeva vita una nuova forma di sistema scolastico. Nel 1947 i convitti-scuola

¹²² Cfr. A.Semeraro, *Il sistema scolastico...*, cit. pp. 84-85.

erano colmi di iscritti. Si contraddistinguevano per serietà pedagogica e didattica tanto da aver indotto il governo a sostenerli con contributi statali.

Tuttavia, nel 1948, tali esperienze cessarono anche in seguito alla riduzione dei contributi statali prevista dal ministero Gonella, sino ad arrivare agli sfratti dagli edifici occupati dai convitti-scuola, tra cui anche quello ordinato a Milano dell'immobile di via della Zecca Vecchia, messo in esecuzione dalla forza pubblica¹²³.

Altre esperienze, che condivisero il principio della pratica educativa sul campo furono: la scuola-città di Pestalozzi fondata a Firenze nell'immediato dopoguerra dietro impulsi di Codignola; i Comitati comunali dell'Unione nazionale della lotta contro l'analfabetismo; il collegio Biancotto per orfani a Venezia. Esperienze tutte diverse, ma ispirate al rapporto sinallagmatico tra istruzione e lavoro.

4. I programmi scolastici dal 1943 al 1945

Negli anni tra il 1943 e il 1945 non esiste sul territorio italiano una sola autorità per il sistema scolastico: al Nord c'era la Repubblica Sociale Italiana, con il suo ministro dell'Educazione Nazionale e le varie effimere Repubbliche Partigiane, che governarono la scuola nei loro territori. Considerando anche le esperienze di autogoverno precedentemente esposte, si può dire che in questa parte del territorio nazionale si elaborarono progetti scolastici al confine tra vecchio e nuovo.

Il governo Bonomi si era trasferito a Roma dopo l'abdicazione di Vittorio Emanuele III. Ministro della Pubblica Istruzione fu De Ruggiero, uomo di grande prestigio morale che non si era compromesso col fascismo. Rimanendo però in carica per soli sei mesi, non poté progettare

¹²³ Ivi, p. 86.

una vera e propria riforma, ma dovette limitarsi a ripristinare gli organi amministrativi.

Nell'immediato dopoguerra la Commissione Alleata di Controllo contribuì molto al «riordinamento politico e sociale del popolo italiano»¹²⁴, vigilando affinché il paese non cadesse in mano comunista. Già nel 1943 nella Sicilia liberata era al lavoro la Commissione per l'educazione, presieduta dal pedagogista americano Carleton Washburne, amico e seguace del celebre filosofo e pedagogista John Dewey, suo connazionale. Egli aveva applicato le teorie dell'attivismo deweyano a Winnetka, un sobborgo di Chicago, per crearvi una vita comunitaria che favorisse lo sviluppo di una personalità democratica e che svolgesse il lavoro tenendo conto delle capacità e dei ritmi di apprendimento di ogni bambino. Washburne era quindi contrario a una scuola con libri di testo e programmi definiti e tentò di concordare con i ministri italiani nuovi programmi nazionali per le elementari e per l'istituto magistrale in sostituzione di quelli fascisti.

La sua proposta, elaborata con la collaborazione di Ferretti e Codignola, teneva conto della particolare psicologia del bambino dai 6 ai 10 anni e introduceva nella scuola le basi del comportamento democratico: l'individualizzazione e la socializzazione dell'insegnamento. A questo radicale mutamento didattico, si aggiungeva la scomparsa del “fondamento e coronamento secondo la formula ricevuta dalla tradizione religiosa”, in favore di una “spontanea adesione ai principi del Vangelo nella “evidenza dei rapporti fra tali principi e la legge morale e civile”. Le proteste delle gerarchie non tardarono a farsi sentire. De Ruggiero - come dice il Semeraro - «marcato a vista dagli Alleati e dalla Chiesa, come già era

¹²⁴ Cfr. Commissione alleata, *rassegna dell'attività del governo militare alleato e della commissione alleata in Italia*, Roma 1976; Allied Commission in Italy, *La politica e la legislazione scolastica in Italia dal 1962 al 1943, con cenni introduttivi ai periodi precedenti ed una parte conclusiva sul periodo post-fascist. Preparato dalla Sottocommissione dell'educazione della Commissione alleata in Italia ed offerto al ministero delle P.I.*, Milano, Garzanti, 1947;

accaduto a Napoli a Omodeo che aveva retto l'istruzione [...] nel governo Badoglio, doveva muoversi con molta prudenza» e quindi si limitò ad affidare a due Commissioni una revisione dei programmi, pur accettando la proposta del partito d'Azione di una Costituente della scuola¹²⁵.

Il risultato della Commissione Washburne fu di compromesso: per l'istituto magistrale riuscì a ripristinare lo studio della psicologia e il tirocinio, soppressi da Gentile nel '23; ma riguardo alla pedagogia, essa rimase confinata nell'ambito e alle dipendenze dalla filosofia. Comunque nei programmi, pubblicati il 9 febbraio 1945, in vigore fino al 1955, rimase l'influenza positiva di Washburne, il quale in una conferenza si augurò che fossero attuati in senso democratico.

La concezione educativa e didattica della scuola materna è fortemente riduttiva, dimostrando come nel processo educativo fosse ancora considerata marginale: «In una scuola, che fa derivare dalla famiglia la semplicità e la intimità e dalla madre la naturale bontà, temperata solo dalla saggezza, non si può parlare di un programma», basta indicare brevemente delle linee di comportamento, argomenti e attività da sviluppare nel campo delle religioni, dell'educazione morale e fisica, del gioco e del lavoro, della lingua italiana, del disegno e del canto. La scuola elementare era invece considerata di importanza centrale: i programmi che la riguardavano dichiaravano l'obiettivo di considerarla alla base del progetto di rinascita del paese, per la formazione di una coscienza operante «che associ finalmente le forze della cultura a quelle del lavoro, in modo che la cultura non si risolva in sterile apprendimento di nozioni e il lavoro non sia soltanto inconsapevole espressione di forza fisica»¹²⁶.

Nella *Premessa* si impegnava la scuola elementare a combattere non solo l'analfabetismo strumentale, ma anche quello spirituale «che si manifesta

¹²⁵ A.Semeraro, *Il sistema scolastico...*, cit., p. 87.

¹²⁶ Cfr. D.Ragazzini, *Storia della scuola...*, cit., p. 63-64.

con immaturità civile, impreparazione alla vita politica, empirismo nel lavoro, insensibilità verso i problemi sociali». La scuola quindi doveva esprimere il rifiuto degli aspetti fascistizzanti, ovvero del militarismo e del nazionalismo e doveva invece formare alla tolleranza internazionale. L'educazione civile e morale doveva mirare alla formazione del carattere «con un avveduto esercizio della libertà nella pratica dell'autogoverno», E infatti, nella IV e V classe era previsto persino l'esercizio del *referendum* e altre iniziative riguardanti l'organizzazione quotidiana della vita scolastica. Questo è uno degli aspetti innovativi che presentavano i programmi della scuola elementare. Altro elemento riguarda la pianificazione del lavoro degli insegnanti che deve rispettare l'unità di insegnamento e «le reali condizioni della scolaresca e delle esigenze locali».

Il lavoro, che nei programmi fascisti era solo una forma di esercitazione, qui assume valore formativo, poiché «solo col lavoro si possono stabilire saldi e pacifici rapporti di collaborazione tra i popoli»¹²⁷. Per l'apprendimento della lingua si suggerisce di non partire dalla teoria e dalla grammatica, ma dalla pratica, dall'uso funzionale della lingua per risalire alle regole e alla comprensione delle strutture linguistiche. Anche per l'insegnamento dell'aritmetica si indica al maestro di valorizzare le capacità intuitive dell'alunno, risalendo, come per la lingua, dalla pratica alle regole, tenendo presente il rapporto costante fra scuola e vita.

Si consiglia che il compito scritto riguardi da vicino la vita degli scolari e possibilmente sia scelto da loro. Per la prima volta, inoltre, si parla di «biblioteca di classe», come strumento che permette ai bambini di documentarsi sugli argomenti che li interessano. La storia e la geografia non siano più solo una cronologia di guerre e di vicende dinastiche, ma siano collegate «da una profonda concomitanza di fini in rapporto alla vita civile e sociale». È chiaro che, nel cercare di adeguare la scuola al processo

¹²⁷ Ibidem.

di crescita dei bambini, l'obiettivo sottinteso dei programmi del '45 era quello di assecondare la crescita di tutto il popolo italiano, appena uscito da vent'anni di dittatura e da una guerra disastrosa, per realizzare una società democratica. In questa prospettiva, della costruzione, cioè, di una scuola come comunità democratica, è da inserire l'idea di un Consiglio insegnanti-genitori e di un Consiglio di direzione, propositi che tuttavia rimarranno sterili fino al 1974¹²⁸. Il Tomasi rileva che «purtroppo questi principi espressi in forma astratta non solo risultano incomprensibili a troppi maestri impreparati e sprovveduti, ma sono anche contraddetti dal contenuto delle singole discipline»¹²⁹.

Dopo De Ruggiero, tra il governo Bonomi e il breve governo guidato dal partigiano Parri, finito nel dicembre del 1945 con l'avvento di De Gasperi, si succedettero al ministero della Pubblica Istruzione figure non certo progressiste, Ruini, Arangio Ruiz e Molè. Di loro non rimane alcun segno nella legislazione scolastica, tranne la riconferma per gli ecclesiastici delle ore annuali di religione (venti mezz'ore introdotte nel 1932) da parte del ministro Arangio Ruiz.

5. Il dibattito democratico sulla scuola

Il confronto sui temi dell'istruzione tra le componenti democratiche della politica e della società italiana si sviluppò dal 1944 al 1946, anno in cui il popolo italiano scioglieva la Repubblica e votava le proprie rappresentanze politiche alla Costituente. All'interno del PCI la discussione fu aperta sulle pagine di "Rinascita", la rivista togliattiana, da un anonimo che si firmava Scholasticus, il quale aveva chiesto «che fare?». Le proposte

¹²⁸ Cfr. M.Lodi, G.Maviglia, *Riforma della scuola. Riordino dei cicli. 1° un'idea che viene da lontano*. Editoriale, 15 novembre 2000, on line: www.mariolodi.it.

¹²⁹ Cfr. T. Tomasi et al. *L'istruzione di base in Italia (1959-77)*, Vallecchi, Firenze 1978, p. 25.

allora si alternarono tra una riforma degli studi superiori, a partire dall'università, per un rapido ricambio della classe dirigente, e una riforma della scuola "comune", della base, cioè del sistema formativo. Concetto Marchesi, storico della letteratura latina, sosteneva che bisognava "dischiudere" l'università, per darle nuova linfa con l'ingresso delle classi popolari. Scholasticus invece sosteneva che bisognasse iniziare dalla base dell'edificio scolastico, da quella scuola «l'immensa maggioranza dei figli del popolo, del proletariato urbano e rurale, degli artigiani, dei piccoli proprietari contadini, acquistavano il solo e piccolo bagaglio che possedevano in generale per tutta la vita». Inoltre l'anonimo introduceva la necessità di battersi per un'ampia libertà di insegnamento, temendo la "clericalizzazione" anche nel nuovo progetto scolastico: «I programmi ufficiali si contentino di segnare i limiti della materia; ma dentro questi limiti l'insegnante sia libero di dire agli alunni quella ch'egli ritiene la verità [...] senza interferenze altrui»¹³⁰.

Una questione a lungo dibattuta fu quella del latino nella scuola media unica, che per Marchesi doveva costituire il fulcro del "principio educativo". Egli non escludeva un'altrettanto seria preparazione scientifica: il suo interesse precipuo era quello di promuovere i veramente capaci attraverso una severa selezione, perché mai più si vedesse il triste spettacolo di «incompetenti, inabili, spostati» che causavano nella società civile una «carezza di energie competenti e produttive». Gramsci insisteva: «Bisognerà sostituire il latino e il greco [...] e li si sostituirà». L. Lombardo Radice precisò: «nella scuola media non si insegni il latino, si dia invece posto all'insegnamento scientifico», richiamando a questo proposito l'esperienza della scuola attiva di Dewey, nella quale si realizzava l'esigenza formativa-istruttiva di Gramsci¹³¹.

¹³⁰ Cfr. Scholasticus, *Rinnovare la scuola*, in "Rinascita", 4, 1945, p. 120.

¹³¹ Cfr. L. Lombardo Radice, *L'inflazione del latino*, "Rinascita", 11, 1945.

Anche “Il Politecnico” espresse il suo giudizio sulla scuola unica e sul dilemma se dovesse essere di massa o preparare le *élites* sociali, se dovesse essere umanistica o tecnica. Per Elio Vittorini andavano bene 8 anni di scuola per tutti, ma poi occorreva una selezione, non solo per chi volesse proseguire gli studi, ma per tutta l’organizzazione della società: «Noi vogliamo una scuola che permetta a uno di restare operaio e, assieme, a un altro di salire più in alto e divenire un maestro e un artista»¹³². Anche il filosofo Preti sosteneva l’obiettivo di una scuola aperta a tutti, «adattabile alle esigenze locali e aperta a una larga sperimentazione di metodi didattici, nell’autonomia anche finanziaria». In essa ci sarebbe stata una selezione spontanea, ma “sorvegliata”, per accedere all’istruzione superiore. E aggiungeva che nelle scuole si respirava un’aria «da Sacro Romano Impero», mentre il bagaglio dell’uomo moderno avrebbe dovuto essere l’economia, la politica, il diritto comparato, la geografia economica, la tecnologia industriale, le lingue e le letterature straniere¹³³. Per Preti era compito dello Stato garantire una scuola aperta a tutti; la scuola privata gli appariva un inutile doppione, a meno che non si differenziasse negli indirizzi di studio o mettesse in atto sperimentazioni: come le scuole di cantiere, di officina, le scuole per migliorare la qualifica degli impiegati o per preparare chi non avesse titolo agli accessi universitari.

Al V Congresso del PCI si trovarono a confronto le tesi di Marchesi e quelle del filosofo Antonio Banfi, che affrontavano due temi, gli studi superiori e l’autonomia scolastica. Banfi sosteneva che l’università da “officina di diplomi” doveva diventare “officina di lavoro” e assicurare una reale preparazione professionale. Altri interventi ribadirono l’auspicio di una scuola unica, gratuita e obbligatoria per tutti, senza latino, con un

¹³² Cfr. E. Vittorini, *Ma il problema fondamentale della scuola è di fornire i mezzi di conoscenza a tutti gli uomini*, in “Il Politecnico”, 2, 1946.

¹³³ Cfr. G. Preti *Scuola di élites o scuola di massa?* in “Il Politecnico”, 8, 1945 e Id. *Scuola umanistica o scuola tecnica*, in “Il Politecnico”, 1945.

corso superiore articolato in scuola di officina biennale, scuola professionale quinquennale a sostituire gli istituti tecnici e magistrali e infine una parallela scuola classica col latino e il greco con accesso all'università.

Tutti questi temi dibattuti al V Congresso comunista saranno utili nel decennio successivo, quando si tratterà di definire i caratteri della scuola media unica, obbligatoria e gratuita.

L'attenzione dei socialisti ai problemi della scuola ebbe vasta eco su "Critica sociale". Tacchinardi poneva l'accento sull'equità della selezione, onde evitare nella scuola ciò che accadeva nei tribunali, che i cittadini non fossero tutti uguali. Il disordine della produzione capitalistica si rifletteva nel disordine scolastico, per cui «si fa di chi ha l'attitudine alla meccanica un impiegato, e si sfornano maestri e avvocati dove occorrono tecnici e agronomi»¹³⁴.

Sulla rivista "Quarto Stato", Basso sostenne gli interessi delle classi del lavoro, insistendo su scuole professionali annesse alle aziende. Un altro contributo fu quello di Poggi, favorevole a un corso obbligatorio per tutti i ragazzi fino ai 16 anni.

Più avanzata si dimostrò la posizione di Lombardi che introdusse il dibattito sulla scuola nel Partito socialista, allora chiamato PSIUP, parlando di una scuola del popolo, unica e obbligatoria, senza latino, ma con una lingua straniera, con l'educazione civica e il lavoro pratico. Si voleva potenziare l'istruzione professionale, in modo da riservare l'indirizzo classico a chi ne avesse la attitudini. Si ipotizzavano anche esenzioni dalle tasse e sussidi statali per i meno abbienti. Lombardi propose, inoltre, l'abolizione delle scuole parificate, istituite nel 1938 con R.D. n. 128 del 3 giugno 1938, lasciando solo le scuole "pareggiate", istituite in epoca fascista con R.D. del 19 gennaio 1942. Ambrosoli, ricordando la

¹³⁴Cfr. A:Tacchinardi, *La produzione scolastica*, in "Critica sociale", n.5, 1945.

Dichiarazione sul problema della scuola presentata al XXIV Congresso di Firenze, sottolinea che il documento era fra i più meditati e attendibili¹³⁵.

All'interno del partito d'Azione il contributo più organico sulle prospettive della scuola fu del filosofo Pareyson. Già in clandestinità circolava un suo documento, pubblicizzato poi alla fine del 44, sulla necessità di una riforma scolastica che educasse il cittadino, per salvaguardare la libertà conquistata, e il lavoratore, per costruire una giustizia sociale, essendo quella prodotta dal lavoro l'unica ricchezza di una democrazia. Nella pratica, proponeva di preparare meglio maestri e professori con la fusione delle facoltà di Lettere e Magistero, introducendo l'autonomia didattica e organizzativa, abolendo la figura del preside e delle note riservate di qualifica.

Nel Congresso di Bari, il partito d'Azione dedicò alla scuola due dei sedici punti del programma, discutendo soprattutto dell'abolizione del privilegio scolastico per i ceti più abbienti e dell'esigenza di combattere la "degenerazione clericale" dello Stato, in netta opposizione ai privilegi concordatari: V. Foa pensava già a un programma di opposizione, ritenendo, a ragione, che la DC si sarebbe servita della scuola pubblica come strumento di propaganda delle proprie idee. Perciò il partito d'Azione si esprimeva contro la religione di Stato e quindi contro l'insegnamento della religione nelle scuole pubbliche¹³⁶.

La concezione dell'educazione scolastica all'interno della DC affondava le sue radici in gran parte nel magistero sociale della Chiesa. Nel 1944 un gruppo di intellettuali cattolici, fra i quali Malvestiti, Spataro e Gonella, concordava con De Gasperi 12 punti per il *Programma di Milano*, in cui era compreso il programma di politica scolastica che i cattolici-cristiani, a Roma, nel Congresso del 24 aprile 1946, avevano deciso di portare alla

¹³⁵ Cfr. L. Ambrosoli, *La scuola in Italia dal dopoguerra ad oggi*, Il Mulino, Bologna 1982, p. 24,.

¹³⁶ Ivi, p.26-27.

Costituente e che avrebbero sostenuto fino alla fine del loro corso politico: libertà di insegnamento, anche privato, esame di stato, integrazione educativa scuola-famiglia, decentramento regionale dei primi due gradi della scuola, rigore nella selezione, incremento dell'istruzione professionale. La scuola privata è concepita come *servizio pubblico* a disposizione delle famiglie, che lo Stato incoraggia e aiuta, mantenendo la funzione di controllo. E ritorna così il ruolo dell'insegnamento religioso nelle scuole pubbliche, “fondamento e coronamento dell'istruzione”¹³⁷.

¹³⁷ Cfr. A.Semeraro, *Il sistema scolastico...*, cit., pp.88 e segg..

Gli anni Cinquanta

1. La scuola nella Costituente. Il ministero Gonella

Con le elezioni politiche del 2 giugno 1946, alle quali per la prima volta parteciparono le donne, l'Assemblea costituente, come largamente previsto, risultò formata per il 75% da tre grandi partiti, prima la Democrazia Cristiana, appoggiata dagli Alleati e dalle gerarchie ecclesiastiche (35,2% dei voti), secondo il PSIUP (20,7%) e terzo il PCI (19%), per un insieme di 426 deputati su 556, così suddivisi: 207 per la DC, 115 per il PSIUP, 104 per il PCI. Appare evidente che, se la DC era il partito più forte, PSIUP e PCI, che avevano stretto un patto di unità di azione, avevano raggiunto insieme il 40% dei voti; si confermava così un sostanziale equilibrio fra i due schieramenti, per cui i partiti minori sembravano assumere un'importanza superiore alla loro stessa consistenza: erano l'Unione democratica liberale, l'Uomo qualunque, il Partito repubblicano, il Blocco nazionale della libertà, il Partito d'Azione.

Il 13 luglio De Gasperi tornava alla guida del governo, affidando il ministero della Pubblica Istruzione a Gonella, ispiratore del programma sulla scuola approvato dalla DC al suo I Congresso. La delusione del mondo laico della cultura e della scuola, che vedeva allontanarsi le speranze di rinnovamento coltivate con la lotta antifascista, sfociò nell'agosto del 1946 a Milano nella nascita dell'Associazione difesa della scuola nazionale (ADSN); il manifesto di apertura fu sottoscritto da Croce,

Arangio Ruiz, Banfi, Calamandrei, Capitini, Codignola, De Ruggiero, Marchesi, Montale a altri.

Visti i rapporti di forza , già dalle relazioni di Aldo Moro e Concetto Marchesi, si era compreso che l'Assemblea costituente avrebbe avuto grandi difficoltà a portare a termine il compito di formulare la Costituzione della Repubblica, se ciascuna forza non avesse accettato la logica dei compromessi. Così avvenne anche per la formulazione degli articoli sull'istruzione, più in particolare sul rapporto tra scuola pubblica e scuola privata, che investiva direttamente la cosiddetta «questione cattolica». E ciò significava, non ultimo, il problema del recepimento nella Costituzione italiana del Concordato del 1929.

Il quadro politico intanto subì una trasformazione che incise sul dibattito: nel gennaio del '47 il PSIUP si scindeva, dando vita al PSI di Nenni e allo PSLI di Saragat; si scioglieva il Partito d'Azione, che era stato il più combattivo sui problemi delle libertà nella scuola. Il 25 marzo 1947 il Concordato del 1929 veniva recepito dalla nostra Costituzione e l'insegnamento della religione cattolica transitava dal fascismo alla Repubblica, con il voto di Togliatti e i comunisti, a eccezione di Marchesi, Terracini, Teresa Noce e pochi altri. Le ragioni di questo voto sono controverse: Semeraro avanza una spiegazione considerando il clima di logoramento messo in atto dai democristiani, che lanciavano accuse di sovversivismo ai comunisti e di anticlericalismo a tutti i laici. Dopo il voto dell'art. 7 De Gasperi estromette i comunisti e i socialisti dalla coalizione, formando un governo monocoloro democristiano.

Intanto i partiti laici - per usare la parole di Genovesi - «brillano per il loro disinteresse che favorisce il rafforzarsi dei cattolici», i quali, al contrario, danno maggiore impulso alle loro iniziative nel settore scolastico, grazie all'appoggio di riviste, quali "Scuola materna", e di numerose associazioni: Associazione educatrice italiana (Aei), Centro

italiano femminile (Cif), Federazione italiana dipendenti autorità ecclesiastiche (Fidae), compresi il Centro didattico scuola materna (Cdmsm) e lo stesso Ente Montessori¹³⁸.

Per Ambrosoli, i vari Saragat, Pacciardi, Sforza e Einaudi, Tremelloni, Lombardo, La Malfa «coprono, con la loro costantemente riaffermata laicità, la restaurazione clericale operata da Gonella». Nella sua lucida analisi di questo delicato momento iniziale della Repubblica, lo storico spiega come per alcuni gruppi politici moderati e per certi strati della borghesia del Nord «la confessionalizzazione dell'educazione era un male minore in quanto contribuiva ad allontanare quel male maggiore che sarebbe stato il successo di un partito che si richiamava all'Unione Sovietica e al "comunismo ateo"». In una prospettiva di restaurazione capitalistica, attraverso il controllo ideologico che la rilevante presenza clericale avrebbe avuto nella scuola, i ceti imprenditoriali pensavano di rendere inoffensivo il movimento operaio, per potere continuare a disporre di una manodopera che non pretendesse alti salari¹³⁹.

Ambrosoli denuncia inoltre quella che, a suo giudizio, fu un'operazione di distrazione messa in atto dai cattolici per allontanare l'attenzione dai problemi ideologici, ponendo in primo piano i problemi didattici e metodologici, sostenendo talvolta le posizioni più avanzate della pedagogia mondiale. Nel dibattito tra una scuola unica e una scuola differenziata, i professori cattolici sostenevano la via intermedia, ma ambigua, di una scuola nella quale all'unicità organizzativa si contrapponesse la divisione interna in varie sezioni, secondo le opzioni disciplinari fatte dagli alunni.

Gli articoli approvati dall'Assemblea che più specificamente trattano di scuola sono il 33 e il 34. Il primo assegna alla Repubblica il compito di fornire e regolare l'istruzione, riconoscendo tuttavia il diritto dei privati ad

¹³⁸ Cfr. G. Genovesi, *Storia della scuola...*, cit., p. 177.

¹³⁹ Cfr. L. Ambrosoli, *La scuola in Italia*, cit., p. 43 e segg..

aprire scuola «senza oneri per lo Stato» (era passato l'emendamento Corbino). Gli alunni delle scuole parificate sono equiparati a quelli delle scuole statali. È stabilito l'esame di Stato. L'art.34 prevede l'istruzione obbligatoria e gratuita per almeno 8 anni, il diritto a proseguire gli studi per gli alunni capaci e meritevoli, diritto tutelato da forme di assistenza economica.

Altri articoli trattano di temi inerenti l'educazione, come il 117 sull'attribuzione alle regioni di competenze in materia di scuole artigianali e assistenza scolastica. Il Ragazzini mette in evidenza il fatto che, rispetto ai citati articoli che trattano di assistenza allo studio, altrettanto importante è l'art. 3 che tratta di *diritto* allo studio, dal momento che sancisce l'uguaglianza dei cittadini e l'impegno della Repubblica a «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale» che «impediscono il pieno sviluppo della persona e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese»¹⁴⁰.

Durante i lavori della Costituente, con un decreto del 12 aprile 1947, il ministro Gonella aveva insediato una commissione con il compito di condurre un'inchiesta sulla scuola italiana, in modo da approntare al meglio un progetto di riforma generale. La «grande Costituente per la scuola», come fu chiamata, era costituita da quattro sottocommissioni - elementare, secondaria, università, istruzione degli adulti - cui si aggiunse una sottocommissione per l'istruzione artistica. I 153 membri componenti avrebbero dovuto esaminare ben 26.353 migliaia di risposte ai 382 quesiti, formulati in due anni a insegnanti, presidi, ispettori, provveditori. Non mancarono critiche nei riguardi del questionario somministrato che appariva inutilmente prolisso e astratto mentre occorreva dare risposte adeguate a domande che neppure vi comparivano. Occorreva ad esempio legare la riforma della scuola all'avvio di una fase economica che desse

¹⁴⁰ Cfr. D.Ragazzini, *Storia della scuola...*, cit., p.62-63.

sviluppo e lavoro. Le denunce più frequenti sulla stampa di opposizione (“Il Ponte”, “Quarto Stato”, “Società”) si incentravano sul carattere “di classe” di una scuola pagata da tutti ma in cui stentavano ancora a entrare i figli dei lavoratori: un “odioso privilegio” che una democrazia non avrebbe potuto tollerare.

In altri termini, la Carta Costituzionale aveva soltanto fissato dei principi, mentre ora si trattava di mettere mano a una seria politica di raccordo, studio-lavoro, qualificazione-professione, in grado di correggere il sistema formativo italiano, perennemente colpito -come diceva Marchesi- da una «doppia crisi di eccedenza e di carestia» che portava i tre quarti della popolazione a essere «sottratti alla prova dell’attività intellettuale» mentre si formava un «enorme ridicolo numero di dottori». Anche Luigi Einaudi aveva espresso questa esigenza in una delle sue *Prediche Inutili*.

Lucio L. Lombardo Radice, già nel 1945, aveva denunciato il fatto che la scuola italiana immettesse nella società individui *spostati*, allontanandoli dal campo, dalla bottega, dalla piccola produzione e talvolta anche dalla fabbrica, «per trasformarli in elementi improduttivi che cercano *il posto*, il grado sociale più elevato». Bisognava, invece, chiedersi quali fossero le linee di sviluppo del lavoro italiano e quindi quale fosse il numero delle scuole professionali e quale dovesse essere il contenuto di un’istruzione professionale efficace.

All’inchiesta promossa da Gonella furono aggiunti numerosi convegni organizzati dal ministero, dai provveditori, da vari enti e associazioni. Per la prima volta venne affidata alla Doxa un’inchiesta speciale tra le famiglie e un’indagine per capire le motivazioni degli studenti nella scelta scolastica e professionale. Il governo volle fondare anche una rivista, “La riforma della scuola”.

Dall’opposizione giunse il sospetto che i risultati dell’inchiesta sarebbero stati manipolati, per poter ottenere per via amministrativa ciò che la

Costituzione non aveva accettato, cioè il sostegno finanziario alle scuole non statali; tesi confermata anche da studiosi cattolici¹⁴¹.

L'inchiesta si concluse con un disegno di legge sulle *Norme generali dell'istruzione*, mai discusso in Parlamento e privo di copertura finanziaria. L'inchiesta si rivelò inutile e la soluzione dei problemi della scuola era rimandata a tempo indeterminato. Il governo mise in atto la politica del "doppio binario", che avrebbero praticato anche i successori di Gonella, approvando una serie di provvedimenti amministrativi per favorire, da una parte, la scuola privata e dall'altra controllare con la maggioranza la scuola pubblica.

Semeraro afferma che il ministero di Gonella fu caratterizzato dall'uso troppo discrezionale, fuori dal controllo parlamentare, delle sovvenzioni alla scuola privata, in gran parte cattolica, che superarono quelle del periodo fascista¹⁴². Il ministro appoggiò sempre più apertamente le posizioni cattoliche, dichiarandosi del tutto contrario alla scuola materna statale, considerata «un atto incauto finanziariamente oltre che profondamente ingiusto verso i meriti e le benemerienze delle iniziative non statali», che lo Stato doveva sovvenzionare per assolvere «ad un dovere della società»¹⁴³. Molti denunciarono il fatto che queste sovvenzioni fossero apertamente in contrasto con l'art. 33 della Costituzione, ma il progetto di legge fu approvato il 13 luglio 1951.

Un settore ambito dall'offerta cattolica era la scuola per l'infanzia, da sempre lasciata ambigualmente al confine tra educazione e assistenza: da un lato come primo gradino della formazione e della scolarizzazione, dall'altro come servizio offerto alle famiglie, che non potevano attendere direttamente ai figli per l'attività lavorativa che svolgevano. Le scuole

¹⁴¹ Cfr. G.Chiosso, *i Cattolici e la scuola dalla Costituente al centrosinistra*, La scuola, Brescia, 1988 a, p. 42.

¹⁴² Cfr. A.Semeraro, *Il sistema...*, cit., p. 99 e segg..

¹⁴³ Cfr. G.Genovesi, *Storia della scuola...*, cit., p.177

materne o asili d'infanzia erano controllate o da istituti direttamente dipendenti dall'autorità ecclesiastica o dagli Istituti di pubblica assistenza e beneficenza (IPAB), derivati dalla trasformazione, voluta da Crispi, di 21.000 istituti religiosi che si occupavano di assistenza in enti pubblici¹⁴⁴.

Altri provvedimenti furono varati. Fu rinnovato il Consiglio superiore e fu istituito l'istituto professionale, dotato di Direzione generale propria. A favore delle scuole magistrali, si riconobbe la possibilità di iscriversi anche senza titolo di accesso. Trattandosi di un corso di studi più breve degli altri, che veniva scelto da giovani di modeste condizioni, si incentivò la disoccupazione intellettuale; fra i diplomati, la più colpita era la categoria dei maestri. Il Barbagli ci fornisce un dato significativo: nel concorso magistrale del 1947 per 25.000 posti si erano presentati 87.000 concorrenti¹⁴⁵. Gonella, dietro pressione dell'AIMC, cercò di ovviare a questo problema offrendo ai giovani diplomati dell'istituto magistrale lo sbocco in una scuola *post elementare*, intesa come ciclo terminale dell'istruzione inferiore obbligatoria. A questo progetto si oppose fermamente l'Associazione degli insegnanti cattolici (UCIIM).

L'opposizione mostrò di non volersi fare condizionare dall'ordine confessionale a cui Gonella era sottoposto. Petronio, dirigente del foglio scolastico dell'ADSN, in tale ottica, affermava chiaramente che la stessa ADSN avrebbe contribuito alla riforma soltanto se Gonella e la sua politica scolastica si fossero depurati dalle influenze esterne: «la scuola che uscirà dalla riforma dovrà essere libera, aperta a tutti; in essa le correnti di pensiero devono avere uguali diritti; deve essere scuola di Stato, non di confessione religiosa»¹⁴⁶.

¹⁴⁴ Cfr. L. Ambrosoli, *La scuola in Italia...*, cit., p.46. L'autore ricorda che la confisca dei beni posseduti da questi istituti non venne mai effettivamente realizzata, perché essi rimasero in gestione agli stessi, pur essendo entrati a far parte legalmente del patrimonio pubblico.

¹⁴⁵ M. Barbagli, *Disoccupazione intellettuale e sistema scolastico italiano*, Il Mulino, Bologna, 1974, p.312.

¹⁴⁶ Cfr. G. Petronio, *Motivi di un'opposizione*, in "Scuola democratica", I, 1949.

In conclusione, la ricerca di un nuovo sistema scolastico e di metodi nuovi non poteva bastare alla scuola: si poneva urgente la questione dei contenuti.

2. Sviluppo economico e scuola

Negli anni '50 l'Italia si trovò proiettata verso un improvviso quanto inaspettato periodo di massima espansione economica, il cosiddetto *boom*. A prescindere dalla sua durata, cominciava a porsi il problema di adeguare l'istruzione alle nuove problematiche sociali.

Il movimento contadino, dopo Portella della Ginestra e il fallimento dei patti agrari, non ebbe altro sbocco che una massiccia emigrazione. L'economista Rossi Doria, quindi, metteva in evidenza il fatto che, per sollevare la classe contadina, che aveva esigenze più urgenti di altre categorie del lavoro, occorreva educarla all'uso di nuove tecniche, alla responsabilità dell'impresa e all'amministrazione della propria istituzione comunale; che era urgente, infine, stabilire un legame tra il mondo della produzione, l'organizzazione sociale e la scuola¹⁴⁷. Lo sviluppo, intanto, produceva da un lato aumento di salario per pochi occupati, dall'altro tasso percentuale di popolazione inattiva. Si era dato origine, inoltre, a un patto "perverso" tra l'impresa del Nord ed una classe politica che traeva dal Mezzogiorno la sua base di consenso elettorale, alimentandola con l'assistenza e la clientela. Già solo nel campo dell'istruzione, nel 1948 i censimenti mostravano un divario tra Nord e Sud di sproporzioni notevoli; proprio nei territori meridionali, in cui vi sarebbe stato più bisogno di cultura tecnica di base per soddisfare i bisogni della produzione agricola,

¹⁴⁷ Cfr M. Rossi Doria, *L'educazione dei contadini*, in "Nord e Sud", 10, 1955.

l'analfabetismo presentava punte del 24% contro il solo 5% delle regioni settentrionali.

La politica fiscale del governo centrista favoriva la crescita dei profitti agevolando l'insediamento industriale al Sud senza rischio di impresa: il vero assistito, quindi, non era il Sud ma il capitale del Nord. Inoltre si sviluppava un'edilizia abitativa limitata alle opere di urbanizzazione, i cui costi venivano a gravare sui bilanci comunali, mentre l'edilizia scolastica doveva accontentarsi di ben poco, rimanendo uno dei problemi strutturali più gravi della scuola italiana¹⁴⁸.

Da numerose inchieste, tra le quali quelle condotte da "Mondo Operaio", tra il 1949 e il 1950, traspariva il problema della scuola in uno scenario di un Paese ancora in molti suoi territori afflitto dalle conseguenze della guerra con le sue distruzioni materiali e morali. Il censimento del 1951 evidenziava più di 25 milioni di italiani (60%) privi di qualsiasi titolo di studio e circa il 30% degli aventi diritto all'istruzione tra i sei e i dodici anni mancavano all'appello. L'Italia appariva un Paese ancora provato in cui ancora dilagavano crisi, povertà, criminalità e malattie. Il Di Vittorio pone l'attenzione alla convivenza di due opposti fenomeni tra di loro collegati: quello dei due milioni di ragazzi italiani su cinque mancanti all'appello nelle scuole elementari e quello degli 80.000 maestri e 20.000 professori disoccupati, delle 70.000 aule mancanti e dei due milioni di aule mancanti e dei due milioni di lavoratori disoccupati, in particolare nell'edilizia. Altro punto dolente era quello riguardante il trattamento economico degli insegnanti visto come problema di giustizia retributiva e al contempo misura della dignità della scuola pubblica.

Nel dicembre 1953 si registra la mobilitazione degli insegnanti nello sciopero unitario. Nella IV Conferenza nazionale del PCI del 1954, tra le questioni urgenti appare quello della scuola nell'ambito del «quadro

¹⁴⁸ Cfr. A. Semeraro, *Il sistema scolastico...*, cit., p. 115 e segg..

generale di arretratezza delle strutture civili» e Alicata al comitato centrale del 1955 si poneva parlava di una scuola elementare–media unica per tutti, dai 6 ai 14 anni, «che abbia il carattere di scuola di base, formativa, in modo da portare tutti i ragazzi italiani, in condizioni di parità, fino alle soglie dell’ingresso nella produzione o della prosecuzione degli studi»¹⁴⁹.

Nel 1951 Gonella aveva lasciato il ministero delle Pubblica Istruzione, dopo cinque anni caratterizzati dall’incapacità di uscire dagli schemi gentiliani che vennero confermati nei loro aspetti più deteriori. Gli era succeduto Antonio Segni, di cui ricordiamo, oltre alla normale amministrazione, qualche concessione in più alla scuola privata. In questo periodo il governo affidò al socialdemocratico Roberto Tremelloni l’*Inchiesta sulla miseria e sulla disoccupazione* dalla quale emersero gli squilibri e le contraddizioni della situazione economica e sociale italiana. La disoccupazione e la sottoccupazione, ancora molto diffuse, si registravano soprattutto nel settore agricolo sul quale si fondava l’economia del Mezzogiorno.

L’inchiesta evidenziava il rapporto diretto tra disoccupazione e analfabetismo: la maggior parte dei disoccupati era priva di istruzione minima di base; gli analfabeti erano più di due milioni e il 74% dei lavoratori era privo di licenza elementare. Altri dati emersi riguardavano il fatto che rimanesse alta la percentuale della popolazione non attiva e il fatto che fosse ancora scarsa l’occupazione extracasalinga della donna. In conclusione, una parte limitata degli italiani lavorava con parecchia intensità, mentre un’altra parte del Paese rimaneva estranea ai processi produttivi, quasi parassitaria.

La commissione, a inchiesta conclusa, formulò alcune proposte evidentemente dettate dall’esigenza di non nuocere agli imprenditori: affermò l’opportunità di istituire cantieri-scuola finanziati dallo Stato per la

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 122.

costruzione di opere pubbliche e corsi di qualificazione professionale. Invero, il problema era dovuto soprattutto alla logica capitalista con cui erano stati avviati la ricostruzione e il successivo sviluppo economico.

Nelle elezioni del 7 giugno 1953 la DC subì una sconfitta morale e politica considerevole, essendo stata respinta dagli italiani la proposta del sistema elettorale maggioritario, etichettata dall'opposizione quale "legge truffa" (ne subì le immediate conseguenze De Gasperi), fatto che aprì la strada, dopo sette anni a un ministro non democristiano, il liberale Gaetano Martino. Consigliato da autorevoli esponenti della cultura laica, egli tentò di diminuire l'invadenza democristiana e clericale nella scuola, suscitando tra i cattolici forti reazioni. Ad esempio, quando Martino dispose con una circolare che la corrispondenza tra i Centri didattici e le scuole fosse vagliata dal ministero, per verificare gli indirizzi proposti, l'UCIIM difesero vivacemente la discrezionalità loro accordata in precedenza¹⁵⁰.

Dopo soli sette mesi, Martino, passato al Ministero degli Esteri, cedette il posto nella Pubblica Istruzione a Ermini.

3. I programmi scolastici del 1955

Tra il 1954 ed il 1957 il mondo della scuola fu caratterizzato sostanzialmente dall'immobilismo. In quegli anni il dibattito si concentrò sul problema della scuola post-elementare fino all'espletamento dell'obbligo scolastico di otto anni stabilito dalla Costituzione. Più precisamente la questione cardine rimaneva l'unicità della scuola media che, secondo alcuni, avrebbe frenato la preparazione degli alunni più validi, mentre, a parere di altri, avrebbe dovuto garantire l'istruzione di base a tutti prescindendo dalle condizioni sociali. Altri, ancora, sostenevano l'utilità di

¹⁵⁰ Cfr: L. Ambrosoli, *la scuola in Italia...*, cit., p. 60 e segg.

una scuola come l'avviamento che avrebbe fornito alcune conoscenze professionali atte ad inserire il giovane nel mondo del lavoro al termine della scuola dell'obbligo: la scuola di base unica avrebbe danneggiato gli stessi figli del proletariato che non avrebbero avuto la possibilità di imparare un mestiere. Rimaneva il fatto che la scuola di avviamento non era aggiornata secondo le nuove tecnologie. Inoltre l'avviamento precoce al lavoro si rivelava dannoso per la formazione della personalità. A tutto ciò si aggiungeva la questione dell'inserimento del latino.

Ambrosoli rileva che, a prescindere dalle diverse concezioni pedagogiche e didattiche, si trattava di due diverse concezioni della società, delle quali una, sostenuta dai partiti di centro-destra, riteneva inevitabile la divisione in classi sociali, l'altra, sostenuta da socialisti e comunisti, si batteva per il superamento dei privilegi tradizionalmente accordati ai ceti più elevati.¹⁵¹

Nel 1954 fu presentata dal ministro liberale della Pubblica Istruzione Gaetano Martino una legge sull'edilizia scolastica che comprendeva l'istituzione di borse di studio per gli studenti delle scuole secondarie statali. Con un emendamento presentato nel corso del dibattito, e approvato, fu eliminato il termine *statale* e così le borse di studio ministeriali da quel momento si poterono assegnare anche agli alunni delle scuole non statali. A prescindere dalla celata violazione del dettato costituzionale, esisteva concreta la possibilità che a beneficiare degli stanziamenti - 500.000.000 di lire - sarebbero stati soprattutto gli alunni delle scuole private, cui gli insegnanti erano soliti attribuire votazioni più alte¹⁵².

Il 19 gennaio 1955 fu promulgata la legge n. 25 sull'apprendistato tendente a creare una più stretta relazione tra scuola e lavoro, attraverso

¹⁵¹ Ivi, p. 65 e segg.

¹⁵² Cfr. L. Ambrosoli, *La scuola in Italia...*, cit. p. 83-84.

iniziative di integrazione tra i due settori. In base a questo provvedimento i datori di lavoro avevano la responsabilità, anche morale, dell'istruzione degli apprendisti. Questi avevano infatti l'obbligo di impartire nelle loro aziende all'apprendista l'insegnamento necessario affinché diventasse un lavoratore qualificato. All'addestramento pratico si sarebbe affiancato l'insegnamento complementare per una durata settimanale non inferiore alle tre ore; coloro che avevano già conseguito la licenza da scuola tecnica o da istituto professionale erano esonerati dalla frequenza dei corsi.

La legge presentava dei limiti sul piano pedagogico e didattico, per la ragione che l'addestramento tecnico, previsto all'interno dell'azienda, si sarebbe tradotto nello svolgimento normale del lavoro controllato dal caporeparto o dall'operaio più anziano e inoltre le poche ore settimanali di insegnamento complementare non avrebbero avuto utilità formativa perché i corsi sarebbero stati affidati a enti e associazioni non sempre qualificati, secondo il solito costume clientelare. Gli unici ad ottenere vantaggi furono i diplomati delle scuole tecniche e degli istituti professionali che furono assunti dalle aziende con maggiore facilità.

La legge appena esposta sull'apprendistato si può considerare conseguenza del cosiddetto *Piano Vanoni*, ovvero dello *Schema di sviluppo del reddito e dell'occupazione nel decennio 1955-1964* approntato dal ministro del Bilancio Ezio Vanoni durante la presidenza del consiglio di Mario Scelba. Secondo questo progetto nel corso di un decennio avrebbero dovuto essere qualificati o riqualificati circa quattro milioni di lavoratori appartenenti a diversi settori della produzione. Nell'agricoltura, il piano prevedeva la riqualificazione di una parte del personale necessaria in seguito all'introduzione di sistemi di meccanizzazione; come conseguenza, in questo settore, era prevista una riduzione degli occupati, soprattutto dei braccianti.

Con la legge 14 giugno 1955, n. 33, durante il ministero Ermini, furono formulati nuovi programmi per l'istruzione primaria, in sostituzione di quelli del 1945. Mentre questi erano stati influenzati dai principi ispirati dalla Resistenza, quali la tolleranza e l'autogoverno, ora i principi ispiratori sono quelli tipici del centrismo democristiano, improntati ai valori della famiglia e dell'insegnamento religioso. Nei termini con cui sono esposti si ritrovano espressioni gentiliane e principi concordatari: l'insegnamento religioso, «fondamento e coronamento», che a presidio dell'attività di apprendimento di un fanciullo «tutto intuizione, fantasia e sentimento». Poco spazio si assegna alle acquisizioni delle scienze psicologiche, ma si parla di «globalismo psicologico», di «metodo globale», per l'insegnamento della lettura e della scrittura, e ancora della «globale intuizione del mondo circostante»; si riscontrano temi dell'attivismo, quali l'importanza della spontaneità, degli interessi, in un ambiente omogeneo, senza contrasti o conflitti, nel quale far scomparire tutte le differenze tra i gruppi sociali e tra le diverse situazioni, che possano generare tensione.¹⁵³

Superando la scansione annuale, che si riteneva fosse causa di molte bocciature, i nuovi programmi furono organizzati per «cicli»: I e II classe – III, IV e V classe. Ciò, sicuramente, creò una soluzione di continuità all'interno della scuola elementare, soprattutto quando, nel 1957, si introdusse per legge l'esame di passaggio dal primo al secondo ciclo, che sarà abolito solo nel 1977¹⁵⁴.

L'opposizione ai programmi del '55 si concentrò subito sulla concezione autoritaria della religione che essi fecero trasparire: una società pluralista non poteva accettare una scuola che imponeva una dottrina ad alunni e insegnanti. Questo era il giudizio, tra gli altri, di Borghi che temeva il rischio che la religione diventasse «strumento di

¹⁵³ Cfr. D. Ragazzini, *Storia...*, cit., p. 67.

¹⁵⁴ Ivi, p. 64-65.

discriminazione, di privilegio, di avanzamento di una parte della società [...] un elemento di frattura sociale, non di unificazione¹⁵⁵.

Due anni più tardi, con legge 24 dicembre 1957, la scuola elementare sarà organizzata per cicli didattici, rispettivamente di due e tre anni, per una maggiore aderenza allo sviluppo psichico del bambino; sarà introdotto l'esame per il passaggio dal primo al secondo ciclo, abolito poi nel 1977.

Nel 1958 con D.P.R 11 giugno, n. 584, furono emanati gli *Orientamenti per le attività educative nella scuola materna*. A parte il linguaggio più aggiornato dal punto di vista psicopedagogico, le novità sostanziali erano molto poche; ancora una volta traspariva soprattutto la preoccupazione di evitare l'intervento dello Stato nel settore e garantire l'autonomia alla innumerevoli opere pie sotto il controllo cattolico. A settembre dello stesso anno il PSI presentò alla Camera un progetto di legge sull'istituzione della scuola materna statale, cui si aggiunse un analogo progetto del PCI. I due progetti furono naturalmente osteggiati e non giunsero neppure alla discussione in aula.

4. Il ministero Moro. Il piano decennale

Analoga sorte fu riservata nel 1959 a un disegno di legge presentato da Moro, che resse il ministero della Pubblica Istruzione dal maggio 1957 al febbraio 1959. La proposta prevedeva la riorganizzazione dell'istruzione superiore, caratterizzando maggiormente il liceo scientifico rispetto al classico e rafforzando le materie scientifiche, insieme al prolungamento del magistrale fino a 5 anni, in risposta alle istanze dei pedagogisti riguardanti l'esigenza di migliorare la formazione dei maestri elementari. Era evidente che una legge siffatta avrebbe distratto molti giovani

¹⁵⁵ Cfr. A. Semeraro, *Il sistema...*, p. 131.

dall'intraprendere gli studi magistrali, finora preferiti da molti, perché permetteva con un anno di anticipo l'iscrizione alla facoltà di Magistero, dove si poteva ottenere un titolo di laurea ormai pari a quello della facoltà di Lettere e Filosofia. Perciò l'opposizione proveniente soprattutto da parte dei gestori delle scuole magistrali private, in massima parte cattoliche, fece naufragare la proposta di Moro.

A metà degli anni '50, dopo due mesi di lotte sindacali per lo stato giuridico, i professori avevano ottenuto un modesto miglioramento economico e un aiuto soprattutto per le loro carriere, con cinque provvedimenti di legge, tre dei quali dovuti al laico ministro Rossi e due a Moro:

- 1) la legge 15 dicembre 1955, n. 1440, che riservava abilitazioni per tutti gli insegnanti che potevano dimostrare di avere insegnato per almeno cinque anni (negli ultimi dieci) in istituti d'istruzione media governativi, pareggiati e legalmente riconosciuti;
- 2) un provvedimento di legge, 24 maggio 1956, n. 505, che collocava nei ruoli ordinari gli insegnanti di istruzione secondaria e artistica con idoneità conseguita in precedenti concorsi a cattedra;
- 3) un provvedimento, legge 8 febbraio 1957, n. 744, che assegnava i posti rimasti scoperti nei precedenti concorsi ai candidati che avessero conseguito non meno di sette decimi di voto.
- 4) una legge, 3 agosto 1957, n. 744, che stabilizzava nell'incarico gli insegnanti che fossero in possesso di un titolo di abilitazione all'insegnamento.
- 5) la legge 12 agosto 1957, n. 799, con la quale tutti i posti transitori venivano convertiti in cattedre di ruolo con la conseguente immissione nel ruolo ordinario.

Rimanevano fuori dai miglioramenti dello stato giuridico ed economico i docenti della scuola primaria, inquadrati da Bottai nel gruppo B degli

impiegati di Stato (legge 1 giugno 1942, n. 675), per i quali nel maggio del 1947 (D.L. n. 499) erano stati istituiti «ruoli aperti», in cui le promozioni avvenivano «per anzianità senza demerito». Per loro la definizione dello stato giuridico giunge con la legge 13 marzo 1958, n. 165, ma rimane irrisolto il problema della formazione¹⁵⁶.

Nell'ottobre del 1957 il senatore Donini aveva presentato un ordine del giorno, votato poi all'unanimità, con cui il governo si impegnavo ad introdurre l'insegnamento obbligatorio della Costituzione repubblicana, affinché gli studenti ne conoscessero i valori, approfondendo il loro studio nei diversi gradi della scuola. Il decennale della Resistenza si prestava per proporre una «educazione al suffragio», ovvero all'esercizio consapevole del diritto di partecipazione attiva alla vita pubblica.

Ricordiamo che l'educazione alla cittadinanza è da sempre uno dei temi preferiti dalla scienza politica americana, che, attraverso Dewey, aveva influenzato anche il pensiero pedagogico italiano¹⁵⁷. In Italia il problema di una nuova cittadinanza di tipo democratico si pose già al momento dell'occupazione militare anglo-americana, quando la già citata Sottocommissione per l'educazione della Commissione alleata di controllo, sotto la guida del pedagogista statunitense C. W. Washburne, affrontò il tema della rieducazione degli Italiani alla democrazia. A questo scopo nel luglio 1944 venne creata anche un'apposita commissione italiana. La collaborazione delle due Commissioni produsse un volumetto, *Il problema della scuola*, nel quale venne affrontata esplicitamente la necessità della formazione di una coscienza democratica. La Commissione italiana elaborò anche diversi progetti che furono presentati al governo senza alcun risultato concreto¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Cfr. G. Genovesi, *Storia della scuola...*, cit. p. 188.

¹⁵⁷ Ivi, p. 133.

¹⁵⁸ Cfr. U. Gentiloni Silveri (a cura di), *Lezioni sul Novecento di Pietro Scoppola*, Laterza, Bari 2010.

Alla fine degli anni '50 in Parlamento era in atto una crisi del *centrismo* e la DC, dopo il governo monocolore di Zoli, aveva avuto bisogno dei socialdemocratici per formare il governo Fanfani. Intanto i partiti di sinistra e il sindacato ritornavano a insistere sui temi connessi ai miglioramenti per i lavoratori; tutte le correnti progressiste si battevano per introdurre a scuola il dibattito sui temi istituzionali, politici e sociali attraverso l'insegnamento dell'educazione civica. I moderati invece erano contrari a questa eventualità, temendo il pericolo di politicizzazione della scuola.

Nel 1951 il ministro Gonella presentò un disegno di legge per il riassetto dell'istruzione, dove l'educazione civica era concepita come coscienza dell'ordinamento dello Stato, educazione ai diritti e ai doveri dei cittadini. Il progetto non diventò legge per la chiusura della legislatura nel 1953.

La legge relativa all'insegnamento della Costituzione fu finalmente varata da Aldo Moro, che era stato uno dei protagonisti dei dibattiti della Costituente sulla scuola. Promulgata con D.P.R. 13 giugno 1958, essa introduceva nelle scuole di istruzione secondaria e artistica i programmi di insegnamento dell'educazione civica; si trattava in concreto di sole due ore mensili affidate all'insegnante di storia, non dell'introduzione dell'educazione civica come nuova disciplina¹⁵⁹.

Era evidente in questa scelta il rischio di marginalizzazione, col conseguente annullamento degli obiettivi che pure, con ricchezza di particolari, erano esposti nelle premesse ai programmi: l'educazione civica si proponeva l'esigenza di creare «rapporti di mutua collaborazione [...] tra Scuola e Vita (*sic*)». La vita doveva fecondare la cultura scolastica e la scuola doveva aprirsi verso la forme e le strutture della vita associativa, ponendosi «a buon diritto» come «coscienza dei valori tradizionali da trasmettere e da promuovere» e accogliendo i valori sociali «nel suo

¹⁵⁹ D.P.R. n. 585, *Programmi per l'insegnamento dell'educazione civica negli istituti e scuole di istruzione secondaria e artistica*, pubblicato nella «Gazzetta ufficiale» n. 143 del 17 giugno 1958. Cfr. L. Ambrosoli, *La scuola in Italia...*, cit., p. 75.

dominio culturale e critico». Tutti gli insegnanti dovevano essere educatori civici in quanto eccitatori di moti di coscienza morale e sociale, ma erano comunque invitati alla prudenza, soprattutto nel rivolgersi ad allievi tra gli undici e i quattordici anni, età in cui nel fanciullo «si pongono premesse di catastrofe o di salvezza». Puntuale la chiosa di Ambrosoli: «La scuola sembrava dunque incaricata di operare una interpretazione dei problemi sociali che assumevano sempre maggiore rilevanza e delle richieste che nascevano dalla collettività, appropriandosi di esse - pareva d'intendere - per riproporli nelle forme meno pericolose per il mantenimento dello *status quo*»¹⁶⁰.

Nelle premesse ai programmi di educazione civica si affermava, tra l'altro, che la Costituzione doveva essere al centro dell'insegnamento, rilevandone il valore fondamentale di garanzia delle libertà, della disciplina dei rapporti politici economici e sociali. Si concludeva col monito agli insegnanti che non trasformassero il nuovo insegnamento in cattedra politica.

A questo presupposto conservatore, che alzava una barriera tra la scuola e ogni ipotesi di rinnovamento, si opponeva il pensiero di Luporini, il quale dalle pagine di “La voce della scuola democratica” sottolineava la necessità che i giovani con lo studio dell'educazione civica imparassero a comprendere e a coltivare la passione politica, la quale «esprime il più alto impegno sociale ed etico dell'uomo nella società»¹⁶¹.

Semeraro sottolinea che nella premessa al decreto istitutivo, nonostante il continuo riferimento alla Costituzione, essa «non vi appariva come punto di arrivo per ulteriori avanzamenti di una democrazia *in progress*, bensì come culmine statico di un processo chiuso»¹⁶².

¹⁶⁰ Ivi, p. 77e segg.

¹⁶¹ Cfr. C. Luporini, *Un contenuto ideale dell'insegnamento*, in “La voce della scuola democratica”, pp. 21-22, 1958.

¹⁶² Cfr. A.Semeraro, *Il sistema...*, cit., p. 133.

Tra i conservatori, anche cattolici, rimase a lungo la preoccupazione di evitare l'insegnamento della storia contemporanea, ritenendo che non si potesse parlare con animo equo di avvenimenti ancora così vicini e coinvolgenti.

E tuttavia, già nel 1959, dalle file della Democrazia Cristiana, Gabriele De Rosa aveva scritto: «Se non si ha il coraggio di imprimere agli studi di storia, in tutti i gradi, uno spirito che sia conforme al rispetto dei principi della nostra Costituzione, noi continueremo a dare al paese non dei cittadini, ma , a dir poco, dei qualunque. Un tanfo di vecchio ammorbaggli gli studi di storia nelle nostre scuole, corrompendo e guastando giovani coscienze e speranze. Costruire nuovi edifici scolastici, nuove aule, soprattutto nel Mezzogiorno, è opera meritoria, ma ritengo sia più importante ancora questa riforma morale dell'insegnamento scolastico della storia contemporanea, senza della quale quelle aule non saranno altro che delle tombe»¹⁶³.

Nel 1960, con due circolari, il ministro Giacinto Bosco autorizzò ad estendere l'insegnamento della storia nelle ultime classi delle scuole secondarie inferiori e superiori fino all'approvazione della Costituzione repubblicana, includendo il fascismo, la seconda guerra mondiale, la Resistenza e la guerra di liberazione, il *referendum* istituzionale, la proclamazione della Repubblica. Tuttavia l'insegnamento della storia contemporanea, in particolare del periodo della Resistenza, fu largamente trascurato dagli insegnanti, sia per impreparazione, sia per la preoccupazione di non apparire abbastanza neutrali.

A tutto ciò si aggiunga un altro problema: lo sviluppo della politica europeistica, con l'adesione dell'Italia al Mercato Comune Europeo,

¹⁶³ G. De Rosa, *L'insegnamento della storia prepara i giovani al qualunque*, in «Stato democratico», 5 aprile 1959, n. 26, p. 13. Cfr. L. Ambrosoli, *La scuola in Italia*, cit. p.78.

facevano sorgere la necessità di trattare la storia italiana alla luce della storia europea, compito al quale gli insegnanti non erano preparati.

Un altro, e ben più importante, provvedimento di legge sulla scuola fu presentato dal ministro Moro presentò in Parlamento il 22 ottobre 1958, conosciuto meglio come *Piano Fanfani*. Certamente originato dalle pressioni dei partiti, dell'opinione pubblica, soprattutto laica, e dai sindacati degli insegnanti, affinché si rinnovasse la struttura della scuola in tutte le sue componenti, esso era caratterizzato principalmente da un ingente stanziamento di fondi, 2.000 miliardi.

Il problema tenuto in maggior conto era quello dell'edilizia scolastica. Il *Piano per lo sviluppo della scuola nel decennio 1959-1969* per la prima volta prevedeva un intervento diretto dello Stato in questo settore, affidato dalle correnti disposizioni di legge alle amministrazioni provinciali e comunali. Come si è già detto, in quegli anni di *boom* economico, l'espansione urbanistica gravava sempre più nei bilanci delle Province, ma soprattutto dei Comuni. Rientrava nel programma anche il miglioramento qualitativo e quantitativo degli arredi delle scuole e delle attrezzature didattiche e scientifiche, ormai troppo carenti. Essendo funzionanti nella scuola italiana 232.400 classi, ne risultavano mancanti al fabbisogno 63.250; considerando poi le necessità che si sarebbero verificate nel decennio '59-69, le aule da costruire sarebbero state 152.870. Questo numero teneva conto da un aumento della frequenza previsto in tutti i gradi di scuola, ma maggiormente atteso nella scuola dell'obbligo e nelle scuole professionali, così come era stato affermato nel convegno della Confederazione degli industriali a Gardone.

Il *Piano*, tuttavia, non spiegava le modalità con le quali questo sviluppo dell'istruzione si sarebbe verificato, né entrava nel merito di una riforma organica del sistema scolastico italiano: l'unica cosa certa e positiva per la

scuola sarebbe stata la grande quantità di danaro messa a disposizione dallo Stato.

Altri aspetti di questo *Piano* furono illustrati da Giuseppe Medici, che era subentrato a Moro nel Ministero della Pubblica Istruzione. Riguardo all'istituto professionale, cui si sarebbe acceduto dopo otto anni di scuola dell'obbligo, Medici riteneva che vi si dovessero bandire gli insegnamenti «astratti», per impiegare la maggior parte del tempo «nell'officina, nel campo, nel laboratorio».

Il problema del latino poteva essere risolto rendendolo non obbligatorio, ovvero a scelta, ed era prevista la possibilità di passare da un indirizzo all'altro, nel caso che nel giovane si manifestassero diverse attitudini o altre necessità. Si ammetteva così, indirettamente, il condizionamento sociale alla base delle scelte scolastiche.

Si davano nuove norme anche per l'esame di Stato, confermato strumento valido di selezione, ma bisognoso di correzioni tecniche, quali la scelta di commissari tanto preparati, quanto dotati «di tatto e di equilibrio» e la predisposizione da parte degli insegnanti di un «profilo» dei candidat¹⁶⁴. Questo fatto avrebbe dato maggior peso al giudizio degli insegnanti della scuola di provenienza, rispetto a quello della commissione esaminatrice, riducendone l'autonomia; risultava ridotto anche il rigore dell'esame di Stato voluto da Gentile. Ambrosoli avanza cautamente l'ipotesi che queste norme servissero a favorire i candidati delle scuole private.

Nell'Introduzione *al Piano* vi era un paragrafo dedicato a *Politica di sviluppo economico e Piano della scuola*, che si limitava ad affermare che un'offerta di lavoro inadeguata rispetto alle esigenze della produzione avrebbe ostacolato pesantemente lo sviluppo economico. Non si andava,

¹⁶⁴ Cfr. G. Medici, ministro della Pubblica istruzione, *Introduzione al piano di sviluppo della scuola*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma 1980, pp. 37 e segg.

però, oltre questa enunciazione di principio: non si delineava un modello di società, non si poneva un rapporto tra programmazione economica e programmazione scolastica.

Quanto alla scuola materna, il *Piano* non prevedeva finanziamenti per l'istituzione di quella statale, ma per aiutare gli istituti religiosi, magari tramite convenzioni con gli enti pubblici. Indicativo, a questo proposito, il modo con cui il presidente del Consiglio Segni respinse la richiesta di istituire la scuola materna statale: «Questo tipo di scuola non c'è mai stato in Italia e non ci sarà finché noi cattolici saremo al potere. Come si possono affidare bambini [...] a giovani insegnanti spesso anticlericali? Sarebbe il principio della scristianizzazione dell'infanzia»¹⁶⁵.

Quando, dopo l'approvazione del Senato nel dicembre 1959, il *Piano Fanfani* passò alla Camera, era in atto la crisi del governo Segni, al quale seguirono i governi Tambroni, un secondo e un terzo governo Fanfani, iniziato nel febbraio 1962.

Durante la discussione alla Camera il *Piano* incontrò la ferma opposizione delle forze di sinistra e anche di una parte dei cattolici. Il 25 maggio 1962 il socialista Tristano Codignola presentò una relazione di minoranza in cui riassumeva in cinque punti le obiezioni al disegno di legge rivolte da diverse parti politiche. Le critiche riguardavano la mancata previsione di sviluppo economico e scolastico, la mancata indicazione delle fonti di finanziamento, la mancata connessione tra i finanziamenti e una riforma organica della scuola; e ancora il fatto che il *Piano* avrebbe ritardato la riforma strutturale e organica della scuola e che lo sforzo finanziario non appariva adeguato alle esigenze. La sinistra, in conclusione, riteneva che il disegno di legge, dietro «l'orpello dei finanziamenti fino ad allora mai stanziati per il settore scolastico», nascondesse «la fuga dalla

¹⁶⁵ Cfr. G.Genovesi, *L'educazione prescolastica*, p. 54, da "L'Espresso", 20 marzo 1960.

soluzione dei suoi problemi più scottanti» e non offrisse, quindi, alcuna garanzia di sviluppo¹⁶⁶.

Fuori dal Parlamento particolarmente significativo fu il «grido di dolore» (*sic*) che si alzò dalla scuola cattolica ad opera del salesiano Vincenzo Sinistrero che nel giugno 1961 pubblicò il volume *La scuola cattolica. Diritti e cifre* (Torino, SEI), con l' incisiva prefazione del cardinale Giuseppe Siri, da Ambrosoli definito «uno dei più intransigentemente conservatori e chiusi a qualsiasi concessione sul piano dottrinale come su quello pratico». Il *Piano* decennale avrebbe calpestato il diritto delle famiglie a scegliere la scuola in cui educare i figli, mentre, a causa del conseguente regresso della scuola privata, avrebbe calpestato il diritto della Chiesa a combattere la sua battaglia contro la laicità dello Stato. A prova di questi timori, l'autore riportava numerose tabelle che documentavano il generale regresso delle scuole non statali dall'anno scolastico 1947-48 all'anno scolastico 1958-59.

questo proposito Ambrosoli, pur riconoscendo la validità dello studio del Sinistrero, individua altre cause, di natura diversa da quella politica, responsabili della diminuzione delle iscrizioni alla scuola non statale: l'espansione periferica della scuola pubblica, il miglioramento dei trasporti che consentivano agli studenti di raggiungere più agevolmente le scuole statali, la diffusione di una mentalità più aperta tra i genitori, disposti ora a concedere maggiore autonomia ai figli, mentre prima privilegiavano i «collegi» perché assicuravano il controllo della disciplina e del rendimento scolastico.

Per arginare la crisi della scuola cattolica, il Sinistrero avanzò la richiesta di una sovvenzione statale per le scuole non statali parificate durante gli otto anni dell'obbligo¹⁶⁷.

¹⁶⁶ G. Genovesi, *Storia della scuola in Italia...*, cit. p. 189.

¹⁶⁷ Cfr. L. Ambrosoli, *La scuola in Italia...*, cit., p. 97 ss.

Come si è detto, il dibattito sul *Piano* si svolse in un clima politico in fermento che preannunciava l'inserimento al governo dei socialisti: si costituì, infatti, il primo governo organico di centro-sinistra, presieduto da Moro.

Il *Piano decennale* non fu approvato, ma fu sostituito dal cosiddetto *stralcio triennale*, allo scopo di effettuare gli interventi finanziari più urgenti nel campo dell'edilizia e delle attrezzature scolastiche. Presentato alla Camera dei deputati il 18 maggio 1962 da Luigi Gui, lo stralcio fu convertito nella legge n. 1073 del 24 luglio 1962. Secondo il Genovesi, gli articoli 14 e 31 di questa legge costituiscono la nascita giuridica della scuola materna statale, per la quale era previsto uno stanziamento di 3 miliardi e 200 milioni. Venne a mancare, tuttavia, la legge istitutiva, che sarà varata solo sei anni dopo¹⁶⁸.

¹⁶⁸ Ivi, p. 93.

VI

Verso il rinnovamento

1. Indagini e programmazione

Nel quadro della favorevole situazione del mondo del lavoro, in parte già creatasi e in parte auspicata, nel 1961 il governo aveva deciso la revisione delle leggi sull'apprendistato del 1955. La legge n. 1325 del 29 novembre 1961 aveva elevato l'età minima lavorativa da quattordici a quindici anni e aveva suddiviso i corsi di insegnamento complementare in base al grado di scolarizzazione degli apprendisti. La gestione dei corsi destinati a giovani privi di istruzione di base sarebbe stata compito dei competenti Provveditorati agli studi, mentre i costi sarebbero stati a carico del ministero del Lavoro. I corsi per gli apprendisti con licenza elementare o superiore sarebbero stati gestiti dai Centri di addestramento professionale riconosciuti e finanziati dal ministero del Tesoro, con l'obbligo di essere tenuti presso le scuole statali o le aziende. Questa misura era esplicitamente volta a non favorire finanziamenti più o meno occulti alle scuole private¹⁶⁹.

Nello stesso 1959, sotto la spinta degli oppositori al *Piano*, il ministro Medici aveva affidato allo SVIMEZ (Istituto per lo Sviluppo del Mezzogiorno) un'indagine sulle future esigenze di formazione professionale, specificamente per il quindicennio 1960-1975, in relazione al prevedibile sviluppo del mercato del lavoro. I risultati, pubblicati nel 1961, indicarono un tasso di sviluppo medio del reddito nazionale del 4,5% annuo, tenuto conto degli anni precedenti. Era evidente che questa

¹⁶⁹ Cfr. A. Tonelli, *L'istruzione tecnica e professionale*, cit., pp. 250 ss.

previsione si sarebbe verificata solo se il mercato del lavoro avesse offerto manodopera provvista di preparazione scolastica e di qualificazione professionale.

E infatti si riteneva che nel 1975 l'economia italiana avrebbe richiesto l'impiego di 1.200.000 dirigenti e tecnici di livello superiore, contro i 500.000 o poco più del 1959, di 4.500.000 persone in grado di ricoprire i quadri intermedi, contro neppure 1.800.000 del 1959, di circa 11.000.000 di persone qualificate, contro i 5.000.000 circa già impiegati, mentre ci sarebbe stato bisogno solo di 4.800.000 lavoratori generici, contro gli 11.000.000 del 1959.

Secondo questi dati, in Italia nel quindicennio 1960-75 preso in considerazione si sarebbe verificato un consistente aumento degli occupati, da 18.650.000 a 21.260.000, distribuiti soprattutto nell'industria e nei servizi, aumento in parte bilanciato da una consistente perdita occupazionale nell'agricoltura. Ma l'elemento più rilevante di questa previsione è senza dubbio costituito dallo spostamento delle qualifiche dei lavoratori verso i gradi più elevati, cioè quadri intermedi e direttivi, conseguibili con il diploma di scuola secondaria superiore e con la laurea.

In conclusione, tra il 1960 e il 1975 il mercato del lavoro italiano avrebbe avuto bisogno di un numero di diplomati e laureati maggiore di 3.500.000 unità.

Purtroppo già nei cinque anni seguenti, tra il 1961 e il 1970, le previsioni della SVIMEZ si rivelarono errate, essendo state basate fondamentalmente su un periodo limitato in cui l'economia italiana era avanzata speditamente sia per la congiuntura internazionale, sia perchè i costi della manodopera, mantenuti al minimo, avevano permesso di immettere nel mercato internazionale prodotti a prezzi competitivi, ricavandone maggiori profitti da investire per migliorare le produzioni e per creare nuove imprese.

Le previsioni della SVIMEZ ebbero come conseguenza il progressivo aumento delle iscrizioni agli istituti di istruzione secondaria superiore e alle università, con il moltiplicarsi dei diplomati e dei laureati, tanto da produrre il fenomeno della disoccupazione intellettuale. Causa non secondaria fu la cosiddetta «piccola liberalizzazione» degli accessi universitari per i diplomati degli istituti tecnici, ai quali fu data la possibilità di iscriversi alle facoltà universitarie corrispondenti¹⁷⁰.

Negli anni Sessanta il governo italiano di centro-sinistra prosegue quella che fu definita la «politica dei redditi», mettendo in atto la strategia della «programmazione», con l'intento di ridisegnare le strutture del paese e i rapporti tra le classi. Anche nel campo dell'istruzione, secondo Tonelli, proprio «l'accelerata dinamica sociale» è da ritenersi «causa ed effetto» della programmazione scolastica e delle nuove riforme, cui si destinano ingenti somme.

Anche la citata legge-stralcio n. 1073 del 1962, che ridimensiona la programmazione quinquennale all'origine dell'indagine della SVIMEZ, istituì una Commissione che fu presieduta da Giuseppe Ermini; ne fecero parte otto senatori, otto deputati, otto esperti in materia scolastica, otto esperti in materie economiche e sociali. La Commissione Ermini svolse i propri lavori in concomitanza con la Commissione per la programmazione economica nazionale e con la Commissione per lo studio della riforma della pubblica amministrazione, in quanto l'indagine si proponeva di tracciare le linee di sviluppo della pubblica istruzione in rapporto con lo sviluppo economico, con il progresso sociale e con la partecipazione dell'Italia alla Comunità Europea, nonché con l'ampliarsi delle relazioni internazionali. Non ultimo obiettivo era quello di individuare il fabbisogno finanziario per realizzare le necessarie modifiche strutturali.

¹⁷⁰ Ivi, p. 245. Cfr. L. Ambrosoli, *La scuola in Italia...*, cit., p. 94 ss.

Si trattava, più in particolare, di accertare le condizioni in cui si svolgeva l'insegnamento (edilizia scolastica, attrezzature didattiche e scientifiche), di verificare ed eliminare l'inadempienza all'obbligo scolastico e gli ostacoli che non consentivano ai «capaci e meritevoli» di accedere ai gradi più alti degli studi. E ancora si intendeva esaminare ed eventualmente migliorare i metodi di preparazione e reclutamento del personale insegnante e non insegnante, direttivo e ispettivo. Infine si intendeva procedere al riordinamento del sistema dell'istruzione pubblica in relazione dello sviluppo della ricerca scientifica.

A conclusione dei lavori, il 24 luglio del 1963, fu presentata al ministro della Pubblica Istruzione una *Relazione della Commissione d'indagine sullo stato e sullo sviluppo della pubblica istruzione in Italia* nella quale si esponevano e si documentavano con esemplare lucidità i problemi della scuola italiana¹⁷¹. A questo proposito Semeraro lamenta che la commissione d'indagine «si era trasformata nelle mani del governo in una commissione di nomina dell'esecutivo, declassata al compito di fornire al ministro materiali per la sua relazione sullo stato della Pubblica Istruzione» e ricorda che il ministro Gui era tornato a proporre il latino come facoltativo¹⁷².

2. La riforma della scuola media

Il ministro Gui rimase alla Pubblica Istruzione dal febbraio '62 al dicembre '68, conseguendo in questo lungo periodo due risultati positivi: l'istituzione della scuola media unica e della scuola materna statale. Questi, insieme alla contestazione esplosa nel 1968, si possono considerare gli

¹⁷¹ Ivi, p. 159 e ss.

¹⁷² A. Semeraro, *Il sistema...*, cit., p. 152.

eventi più importanti nella scuola italiana del dopoguerra, rappresentando un vero e proprio salto di qualità: a prescindere dai problemi finanziari ed edilizi della scuola italiana, il problema educativo appare sempre più strettamente connesso con i problemi politici e sociali del Paese.

Il disegno di legge sulla *istituzione e ordinamento della scuola media statale*,

discusso alla Camera e al Senato dall'ottobre al dicembre 1962, fu convertito nella legge n. 1851 del 31 dicembre 1962. Essa fu il frutto di un annoso e travagliato dibattito, e alla fine di compromessi, tra le varie forze politiche, in particolare tra DC e PSI. Da ricordare che alcuni avevano proposto la soluzione ambigua di una scuola media definita «unificata», ma che avrebbe mantenuto al suo interno opzioni e indirizzi diversi.

Per i socialisti del centro-sinistra era ormai improrogabile l'istituzione della scuola media unica per realizzare le pari opportunità per le classi meno abbienti, offrendo loro un'istruzione di base uguale a quella dei ceti privilegiati. In questo senso la riforma della scuola media statale unica rappresentò senza dubbio una svolta decisiva in senso democratico del nostro sistema scolastico. Destinata a sostituire qualsiasi altro tipo di scuola secondaria inferiore (medie, avviamenti professionali ecc.), la nuova scuola media, istituita in ogni Comune, eliminava le discriminazioni sociali tra gli allievi, perché evitava il fenomeno della scelta precoce degli studi superiori in base alle condizioni economiche della famiglia¹⁷³. Inoltre, essendo obbligatoria per tutti i ragazzi dagli 11 ai 14 anni, faceva coincidere l'età dell'obbligo scolastico con quella minima per il lavoro. A tutto ciò si aggiungeva il fatto che era gratuita, in ottemperanza dell'art. 34 della Costituzione.

Nel quadro di un ordinamento della scuola più democratico si colloca la decisione di introdurre nell'organizzazione didattica ed educativa la

¹⁷³ Cfr. A. L. Fadiga Zanatta, *Il sistema scolastico italiano*, Il Mulino, Bologna 1976.

componente collegiale, istituendo i consigli di classe. In seguito, con i decreti delegati del 1974, si introdurranno altre strutture collegiali che includeranno la presenza dei genitori e anche degli studenti, questi limitatamente alle scuole secondarie superiori.

La legge n. 1859 del '62 si prefisse il recupero dei ragazzi svantaggiati con l'istituzione delle classi differenziali, le quali purtroppo si rivelarono ben presto uno strumento di segregazione e discriminazione; esse, quindi, con la legge del 4 agosto 1977, furono abolite e sostituite con «attività integrative e di sostegno» da svolgersi nel tempo di 160 ore annue, da attuarsi da parte dei docenti nell'ambito dell'orario complessivo settimanale degli insegnamenti stabiliti per ciascuna classe. Sebbene questa normativa trovasse un limite nella scarsa preparazione professionale dei docenti, tuttavia, come sottolinea Genovesi, offrì spazio a interessanti sperimentazioni messe in atto «nell'ambito della maggiore autonomia che ogni scuola deve rivendicare a prescindere dai tentennamenti ancora persistenti a livello ministeriale»¹⁷⁴.

Poichè l'insegnamento nella nuova scuola media unificata avrebbe dovuto ispirarsi a criteri di orientamento e non di selezione, fu inserita nel ciclo un'ampia gamma di discipline, in un primo tempo suddivise in alcune obbligatorie e altre facoltative; in un secondo tempo diventate tutte obbligatorie in seguito all'approvazione della legge n. 348 del 16 giugno 1977 e della già citata legge n. 517, con le quali fu eliminato anche l'insegnamento del latino come disciplina a sé stante.

La questione del latino aveva costituito per lungo tempo un problema assai spinoso, in quanto concerneva, più che la struttura, le finalità educative e culturali di base comune che si volevano attribuire all'istruzione secondaria inferiore. Per alcuni il latino era da considerare imprescindibile per la formazione e la trasmissione di una cultura

¹⁷⁴ G.Genovesi, *Storia della scuola...*, cit., p. 190.

umanistica, per altri era da ritenere del tutto inutile, anzi di ostacolo, alla diffusione di una cultura di base più moderna. Questo, naturalmente, era l'orientamento dei partiti a base popolare, su cui influiva il retaggio gentiliano del latino inteso come disciplina selettiva, a tutto svantaggio delle classi meno abbienti. La soluzione di compromesso fu di inserirlo a partire dalla seconda classe, limitandone lo studio alle più elementari conoscenze, per trasformarlo, in terza classe, in insegnamento autonomo ma opzionale, finalizzato alla frequenza del liceo classico¹⁷⁵.

Come fu scritto sull' «Avanti!» ,«non può essere democratica una scuola che fa perno soprattutto sul latino, sulla civiltà romana [...] I ragazzi pensano spesso che ciò che fanno a scuola è inutile poiché sono le solite cose [...] che Gentile e i fascisti vollero che si insegnassero ancora ai figli dei borghesi»¹⁷⁶.

Per essere realmente democratica non bastava che la nuova scuola media fosse «unica», ma che si arricchisse di contenuti democratici, che stimolassero nei ragazzi la coscienza critica, l'abitudine al confronto nel rispetto delle opinioni altrui. Una scuola veramente democratica avrebbe dovuto guidare i giovani a comprendere la realtà nei suoi molteplici aspetti e a costruirsi un'idea di futuro e di progresso in piena autonomia.

Durante il II Congresso dell'ADESSPI, mentre Marchesi continuava a difendere la necessità del latino per la formazione dell'«Uomo» nella moderna civiltà delle masse, la maggior parte dei delegati auspicò che i programmi della nuova scuola media fossero improntati non al tradizionale umanesimo angustamente letterario, ma allo sviluppo del pensiero logico-formale e dell'approfondimento della vita interiore.

Secondo l'associazionismo laico degli insegnanti, i nuovi programmi non avrebbero dovuto assumere un rigido carattere normativo, ma

¹⁷⁵ Ivi, p. 190 ss.. Cfr. D. Ragazzini, *Storia della scuola...*, cit., p.66-7.

¹⁷⁶ L. Ambrosoli, *La scuola in Italia...*, cit., p. 104.

andavano sottratti agli organi amministrativi per essere affidati all'elaborazione dei Consigli di classe, in modo da rispondere alle esigenze culturali, economiche e sociali dell'ambiente locale e da produrre l'innalzamento culturale e sociale di tutto il popolo italiano. Si auspicava, in altri termini, che questa scuola "comune" diventasse laboratorio di una «genuina democrazia, che esige l'attiva e responsabile partecipazione di tutti i cittadini, nessuno escluso»¹⁷⁷.

In realtà - fa notare Ragazzini- nel suo complesso la nuova scuola media non era altro che una «filiazione del vecchio ginnasio inferiore che, rivisto e corretto, veniva ora reso obbligatorio ed esteso a ceti prima tenuti esclusi». Prova ne è il compromesso sul latino, il mantenimento dell'epica come «eredità e surrogato dei tradizionali studi omerici», la ridotta incisività delle "applicazioni tecniche" e delle scienze naturali, il formalismo della matematica¹⁷⁸.

L'ordinamento della legge 1859 presupponeva una trasformazione qualitativa di tutto l'ambiente scolastico, con particolare riguardo all'edilizia, ai libri di testo e agli insegnanti. Ma la nuova scuola media non riuscì a ottenere i risultati sperati, nonostante siano stati apportati successivi ritocchi. Al contrario, i programmi ministeriali del 1963, in gran parte suggeriti dal compromesso politico, apportarono dei peggioramenti¹⁷⁹. A ciò si aggiungeva la diffusa impreparazione culturale e professionale degli insegnanti, in gran parte ancora contrari al carattere non selettivo della scuola media unica e, quindi, incapaci di cogliere e mettere in pratica gli aspetti più innovativi della riforma.

E mentre l'art. 15 della legge obbligava i comuni con più di 3.000 abitanti a farsi carico di tutto entro il 1966, i comunisti mettevano in

¹⁷⁷ A. Semeraro, *Il sistema scolastico...*, cit., p. 153.

¹⁷⁸ Cfr. D. Ragazzini, *Storia della scuola...*, cit., p. 67.

¹⁷⁹ Cfr. G. Canestri, *Scuola e politica in Italia dalla Resistenza al '68*, in G. Quazza (a cura di), *Scuola e politica dall'unità ad oggi*, Stampatori, Torino 1977, p. 120.

rilievo la mancanza di pianificazione che rendeva tecnicamente difficile l'operatività della legge.

All'inizio del 1966 il governo Moro giunse alla crisi per la seconda volta per una questione riguardante la scuola, per l'opposizione della sinistra e di alcune minoranze di destra. Si delineava così una linea politica moderata caratterizzata dall'intesa tra socialisti e dorotei. Il bilancio della politica scolastica era fortemente negativo: mentre le richieste divenivano più pressanti, si concedevano all'università provvedimenti solo parziali e per scoraggiare il movimento, si introduceva, con un decreto, un po' più di latino nei licei, pochi stanziamenti per l'edilizia e nulla per lo stato giuridico. Le ipotesi di riforme avanzate dal *Piano* decennale erano naufragate.

La delusione, dopo l'intenso dibattito lungo un decennio sulla necessità di uno sviluppo del sistema scolastico, insieme alla divisione della sinistra, in parte al governo e in parte all'opposizione, portò nel 1966 allo scioglimento dell'associazionismo laico, l'ADESSPI. All'inizio del 1967 un gruppo di insegnanti e non docenti decisero di unirsi alla "classe operaia", segnando così la nascita del sindacalismo scolastico confederale. Dal 1968 al 1975 il sindacato di categoria della scuola raggiunse nella CGIL oltre 100.000 iscritti¹⁸⁰.

3. La scuola materna statale

È certo che la questione della scuola materna era stata posta sul tavolo delle trattative tra DC e PSI, che portarono alla nascita del centro-sinistra, non senza la partecipazione, in qualche modo, della Chiesa. Nel disegno di legge del 1951, già ricordato, Gonella negava esplicitamente l'opportunità

¹⁸⁰ Cfr. A. Semeraro, *Il sistema scolastico*, cit., p. 177-78.

di istituire una scuola materna statale, proponendo di continuare a sostenere le scuole private (allora circa 11.000) con i finanziamenti statali; nel caso sarebbe stata cura dei Comuni di istituire proprie scuole o sostenere con convenzioni economiche quelle private già esistenti.

Negli anni '50 le due posizioni, l'una contraria alla scuola materna statale e l'altra favorevole all'intervento diretto dello Stato, continuarono a contrapporsi. Nella stessa legge 1073 del 1962, che istituiva la scuola media unica, si prevedeva uno stanziamento di 3 miliardi e 200 milioni di lire per l'istituzione della scuola materna statale. Immediatamente all'inizio della IV legislatura, il 6 febbraio 1964, il PCI presentò un nuovo progetto di legge per la scuola statale "dell'infanzia": significativa, sotto il profilo politico e pedagogico, la sostituzione del termine "materna". A sua volta il governo presentò un progetto per l'istituzione della scuola materna statale, assegnandole però un ruolo del tutto subalterno rispetto alla famiglia e all'iniziativa privata; progetto che fu respinto nel 1966, proprio per le opposizioni interne alla stessa maggioranza durante le votazioni, con significative assenze dall'aula e "franchi tiratori". Tutto ciò causò le dimissioni del II governo Moro, che tuttavia si ricostituì quasi subito. Il progetto sulla scuola materna viene nuovamente presentato con qualche ritocco e questa volta è convertito nella legge n. 444 del 18 marzo 1968¹⁸¹.

D. Ragazzini sottolinea con puntualità alcuni aspetti incongrui, non di poca importanza, di questo provvedimento: in primo luogo, la legge istituisce la scuola materna statale per i bambini dai 3 ai 6 anni e distingue tra intervento statale e non statale, includendo in quest'ultimo anche l'intervento dei Comuni, che in realtà sono parte dello Stato; inoltre nei finanziamenti alle scuole non statali si privilegiano quelle private rispetto a quelle degli Enti locali.

¹⁸¹ Cfr. D. Ragazzini, *Storia della scuola...*, cit., pp. 68-9.

Altra incongruenza riguarda la suddivisione degli alunni in sezioni-classe, in base all'età (3,4 e 5 anni), che comporta una struttura edilizia con un numero di aule a partire da tre o multipli di tre; la conseguenza più importante riguarderà la didattica che rimarrà rigida e non flessibile per la difficoltà di formare gruppi di attività, basati sulla collaborazione tra gli insegnanti e sull'utilizzo di spazi comuni predisposti.

Sono ancora da mettere in evidenza altri due aspetti della legge che daranno luogo a critiche. Il primo riguarda la presenza esclusiva di insegnanti femminili, in stretta connessione alla denominazione di scuola "materna", anch'essa contestata. Il fatto richiama ancora la concezione, sostenuta dal governo sin dall'Unità, secondo cui l'unico rapporto "naturale" che si possa instaurare con i piccoli sia quello di tipo materno. Ancora nel 1966 si era esclusa la possibilità di presenze maschili nell'insegnamento. Solo nel '68 i Comuni cominciarono ad ammettere ai concorsi i cittadini di ambo i sessi, sia per rispetto al concetto di uguaglianza ribadito dalla Costituzione, sia anche per opportunità pedagogica. Solo anni dopo, in conseguenza della legge del 1977 sulla parità dei diritti fra uomo e donna, nei bandi di concorso per la scuola materna statale non si parla più "delle aspiranti" ma "di aspiranti" insegnanti.

Il secondo punto oggetto di discussione riguarda la figura dell'assistente, prevista nel numero di una per ogni tre sezioni, con compiti subalterni rispetto a quelli delle maestre, quali accompagnare i bambini al bagno, aiutarli durante il pranzo etc.. A prescindere dal fatto che si instaurava una gerarchia di funzioni e attività, dal punto di vista psicologico e pedagogico appariva errato, nell'esperienza del bambino, distinguere le figure di riferimento per la corporeità e per le funzioni intellettive. La figura dell'assistente, perciò, in seguito fu abolita, immettendo il personale in

servizio con tale qualifica nei ruoli dell'insegnamento: fatto che creò uno squilibrio tra il numero di bambini e il numero di insegnanti.

Oltre un anno dopo l'approvazione della legge istitutiva, il D.P.R. n. 647 del 10 settembre 1969 emana i nuovi *Orientamenti per la scuola materna statale*, predisposti dal ministro Mario Ferrari Aggradi. Richiamando l'art. 1 della legge, si specificava che la scuola materna doveva promuovere lo sviluppo armonico del fanciullo, prepararlo alla scuola dell'obbligo senza anticiparla, né dare preminenza all'attività conoscitiva, sollecitando la sua maturazione sociale e affettiva con tutti gli strumenti offerti dalla moderna didattica.

In altri termini, secondo le linee-guida, la scuola materna doveva curare lo sviluppo motorio, percettivo, affettivo, linguistico e cognitivo, stimolando nei bambini le esperienze e i processi di socializzazione. Nelle linee generali il testo degli Orientamenti era stato elaborato da una commissione nominata dal ministro e composta da studiosi di diverse tendenze. Essi avevano individuato nove forme di attività su cui avrebbe dovuto fondarsi l'opera delle educatrici: educazione religiosa; educazione affettiva, morale e sociale; gioco e attività costruttive e pratiche; educazione intellettuale; educazione linguistica; libera espressione grafico-pittorica e plastica; educazione musicale; educazione fisica; educazione sanitaria¹⁸².

Riguardo all'educazione religiosa, si sosteneva che essa doveva realizzarsi con la massima naturalezza, rispondendo alle complesse esigenze intellettuali e affettive del bambino, il quale non avrebbe avuto la necessaria maturità per comprendere appieno l'esperienza religiosa «i cui livelli più alti coincidono con le scelte intellettualmente e moralmente autonome». È da ricordare che in precedenza la commissione era pervenuta su questo punto a una formulazione più aperta e originale, suscitando

¹⁸² Cfr. L. Ambrosoli, *La scuola in Italia...*, cit., p. 198.

subito l'intervento della Santa Sede che richiamò gli impegni concordatari. Il testo venne allora emendato dal Consiglio superiore della Pubblica Istruzione, composto in gran parte da cattolici. Il testo definitivo fu il risultato dell'opera di mediazione portata avanti da Ferrari Aggradi, ma non soddisfece né i cattolici, né i laici; da aggiungere che anche la sua correttezza teoretica è suscettibile di qualche perplessità¹⁸³.

Non convince tuttavia il ruolo attribuito all'insegnante, di cui si delineano le qualità umane, ma non si indicano le competenze professionali; qualità umane necessarie ma non sufficienti a rendere un'educatrice valida, se non dotata di una buona cultura pedagogica e psicologica. Per questo motivo, Genovesi, criticando questa figura di educatrice «tutta amore e comprensione», afferma che «lo Stato è ancora ben lungi dall'abbandonare con decisione la sua vecchia linea politica e il suo ormai secolare modello pedagogico». In altri termini -continua l'autore- sebbene già si avverta da più parti la necessità che l'insegnante di scuola materna debba dotarsi di una formazione professionale a livello universitario, tuttavia la politica scolastica governativa assegna a tale scuola una funzione prevalentemente assistenziale che non ha bisogno di personale specificamente preparato¹⁸⁴.

Diverso il giudizio espresso da Ragazzini, secondo cui i limiti della scuola materna statale hanno origine dalla sua condizione istituzionale e non dalla sua impostazione pedagogica: non essendo obbligatoria, non può che avere orientamenti generici, senza richiedere forme di comportamento e di apprendimento da portare come bagaglio alla scuola elementare. Gli *Orientamenti* «allargano l'impostazione della legge istitutiva che oscilla tra una concezione propriamente educativa e una assistenza e integrazione dell'opera della famiglia (art. 1) e radicano le motivazioni per la scuola

¹⁸³ Ivi, p. 201.

¹⁸⁴ G. Genovesi, *Storia della scuola...*, cit., p. 179-81

materna all'interno delle trasformazioni sociali e familiari moderne [...]. La scuola è concepita come una necessità per il bambino in quanto tale [...]. Il rapporto tra scuola e famiglia si risolve in «un arricchimento culturale delle famiglie e [...] una loro più efficace presenza educativa (*sic negli Orientamenti*)»¹⁸⁵.

La crescita della scuola materna statale non sarà facile. Ancora nel 1975-76, dopo otto anni dalla nascita, essa rappresenta poco più del 31% del totale delle scuole infantili, ricoprendo appena il 18% dell'utenza potenziale, contro il 47% di quella della scuola non statale. Più avanti, nel 1980-81, le sezioni statali sono il 45,5%, quelle non statali sono il 54,5%; di 1.778.104 bambini iscritti solo il 32,7% frequenta le scuole statali, mentre il 44,1% frequenta le scuole non statali¹⁸⁶.

Ambrosoli interpreta questo fatto come l'effetto del reale compromesso tra le varie forze politiche e la Chiesa, che permise l'approvazione della scuola materna statale: il criterio di distribuzione dei finanziamenti tra scuola statale e non statale avrebbe fatto sì che la scuola statale si sarebbe sviluppata prendendo man mano il posto di quelle gestite dagli enti territoriali e comunali, ma rimanendo tuttavia al di sotto delle scuole gestite da enti morali e religiosi, che avrebbero avuto un ulteriore sviluppo.

Altro punto essenziale dell'intesa fu il mancato riconoscimento dell'obbligatorietà, auspicata invece dalla pedagogia progressista e fortemente respinta dai cattolici che si richiamavano ai rischi di una scolarizzazione precoce, violando il diritto delle famiglie all'educazione del bambino. In realtà, l'obbligatorietà della frequenza della scuola materna avrebbe comportato la necessità di aumentare la presenza delle scuole

¹⁸⁵ D. Ragazzini, *Storia della scuola...*, cit., pp. 70-1.

¹⁸⁶ G. Genovesi, *Storia della scuola*, cit., p. 179.

materne statali su tutto il territorio nazionale, con grave pregiudizio delle scuole materne religiose¹⁸⁷.

¹⁸⁷ L. Ambrosoli, *La scuola in Italia...*, cit., p. 202.

VII

Gli anni della *deregulation*

1. Il Sessantotto

Nel 1968, al termine della legislatura il ministro Gui non poté fare a meno di ammettere il perdurare di gravi carenze all'interno della Pubblica Istruzione, mentre le varie componenti di essa, compresi gli studenti, reclamavano una riforma seria e totale. Ormai tra i vari livelli della società si era diffusa la consapevolezza che il problema educativo doveva essere posto al centro di un'azione di governo veramente democratica, perché nella scuola si preparava il destino della convivenza civile del Paese. Nel momento in cui questa andava sempre più assumendo il carattere “di massa”, ovvero si “democratizzava”, tanto più reclamava dalla politica una riforma capace di rimuovere tutti gli ostacoli che portavano i ragazzi all'insuccesso scolastico¹⁸⁸.

Tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70, fra coloro che a vario titolo si occupavano di problemi educativi, molti erano quelli che denunciavano, in dibattiti e convegni, la politica scolastica retriva condotta dalla classe dirigente e molti quelli che si impegnavano in originali quanto fortunate esperienze di scuola integrata e a tempo pieno: da ricordare gli esponenti della cosiddetta *pedagogia popolare*, come Tamagnini, Pettini e Dolci che svolse le sue esperienze educative soprattutto a Partinico; don Milani, la cui opera pedagogica a favore dei ragazzi disagiati venne divulgata nel 1967 da una dirompente *Lettera a una professoressa*; e,

¹⁸⁸ Cfr. A.Semeraro, *Il sistema scolastico...*, cit., p. 155.

ancora, De Bartolomeis, autorevole sostenitore della “ricerca come antipedagogia”, il quale, volendo sperimentare una metodologia didattica più democratica, parlò di un «necessario processo dialettico tra architettura e pedagogia»: attraverso il concetto di “rottura dell’aula”, intesa come uno spazio ristretto destinato all’apprendimento, egli proponeva di svolgere l’esperienza educativa in “appartamenti scolastici”, ossia in un certo numero di locali interscambiabili per diverse funzioni, gestiti dai Consigli di classe¹⁸⁹.

Occorre dire che nello stesso tempo in cui si verificavano questi fermenti, la pedagogia accademica risultava quasi del tutto assente dalla scena; e se pure veniva avanzata qualche proposta costruttiva, essa rimaneva inascoltata dalle sfere ministeriali. Osserva Tomasi che, mentre tra gli operatori scolastici si sviluppava un profondo disorientamento e una vera e propria perdita di identità, i responsabili della politica scolastica reagivano «con la collaudata tattica dell’attesa del riflusso», invece di perseguire la realizzazione di una scuola più efficiente e rispondente alle istanze della società¹⁹⁰.

Ormai, comunque, nel modo di concepire la scuola e l’educazione si era prodotto un cambiamento irreversibile che «la contestazione studentesca sfrutterà e affermerà seppure in forme così caotiche da poter essere, senza poi neppure troppi sforzi, fagocitate dal potere costituito». Così annota il Genovesi, rimarcando la sua interpretazione di quello che è generalmente conosciuto come “ il Sessantotto”: esso fu una «poderosa ma confusa ondata contestativa»¹⁹¹.

Il fenomeno della “contestazione studentesca” del 1968 viene definito anche “contestazione globale” per la sua complessità, in quanto affondava le sue radici in problematiche di origine economica e sociale rimaste

¹⁸⁹ Ivi, p. 154.

¹⁹⁰ G. Genovesi, *Storia della scuola...*, cit., p. 192.

¹⁹¹ Ibidem.

irrisolte, tanto da sfociare in una profonda frattura generazionale e culturale. La critica non solo investì le forme istituzionali e le politiche tradizionali, ma anche lo stesso sistema di convivenza sociale, dai rapporti tra le classi via via fino ai rapporti di coppia e alla vita individuale.

La contestazione non poteva non rivolgersi anche contro i sistemi educativi adottati dalla società, nelle famiglie, nella scuola e nell'università. Di queste ultime si denunciarono l'autoritarismo, la selezione su base classista e la riproduzione del consenso ideologico. Le critiche alla scuola riguardarono sia i contenuti impartiti che i metodi di gestione. La contestazione entrò nelle scuole secondarie e nelle università con assemblee di studenti aperte all'esterno e assemblee "sociali" di genitori e di forze esterne come comitati di quartiere, organizzazioni sindacali, di fabbrica e territoriali.

Nel tentativo di regolare le assemblee e di contenere la protesta con forme palliative di apertura, si susseguirono varie circolari ministeriali: quelle del ministro Scaglia nel novembre del '68 su «nuovi problemi e iniziative nella scuola secondaria»; quella del ministro Sullo del gennaio '69 sulle «assemblee studentesche»; quelle del ministro Misasi del novembre '70, una delle quali fu rivolta alla scuola dell'obbligo promuovendo la «Partecipazione della famiglia alla vita della scuola» e introducendo i «comitati scuola-famiglia»; quella del ministro Scalfaro dell'ottobre '72 sulla «vita della scuola. Responsabilità e partecipazione»¹⁹².

Sulla valutazione di questo complesso fenomeno, che investe ben altre questioni al di là del problema della scuola e dell'istruzione, esiste una vasta e autorevole pubblicistica. È certamente da ricordare l'interpretazione che si sviluppò all'interno del PCI, di cui si fece portavoce Chiarante, spiegando che la protesta studentesca ebbe origine non solo a causa

¹⁹² Cfr. D. Ragazzini, *Storia della scuola...*, cit., pp. 80-1.

dell'arretratezza della formazione scolastica, ma soprattutto per lo stretto legame instauratosi tra dequalificazione degli studi e dequalificazione professionale¹⁹³. Il disagio maggiore, quindi, nasceva dal divario sempre più profondo tra un sistema formativo statico e il sempre più crescente bisogno di istruzione di una società nella quale il 40% dei ragazzi non terminavano la scuola dell'obbligo e il numero di laureati era solo un terzo degli studenti immatricolati circa cinque anni prima.¹⁹⁴

Tra il 1965 e il 1968 gli studenti prendono coscienza di problematiche di cui fino a pochi anni prima erano inconsapevoli. Comprendono di trovarsi in un sistema scolastico che difende un tipo di cultura arroccata su se stessa, avulsa dal tessuto sociale. Nel '67 da una sperduta scuola di campagna, a Barbiana, don Milani e i suoi ragazzi lanciano il loro sferzante *j'accuse* contro questo tipo di cultura fortemente autoreferenziale, che preclude a molti la prosecuzione degli studi, attenta com'è ad accertare il rendimento dei pochi, senza considerarne il disagio socio-economico e affettivo-relazionale. Emblematico l'*incipit* della *Lettera ad una professoressa*: «Cara signora, lei di me non ricorderà neanche il nome. Ne ha bocciati tanti. Io invece spesso ho ripensato a lei, ai suoi colleghi, a quell'istituzione che chiamate scuola, ai ragazzi che “respingete”. Ci respingete nei campi e nelle fabbriche e ci dimenticate».¹⁹⁵

Nelle università il dibattito sulle questioni più pressanti si fa serrato: si denunciano rapporti intollerabili tra il potere accademico e politico, si respinge “l'indottrinamento” al servizio delle gerarchie autoritarie, rivendicando invece l'autonomia nella formazione dei laureati. Gli studenti chiedono di partecipare attivamente a una riforma radicale che elimini il carattere classista e autoritario dal sistema scolastico, respingendo il riformismo che tende a mantenere, anzi a perfezionare l'ordinamento

¹⁹³ Cfr. G. Chiarante, *Strutture scolastiche e sviluppo capitalistico*, in “Critica marxista”, 6, 1968 a, p. 50.

¹⁹⁴ Cfr. A. Semeraro, *Il sistema scolastico...*, cit., p. 179 ss..

¹⁹⁵ Scuola di Barbiana, *Lettera ad una professoressa*, Libreria Editrice Fiorentina, Firenze 1967, p. 9.

vigente troppo meritocratico e selettivo; chiedono di realizzare veramente il diritto allo studio e di fruire di una cultura viva e impegnata nel reale. Con riferimento all'iniziativa operaia del '69 ("autunno caldo") osserva Tomasi: «Contro la separazione del mondo della scuola da quello del lavoro, cercano l'aggancio con la classe operaia ed assimilano la loro condizione a quella degli sfruttati di tutto il mondo»¹⁹⁶.

Gli storici della scuola sono concordi nell'attribuire l'esplosione della contestazione del movimento studentesco in Italia in gran parte all'assenza di volontà di affrontare e cercare di risolvere i problemi da parte del potere accademico e politico¹⁹⁷.

E anzi, la battaglia per il cambiamento metterà in evidenza le forti istanze reazionarie presenti nei poteri del nostro Paese, insieme all'incapacità della classe politica di elaborare un modello educativo mirato all'effettivo sviluppo culturale, sociale ed economico di tutti i cittadini.

Nel 1965 il governo era stato costretto dall'azione delle associazioni studentesche a presentare il disegno di legge n. 2314 intitolato *Modifiche all'ordinamento universitario*, sulla scia dei risultati cui era pervenuta la Commissione d'indagine sulla scuola. Ma da parte di alcune forze politiche non ci fu la volontà di portare a termine l'iter legislativo; si conclusero così, senza risultati, tre anni di discussione.

Prima dei decreti delegati, emanati solo nel 1974, un «allargamento delle adunanze» fu l'unica risposta istituzionale, del ministro democristiano Misasi, al bisogno di allargamento della partecipazione democratica nell'università e nelle scuole secondarie superiori. Tuttavia, le contestazioni politiche del Sessantotto (che, si sa, non fu un fenomeno solo europeo), mettendo fortemente in discussione gli insegnanti e il loro ruolo, provocarono in Italia un tale "risveglio" da indurre la classe politica a

¹⁹⁶ T. Tomasi et al., *L'istruzione di base in Italia (1859-1977)*, Vallecchi, Firenze 1978, pp. 26-27.

¹⁹⁷ Cfr. L. Ambrosoli, *La scuola in Italia...*, cit., p. 243-45.

considerare seriamente una riforma degli studi superiori. In occasione di un Convegno a Roma nel '68 e di una Conferenza a Bologna nel '71 sul tema della scuola, organizzati dal PCI, si parlò di un nuovo progetto di riforma della secondaria, che partendo dal prolungamento dell'obbligo scolastico fino ai 16 anni, istituisse un biennio obbligatorio, seguito da un triennio "unitario", che preparasse sia alle professioni intermedie, che all'università.

Il governo ancora una volta si limitò a provvedimenti settoriali, quali: il D.L. sugli esami di maturità del 15 febbraio 1969, n. 9, con carattere sperimentale e temporaneo, che però rimase in vigore; la legge 27 ottobre 1969, n. 754, sulla sperimentazione, riguardante gli istituti professionali e gli istituti d'arte, con l'istituzione di corsi integrativi per gli istituti magistrali e i licei artistici (che comprendevano 4 anni); infine la legge 11 dicembre 1969, n. 910, sulla liberalizzazione degli accessi e dei piani di studio universitari.

Questi provvedimenti-tampone nacquero dall'incapacità del potere politico di offrire soluzioni strutturali all'espansione scolastica, scegliendo di attendere che si esaurissero le spinte dal basso provenienti dal mondo giovanile. E mentre in tutta Europa un sistema formativo efficiente era ritenuto il cardine dello sviluppo economico e sociale, in Italia si può affermare che consapevolmente si cercò di frenare la spinta, in quanto destabilizzante dell'assetto della società e del mercato del lavoro¹⁹⁸.

2. La scuola secondaria superiore

Dopo la "defascistizzazione" di Washburne nell'immediato dopoguerra, l'inchiesta Gonella del '49, la scuola secondaria superiore rimaneva priva di ristrutturazione, fatta eccezione per un D.L. di Gonella, 15 febbraio

¹⁹⁸ Cfr. A. Semeraro, *Il sistema scolastico...*, cit., pp. 180-1.

1969, n. 9, che apportava modifiche transitorie all'esame di maturità, rimaste poi a lungo in vigore. Le strutture e i programmi erano rimasti immobili, mentre tanti problemi già ampiamente dibattuti, come l'abolizione e la trasformazione dell'istituto magistrale, erano tutti rimasti senza risposta.

Dopo l'entrata in vigore della legge istitutiva della scuola media unica, sarebbe stato logico e doveroso riformare il sistema secondario, ancora troppo rigido e troppo complesso, come ai tempi della riforma Gentile, e ormai assolutamente incongruo e inefficiente. Nel nostro Paese esistevano 21 tipi fondamentali di scuola secondaria superiore, comprendenti più di un centinaio di indirizzi specializzati:

- a) istruzione liceale: 2 tipi di liceo, classico e scientifico;
- b) istruzione magistrale: 2 indirizzi, istituto e scuola magistrale;
- c) istruzione tecnica: 8 tipi fondamentali, agrario, commerciale, per geometri, nautico, industriale, femminile, aziendale, turistico, ognuno suddiviso in molteplici indirizzi (29 nei soli istituti industriali);
- d) istruzione professionale: 6 indirizzi, agrario, industriale, marinaro, commerciale, alberghiero, femminile, ciascuno dei quali suddiviso in un elevatissimo numero di specializzazioni per qualifiche (51 per l'industriale, 23 per il femminile, 17 per l'agrario, 7 per il commerciale ecc.);
- e) istruzione artistica: liceo artistico e istituto d'arte, suddiviso in 23 sezioni specializzate¹⁹⁹.

Nella primavera del 1970 il ministro Misasi sostituiva Ferrari Aggradi alla Pubblica Istruzione. Per iniziativa del CERI (Centro per la ricerca e l'innovazione dell'insegnamento), organismo dell'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici), nel maggio 1970 si tenne un convegno a Frascati, durante il quale erano scaturite delle proposte per una scuola superiore unitaria, senza specializzazioni professionali, ma articolata

¹⁹⁹ G.Genovesi, *Storia della scuola...*, cit., p. 196.

per gruppi di discipline, comuni, elettive e opzionali. Ciò in concordanza con i risultati di una Commissione coordinata dal repubblicano Biasini, che, accantonando il problema delle professioni, introduceva una sperimentazione a lungo termine di più tipologie, accanto al mantenimento degli istituti tradizionali. Da queste proposte presero origine numerosi progetti di riforma e alcuni tentativi sperimentali, come la circolare ministeriale del 3 giugno 1970, n. 189, che considerava come unico ciclo didattico le prime due classi della scuola superiore: si conclusero, però, con un nulla di fatto.

Un'opposizione a tale impostazione della riforma della scuola superiore venne dai liberali, di cui si fece interprete Valitutti. Una maggiore opposizione venne dal PCI, il quale durante la sua prima Conferenza nazionale sulla scuola difese la necessità di superare la gerarchia esistente tra gli indirizzi scolastici, insistendo sulla concezione di una scuola in grado di fornire basi scientifiche e tecniche insieme alla consapevolezza critica dei processi produttivi: una scuola, cioè, che stabilisse un nesso con il mondo del lavoro. In una seconda conferenza dedicata allo stesso tema, richiamando il concetto gramsciano di una «scuola unica intellettuale e tecnologica», Manacorda avanzò il progetto di una secondaria tesa alla formazione di «uomini completi, onnilaterali», in cui si realizzasse il binomio «tecnologia e lavoro come base formativa per tutti». In quell'occasione fu elaborata la proposta di legge per una scuola secondaria unitaria, che Raich avrebbe presentato alla fine della V legislatura e poi ripresentato all'inizio della VI nel 1972.

Un'altra proposta sarà quella della Commissione Biasini, recepita dal ministro Misasi, che prevedeva un biennio orientativo, seguito da un

triennio nel quale esercitare le scelte personali. Da iniziative di questo tipo sorgeranno, a partire dal 1970, alcuni bienni sperimentali²⁰⁰.

Durante il biennio 1972-73 con due governi Andreotti, uno monocolore e uno a maggioranza tripartita (DC, PSDI, PLI), l'asse politico italiano si spostò a destra, emarginando i socialisti. Si assistette allora alla presentazione di una proposta di riforma da parte di Scalfaro, che Giovanni Gozzer, collaboratore di Misasi, stigmatizzò come «un chiaro ritorno a proposte di puro e semplice rinvio alle soluzioni del 1958»²⁰¹. E infatti Scalfaro prospettava l'istituzione di tre sezioni-indirizzi: classico, scientifico e tecnico-professionale, confermando la tradizionale dicotomia tra *due culture*. L'opposizione fu immediata e da quel momento la questione della secondaria rimbalzò da un governo all'altro, giungendo nel 1975 quasi alla discussione in aula, quando Malfatti presentò un nuovo progetto di riforma.

“*Elitism and Chaos*” fu il giudizio severo espresso sulla scuola secondaria italiana dal settimanale londinese “Times Educational Supplement” nei primi anni Settanta, dimostrando come ancora sopravvivesse in Italia il modello gentiliano, abilmente differito dagli alti e bassi della progettazione e del rinvio.

Si metteva altresì in evidenza la fatiscenza delle strutture -edilizia, gabinetti scientifici- e il caos negli ordinamenti giuridici del personale, soprattutto dell'università²⁰².

In Italia un giudizio lucido venne espresso dal sociologo De Rita, già funzionario della SVIMEZ, il quale parlò di «chiusura» e «fallimento» del ciclo riformista che aveva caratterizzato tutto il dopoguerra, segnando il «fallimento di tutta una fase di sviluppo economico e sociale»²⁰³.

²⁰⁰ Cfr. G. Genovesi, *Storia della scuola...*, cit., p. 196-97.

²⁰¹ G. Gozzer, *Rapporto sulla secondaria*, Coines, Roma 1973, p. 14.

²⁰² Cfr. A. Semeraro, *Il sistema scolastico...*, cit., pp.184-85.

²⁰³ G. De Rita, *Crisi e governabilità del sistema scolastico*, in *Annali della Pubblica Istruzione*, I.

3. Le leggi del 1971. Gli asili nido. Il tempo pieno

La legge 1044 del 6 dicembre 1971 istituisce per la prima volta gli asili nido in Italia. Fino a quel momento le donne avevano fatto riferimento ai pochi asili aziendali in alcune fabbriche con manodopera femminile e ai più numerosi istituti dell'Opera Nazionale per la protezione della Maternità e dell'Infanzia (OMNI), un ente assistenziale istituito durante il fascismo che opererà fino al 1975.

La legge 1044 attribuisce ai Comuni il compito di istituire e gestire gli asili nido, destinati ad accogliere i bambini da 0 a 3 anni, e stabilisce la quantità e la modalità dei finanziamenti, che però sono ripartiti dalle Regioni, le quali stabiliscono i criteri di costruzione e le normative generali. Prima ancora di istituire gli organi collegiali, la legge apre gli asili nido alla partecipazione delle famiglie e delle rappresentanze delle formazioni sociali operanti nel territorio. Va osservato che questo è l'unico grado scolastico regolato in ambito locale: istituzione e conduzione comunale, programmazione e normativa regionale, finanziamenti solo parzialmente statali.

Sul piano istituzionale questa attribuzione è stata possibile in quanto non si attribuiscono a questi asili finalità educative. La legge comunque parla di «servizio sociale» ma anche di «temporanea custodia dei bambini» «per assicurare una adeguata assistenza alla famiglia» e «facilitare l'accesso della donna al lavoro». Poiché le Regioni, pur non avendo competenze scolastiche, hanno invece competenze di assistenza sanitaria, gli asili nido sono stati considerati ricadenti nella sfera delle competenze sanitarie dello Stato e degli assessorati regionali alla sanità.

I Comuni tuttavia hanno affidato i nidi a volte agli assessorati alla Pubblica Istruzione, a volte a quelli della sanità. E così alcuni asili hanno più forte l'impronta sanitaria, come la camera di isolamento per i bambini

che danno segni di malattia, doppie entrate per la biancheria pulita e per quella sporca, maggiore attenzione all'igiene e minore attenzione alle attività educative. Altri asili curano invece maggiormente l'aspetto educativo, le condizioni di vita nel nido, i processi di socializzazione, lo sviluppo motorio, cognitivo e linguistico del bambino.

Con due leggi, del 1975 e del 1977, si è deciso lo scioglimento dell'OMNI e il passaggio alle Regioni delle sue competenze amministrative. Il personale e i nidi dell'Ente sono stati attribuiti ai Comuni²⁰⁴.

Sempre nel 1971 si avviò per la prima volta il cosiddetto tempo pieno, non con una legge istitutiva, ma con una legge minore dedicata ad altri provvedimenti. Più precisamente si tratta della legge n. 820 concernente l'accesso ai concorsi magistrali, nella quale si prevedeva l'istituzione di un certo numero di posti per «attività integrative» e per «insegnamenti speciali», da tenersi in ore aggiuntive oltre il normale orario scolastico per «l'avvio della realizzazione del tempo pieno». Il tempo pieno, quindi, fu la conseguenza dell'istituzione di nuovi posti di ruolo, non un progetto pedagogico bene elaborato.

La formulazione del tempo pieno appare subito ambigua: da una parte non si introduce formalmente l'obbligo di frequenza, dall'altra tutte le circolari ministeriali interpretative ed esplicative insistono sulla frequenza da parte degli alunni di tutte le attività didattiche integrative e sul lavoro comune degli insegnanti. Per questi motivi è stato richiesto agli Enti locali di fornire il servizio di mensa.

Nonostante la normativa piuttosto scarsa, in tutto il territorio sono state realizzate importanti esperienze didattiche, improntate in una prima fase a esperienze educative prodotte all'interno della scuola, in una seconda fase

²⁰⁴ Cfr. D.Ragazzini, *Storia della scuola*, cit., pp. 74-6.

a utilizzare risorse educative esterne, come uso di biblioteche, di impianti sportivi, di laboratori decentrati, di incontri con il mondo circostante.

La legge istitutiva della scuola media unica del 1962 prevedeva già «libere attività complementari»: i doposcuola, come sostegno didattico e sociale. Successive circolari e la prassi hanno stabilito che si istituisse il doposcuola, facoltativo, laddove ci fossero alunni interessati e docenti disponibili, oppure docenti cui serviva completare l'orario di cattedra. In seguito è stata prevista la possibilità di istituire posti di insegnamento per il doposcuola, cioè con insegnanti diversi dai titolari di cattedra. È stata prevista altresì l'obbligatorietà del doposcuola in quelle classi dove fossero presenti alunni con turbe caratteriali o con ipodotazioni mentali²⁰⁵.

4. I decreti delegati

Nel 1973 fu stipulato un importante accordo tra sindacati e governo, il cosiddetto «accordo di maggio» che, oltre ad altri punti di carattere sindacale, prevedeva l'introduzione di forme di «gestione sociale» della scuola, cioè di compartecipazione nella conduzione della scuola da parte di componenti sociali e istituzionali «esterne». L'accordo costituì la base della legge 477 del 30 luglio 1973, con la quale si delegava il governo a emanare, entro quattordici mesi, decreti di attuazione dei principi accolti, secondo le indicazioni del parlamento. Tali decreti furono emanati nel maggio e pubblicati nella Gazzetta ufficiale nel settembre del 1974, diventando conosciuti come «i decreti delegati» per antonomasia. Essi riguardano: l'istituzione degli organi collegiali nella scuola materna, elementare, secondaria e artistica (DPR 416); nuove norme sullo stato giuridico del personale docente, direttivo e ispettivo (DPR 417); la

²⁰⁵ Ivi, pp. 77-8.

normativa e la retribuzione per il lavoro straordinario di direttori e ispettori connesso agli Organi collegiali (DPR 418), le norme sulla sperimentazione, la ricerca educativa e l'aggiornamento del personale della scuola (DPR 419); le norme sullo stato giuridico del personale non insegnante (DPR 420)²⁰⁶.

Oltre a introdurre nuove norme di collaborazione didattica e di intervento gestionale dei docenti, i decreti delegati introdussero per la prima volta in maniera organica forme di partecipazione dei genitori alla vita della scuola, e nella scuola secondaria anche degli studenti.

Si comprende bene che la normativa è molto complessa, pertanto occorre esporne le linee generali:

- 1) la collegialità degli insegnanti è definita in modo nuovo sia come momento di riflessione didattica (consigli di classe e di interclasse e plesso, cui partecipano tutti gli insegnanti e i rappresentanti dei genitori, tranne per gli argomenti a carattere didattico) , sia come presenza collettiva nel luogo di lavoro (collegio dei docenti, formato da tutti i docenti del circolo didattico o dell'Istituto);
- 2) Sia i genitori che gli insegnanti eleggono loro rappresentanti negli organi collegiali della propria scuola (consiglio di circolo o di istituto) e negli organi collegiali di ambito superiore (consiglio di distretto, consiglio scolastico provinciale);
- 3) Sono previste assemblee di classe o di istituto dei soli genitori, cui possono partecipare anche gli insegnanti senza diritto di voto. Nella scuola secondaria sono previste assemblee studentesche di classe e di istituto che possono svolgersi anche in ore scolastiche (diritto d'assemblea). L'assemblea non ha competenze o poteri, è solo un momento di aggregazione, discussione ed espressione della volontà collettiva;

²⁰⁶ D. Ragazzini, *Storia della scuola...*, cit., p. 81.

- 4) Nei livelli più bassi, circolo o istituto, le competenze sono così ripartite: ai docenti le competenze didattiche; agli organi collegiali di composizione mista le competenze relative all'amministrazione dei fondi, sotto il controllo del provveditore;
- 5) Viene delineato per la prima volta un sistema di centri di documentazione, valutazione e indirizzo relativi alle varie forme di sperimentazione e all'aggiornamento (Istituti regionali di Ricerca Sperimentazione e Aggiornamento educativi, Biblioteca di documentazione pedagogica con sede a Firenze, Centro europeo dell'educazione con sede a Frascati);
- 6) In sostituzione di una parte delle sezioni del Consiglio superiore della PI, è istituito il Consiglio nazionale della PI, formato da rappresentanti elettivi delle varie categorie del personale docente e non docente della scuola e da alcuni rappresentanti del mondo dell'economia e del lavoro designati dal Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro. Esso è presieduto dal ministro della PI ed esprime pareri obbligatori su alcune questioni di riforma scolastica, mentre esprime parere consultivo sulla sperimentazione educativa, l'aggiornamento e altre questioni scolastiche.

L'art. 1 del DPR 416 esprime la finalità di dare alla scuola il carattere di «una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica», ma gli articoli che seguono finiscono per considerare il trinomio docenti, genitori, studenti (nelle scuole secondarie superiori).

È vero che nei decreti delegati viene riconosciuto alla scuola un posto centrale nella formazione delle nuove generazioni, ma la novità si esplica solo in forme di partecipazione, non in progetti educativi e didattici nuovi²⁰⁷. Avviene così che il dibattito sulla partecipazione e sul ruolo della scuola nella società, invece di concentrarsi nell'elaborazione di scelte

²⁰⁷ Ivi, p. 82.

culturali e didattiche, si trasforma nel dibattito sulle forme di convivenza istituzionale tra genitori, studenti e docenti.

A ben vedere i nuovi organi collegiali della scuola corrispondono ai vari livelli agli organi della precedente struttura amministrativa: al direttore corrisponde il consiglio di circolo, al preside corrisponde il consiglio di istituto, al provveditore il consiglio scolastico provinciale. Solo il consiglio di distretto non ha corrispettivi, essendo composto, oltre che dai rappresentanti dei genitori, dei docenti e dei non docenti, anche dai rappresentanti degli Enti locali, dei sindacati, delle forze sociali e delle scuole private.

A questo parallelismo non corrispondono, però, poteri paralleli: i poteri decisionali restano assegnati alla struttura tradizionale, mentre agli organi collegiali si affida un compito propositivo. E infatti nel testo della legge ricorrono termini come «elabora», «formula proposte», «esprime pareri», «indica i criteri». Di conseguenza, mancando di effettivo esercizio del potere, la partecipazione si svuota di significato. E c'è da osservare una più evidente ambiguità, anzi una mancanza di logica, nel fatto che vengano negate competenze decisionali a organi di partecipazione dotati di meccanismi elettivi, che prevedono liste di candidati e seggi elettorali.

Dai decreti delegati così fatti deriva un'altra conseguenza rilevante: nel dirimere le ambiguità sulla titolarità delle decisioni, ovvero i conflitti di competenza, occorre ricorrere alle strutture amministrative centrali e periferiche. Queste ultime, poi, entrano spesso in conflitto col potere centrale e sovente si riducono al ruolo di amministrazione decentrata di fondi e decisioni prese dall'alto, invece di esercitare il ruolo di promozione e coordinamento²⁰⁸.

Le aspettative prodotte dai decreti delegati e amplificate dai mezzi di comunicazione, troppo grandi rispetto alle effettive possibilità di

²⁰⁸ Ivi, pp. 84-5.

partecipazione, fecero sì che la fase di avvio degli organi collegiali si caricasse di significati politici, soprattutto nei riguardi dei programmi, delle prime liste di candidature e delle prime elezioni. Alle prime elezioni, svoltesi nel febbraio del 1975, parteciparono 12.750.000 elettori aventi diritto: più del 70% dei genitori (10.843.000), più del 90% dei docenti e più del 67% degli studenti; la maggiore affluenza fu registrata nelle scuole di grado più basso²⁰⁹.

I decreti delegati, pur ispirandosi a un criterio di partecipazione al governo della scuola delle varie forze sociali, in realtà furono originati dalla volontà di arginare in qualche modo l'ondata contestativa, con l'intento di concedere quel tanto che bastasse a non cambiare nulla o quasi. I principi più rilevanti, quali l'autonomia e la democraticità, insieme alla formazione universitaria di tutti gli insegnanti di ogni ordine e grado, rimasero arenati dai soliti condizionamenti politici. Solo nel 1990, con la legge n. 341, saranno istituiti presso le facoltà di Magistero (poi Scienze della formazione) i corsi di laurea per insegnanti di scuola materna e di scuola elementare, entrando, tuttavia, a regime solo nel 1998.

5. Il nuovo ordinamento della scuola dell'obbligo

Nel 1977 le leggi n. 517 e 348 subentrano a modificare due importanti aspetti della scuola dell'obbligo, cercando di ridefinirla più organicamente lungo tutto il suo percorso. La prima riguarda l'impostazione didattica della scuola elementare, la seconda rinnova i programmi della scuola media. Si può senza dubbio affermare che, pur non investendo la struttura del sistema scolastico, tuttavia le nuove norme ne rinnovano i contenuti pedagogici e culturali.

²⁰⁹ Ivi, p. 86.

La legge 517 nella scuola elementare e media:

- 1) introduce la « programmazione educativa » delle attività scolastiche;
- 2) riconosce la non eccezionalità della presenza degli alunni portatori di handicap, impegnando la scuola in forme di integrazione e a interventi specialistici;
- 3) abolisce la valutazione tradizionale basata sulla scala a punteggi decimali, cioè i voti, sostituendola con giudizi raccolti nella scheda di valutazione;
- 4) abolisce gli esami di riparazione e di seconda sessione;
- 5) anticipa l'inizio dell'anno scolastico al 10 settembre, prevedendo una fase precedente le lezioni per attività di programmazione comune da parte dei docenti.

La legge, quindi, prevede una pedagogia e una didattica basate, non su un programma rigido e uniforme ma sulla programmazione flessibile e specifica nel contesto; in pratica, quelle che erano state le rivendicazioni di coloro che avrebbero voluto una scuola alternativa alla tradizionale, ora vengono recepite come impostazioni metodologiche unificate.

Limite di questa legge è la mancata corrispondenza tra le nuove metodologie e i nuovi strumenti e una adeguata competenza nell'usarli; sicchè, ad esempio, ai tradizionali voti ben presto corrisposero giudizi standard, senza cambiare il tipo di didattica.

La legge 348 del 1977 prevede la modifica dei programmi, risalenti al 1963, secondo linee indicate dalla stessa: rafforzamento dell'educazione linguistica, potenziamento delle scienze matematiche, chimiche, fisiche e naturali, valorizzazione del lavoro come esercizio alla manualità ecc..

La legge inoltre abolisce l'opzionalità del latino in terza media e introduce l'educazione musicale; delinea, infine, un nuovo ordinamento per gli esami di licenza, consistenti in tre prove scritte di italiano, di

matematica e di lingua straniera, e in un “colloquio pluridisciplinare” su tutte le materie.

Anche nel caso dell’attuazione di questa legge l’interrogativo che si pone riguarda la preparazione e l’aggiornamento degli insegnanti in relazione ai nuovi programmi. Significative sono, infatti, le nuove denominazioni delle discipline: ad esempio, il passaggio dall’«italiano» all’«educazione linguistica» comporta l’acquisizione di capacità logiche, espressive e comunicative; così come il passaggio da «matematica, osservazioni e scienze naturali» a «scienze matematiche, chimiche, fisiche e naturali» comporta l’avviamento al metodo scientifico, consistente nell’individuare i problemi, formulare ipotesi e verificarle, acquisire linguaggi specialistici etc²¹⁰.

6. La revisione del Concordato tra Stato e Chiesa

Nel gennaio 1967 Basso presentava alla camera una mozione per la modifica dell’art. 7 della Costituzione; nel corso del dibattito fu rilevata la necessità di trasformare l’insegnamento religioso in materia facoltativa da tenersi in un orario separato. Questa mozione fu respinta, ma ne fu approvata un’altra che prevedeva di invitare la Santa Sede a riconsiderare alcune clausole del testo del 1929 «in rapporto all’evoluzione dei tempi e allo sviluppo della vita democratica». Ci si riferiva chiaramente alla trasformazione cui era andata incontro la società civile fino al referendum sul divorzio del 1974.

Del resto anche papa Giovanni XIII, con la sua *Pacem in terris*, valorizzando il dialogo e il confronto come strumenti di reciproca comprensione, aveva avviato una profonda trasformazione all’interno della

²¹⁰ Ivi, pp.86 ss..

Chiesa. Il Concilio, poi aveva collocato la catechesi più nella comunità familiare ed ecclesiale, che non nella scuola. La pedagogia cattolica più avanzata si trovò, perciò, d'accordo con i laici che sostenevano che l'insegnamento religioso confessionale poteva essere solo facoltativo e pluralistico.

Nel 1978 una bozza del Concordato considerava la religione come una materia "ordinaria" e ciò, se da un lato alludeva al superamento del vecchio concetto del "fondamento e coronamento", dall'altro faceva intendere di volerla mantenere nell'ambito dell'orario scolastico.

Nel 1980, per contrastare le iniziative del mondo cattolico tendenti ad affermare per legge che la formazione religiosa è una delle finalità generali della scuola, un gruppo di deputati della sinistra indipendente presentò un progetto di legge in due soli articoli, che prevedeva lezioni facoltative di religione negli stessi locali scolastici, ma al di fuori dell'orario scolastico e con onere finanziario a carico di ciascuna Chiesa. Si applicava così, di fatto, la disciplina concordata tra lo Stato italiano e la Tavola Valdese sottoscritta il 4 febbraio 1978.

Il 18 febbraio 1984 il Presidente del Consiglio dei ministri Craxi sottoscriveva rapidamente il nuovo Concordato tra Stato e Chiesa, costituito da 18 articoli e da un protocollo addizionale. Esso sarà ratificato con la legge del 25 marzo 1985, n. 121. Il Presidente della Repubblica Cossiga con il D.P.R. del 16 dicembre 1985, n.751 rendeva esecutiva l'intesa tra l'autorità ecclesiastica e la Conferenza Episcopale Italiana per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche, siglata due giorni prima dal ministro della Pubblica Istruzione Falcucci e il presidente della CEI, Cardinale Poletti. Il ministro, con un tempismo senza precedenti nella storia della Repubblica, il 20 dicembre emanava la circolare n. 368, avente per oggetto *Insegnamento della religione nelle scuole pubbliche di ogni ordine e grado*.

Il dissenso si concentrò su alcuni punti, sicuramente rilevanti, ma che furono definiti “fatti tecnici”: la facoltatività sotto forma di esonero da sottoscrivere da parte delle famiglie, anche nella scuola superiore; l'estensione dell'insegnamento della religione cattolica alla scuola materna; il raddoppio dell'ora di religione nella scuola elementare. Nel 1986 furono presentate al Senato mozioni e interpellanze in cui si denunciava il disagio per l'azione unilaterale del ministro e si chiedeva al governo di impegnarsi a rivedere l'insegnamento religioso diffuso nelle scuole materne. La mozione comunista chiedeva che le due ore di religione fossero collocate alla fine dell'orario scolastico, per non ridurre il monte ore curricolare.

Il ministro Falcucci risolse la questione indicando, sulla scia della legge 517 del 1977, la scomposizione della classe in gruppi, per espletare contestualmente sia l'insegnamento religioso, sia altre attività alternative; nei giorni seguenti varò una serie di circolari per definire le attività alternative.

Il 7 marzo 1989, con la sentenza n. 203, la Corte costituzionale riconobbe il principio della piena facoltatività dell'insegnamento religioso cattolico e, quindi, la non obbligatorietà delle attività alternative, pena la non costituzionalità dell'art. 9 del Concordato del 1984. Di fronte all'insistenza del ministro Galloni nel considerare obbligatorie le attività alternative (studio individuale o materia alternativa), la Corte Costituzionale nel 1991 emise una seconda sentenza, esplicitando che « lo stato di non obbligo [...] può comprendere anche la scelta di allontanarsi o assentarsi dall'edificio della scuola»²¹¹.

L'Intesa sarà poi modificata con il D.P.R. del 23 giugno 1990, n. 202, dal ministro Mattarella e dallo stesso Cardinale Poletti. Craxi si fece personalmente garante della «piena libertà di scelta», ma non precisò in quale forma questa si sarebbe esercitata.

²¹¹ Cfr. A.Semeraro, *Il sistema scolastico...*, cit., pp. 198 -205.

7. Autonomia e parità scolastica

Nell'Europa degli anni '80 i responsabili delle politiche formative concentrarono la loro attenzione sulla questione della "qualità dell'istruzione", che nel nostro Paese venne posta nell'ambito del tema più generale della "*qualità sociale*". Si ricorda a questo proposito lo studio di Ruffolo del 1985.²¹²

Si è osservato come , nonostante qualche riforma e molteplici aggiustamenti e sperimentazioni, la scuola nel nostro Paese era rimasta pressochè immobile, a causa dei radicati pregiudizi, e interessi, di classe che vedevano con timore la possibilità di cambiamenti più radicali. Così che, tutte le spinte sociali e culturali fermentate dal '68 in poi, furono ricondotte nei limiti.

Negli ultimi anni del Novecento il sistema scolastico è andato incontro a profondi mutamenti, sia qualitativi che quantitativi. Gli iscritti della scuola secondaria superiore sono cresciuti in maniera continuativa negli anni, anche se con un ritmo non costante. Dal 29% dell'anno scolastico 1965-66 gli iscritti della scuola secondaria superiore sono passati al 52% del 1980-81 e al 69% del 1990-91. Gli alunni della fascia di età tra i 14 e i 18 anni hanno subito ulteriore incremento, arrivando al 79% del 1995; fenomeno, questo, riscontrato anche negli altri paesi europei²¹³.

Alla fine del secolo, nonostante registri tale rilevante aumento della scolarizzazione, l'Italia continua a rimanere ai livelli più bassi rispetto al tasso di scolarità e in particolare rispetto a quello che viene considerato un importante indicatore della produttività del sistema scolastico, ossia il tasso di conseguimento del diploma di scuola superiore. Inoltre, negli anni

²¹² Cfr. A.Semeraro, *Il sistema scolastico...*, cit., p. 208

²¹³ Cfr. S. Ventura, *La politica scolastica*, Mulino, 1998, p. 243.

suddetti, permane un basso livello di istruzione della popolazione giovanile italiana rispetto a quello degli altri paesi.

Come si è osservato, il '68 ha messo in luce che tutto ciò va addebitato, non tanto ad una scarsa propensione dei giovani a proseguire gli studi dopo la scuola dell'obbligo, quanto ad una bassa produttività del sistema scolastico secondario che espelle un numero molto elevato di studenti. Occorre inoltre ricordare che in Italia, a differenza di tanti altri paesi occidentali, l'obbligo scolastico è ancora fermo a quattordici anni.

Tale situazione, venutasi a delineare alla fine del secolo, sarà destinata a perdurare nel tempo a causa dell'assenza di serie e radicali riforme del settore, capaci di incidere concretamente ed efficacemente sulla nostra scuola.

Tra i fattori determinanti questo stato di sofferenza del sistema vi è la cattiva organizzazione dell'insegnamento, l'interruzione precoce dell'obbligo scolastico, la durata eccessiva della scuola secondaria nonché, non meno importante, l'assenza assoluta di incentivi al corpo docente. Con riferimento a quest'ultimo aspetto, si configura un appiattimento della carriera dell'insegnante, con l'esclusione di ogni possibilità di progressione e di ogni collegamento tra il merito e le retribuzioni, le quali sono le più basse del mondo occidentale. Ciò si spiega col fatto che la politica del personale nel settore scolastico ha assunto la forma di una politica dell'occupazione con il principale obiettivo delle istituzioni scolastiche di occupare docenti, piuttosto che di formare discenti con il conseguente aumento degli insegnati percentualmente superiore all'incremento degli studenti²¹⁴.

E' facile capire come le falle riguardanti il sistema scolastico si riflettano sull'intera società e possano comportare fenomeni quali la scarsa

²¹⁴ Ivi, p. 248.

qualità dei servizi primari, la scarsa innovazione, la debole tenuta etica delle politiche, le profonde differenze ed i netti disequilibri culturali.

Il dibattito sulle riforme nel settore dell'istruzione nell'ultimo decennio del secolo si concentra essenzialmente su due questioni di carattere rilevante: l'autonomia scolastica e la parità tra scuole statali e non statali.

In contrasto con l'immobilismo delle istituzioni, alla fine degli anni '70 si moltiplicano le iniziative , gli incontri e i convegni per discutere di scuola e di formazione. Da segnalare il convegno tenutosi a Sorrento sul tema della scuola non statale, durante il quale emersero le due proposte, di Miglio e di Martino. Miglio, economista liberista-cattolico, propose di trasferire i finanziamenti dalla scuola agli utenti, per promuovere una "emulazione" tra pubblico e privato. Martino propose, invece, un assegno di studio per gli studenti da utilizzare indifferentemente nelle scuole statali e non statali, insieme a borse di studio e prestiti agli studenti dei gradi superiori capaci e meritevoli; egli riprese poi l'idea, che era stata lanciata da Einaudi nell'immediato dopoguerra, dell'abolizione del valore legale dei titoli²¹⁵.

Una seconda via alla soluzione della questione scolastica fu prospettata nel 1987 da un autorevole studio finanziato dalla Fondazione Agnelli sul *Falso dilemma pubblico-privato*, che, comparando alcuni sistemi scolastici, definiva la scuola italiana "un'anomalia" nel contesto europeo. Si suggeriva di perseguire la «riaffermazione di un ruolo strategico dello Stato, accompagnato da un più largo coinvolgimento delle autonomie sociali e locali nei processi di programmazione e di riforma».

Il dualismo pubblico-privato nell'ambito scolastico veniva superato definendo "pubblico" l'intero insieme delle risorse educative disponibili nel Paese, affermando che «Chiunque operi nella scuola, svolge per ciò

²¹⁵ Cfr. A. Semeraro, *Il sistema scolastico...*, cit., p. 209.

stesso un servizio pubblico (l'educazione) che lo Stato deve riconoscere e regolamentare»²¹⁶.

Il sistema pubblico sarebbe stato composto, quindi, da scuole gestite dallo Stato, da scuole convenzionate gestite da privati (enti e singoli) e da scuole private intese come “imprese di insegnamento”. E poiché “il macchinoso ginepraio” centralistico era risultato rovinoso, si ipotizzava il decentramento, tramite l'accrescimento delle autonomie sociali e locali, prospettando un sistema di concorrenzialità che avrebbe trasformato la scuola “del programma” in scuola “del *curriculum*”, con una programmazione didattica flessibile, affidata a una « decisionalità decentrata e partecipata»²¹⁷.

Naturalmente Confindustria, in un Convegno svoltosi a Mantova nel 1986, accolse queste tesi (presentate da Lombardi, futuro ministro della Pubblica Istruzione nel governo Dini), strettamente pertinenti al rapporto scuola-industria e scuola-mercato del lavoro. Negli anni successivi anche i governi neoliberalisti avrebbero fatte proprie queste soluzioni.

Nel febbraio 1986 dalle colonne dell' “Avanti!” il vice-presidente del Consiglio Martelli aveva sostenuto le tesi del liberismo di Friedman, che per primo aveva parlato di *voucher*, o buono-scuola, e che era sostenitore della *deregulation scolastica*. Per risolvere il contrasto tra pubblico e privato il deputato socialista proponeva buoni-studio e finanziamento diretto alle scuole cattoliche²¹⁸.

Altra occasione ufficiale in cui fu dibattuta la questione del sistema pubblico dell'istruzione fu la Conferenza Nazionale della scuola, tenutasi nel luglio 1988 in seguito a una mozione parlamentare sottoscritta dai gruppi di maggioranza e accettata dal ministro Galloni. Il successivo ministro Mattarella, in riferimento ad una strategia da adottare nella scuola

²¹⁶ L. Ribolzi, *Il falso dilemma pubblico-privato*, Fondazione G. Agnelli, Torino 1987, p. 34.

²¹⁷ Ivi, p. 120.

²¹⁸ A. Semeraro, *Il sistema scolastico...*, cit., p. 211.

in fase di *deregulation*, avanzò la proposta di una più ampia autonomia nel gestire i processi periferici, mettendoli, tuttavia, al riparo dal rischio che si allargassero le diseguaglianze tra le diverse realtà del territorio nazionale. A questo scopo egli propose un servizio permanente di valutazione che controllasse i risultati del nuovo sistema scolastico a livello locale e centrale, in modo da intervenire al bisogno con azioni compensative²¹⁹.

In questa direzione andava il successivo progetto di legge del partito popolare presentato il 5 giugno 1996. Esso prevedeva che i rapporti tra Stato e singole scuole fossero regolati da apposite convenzioni.

L'autonomia scolastica e universitaria diventava legge dello Stato attraverso la legge finanziaria del 23 dicembre 1993.

Si giunge poi a proporre in Parlamento una legge delega per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa contenente al suo interno, all'articolo 21, le norme per l'attuazione dell'autonomia degli istituti scolastici. Presentato nel luglio del 1996 dal ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, Franco Bassanini, il disegno di legge fu approvato in via definitiva al Senato nel marzo del 1997²²⁰.

L'attuazione della legge delega era rinviata a regolamenti e decreti legislativi da emanare entro nove mesi dall'approvazione. Essa prevedeva la progressiva estensione della personalità giuridica (che era propria dei soli istituti tecnici, professionali e d'arte), dell'autonomia didattica ed organizzativa, della nuova definizione del ruolo dei presidi, alle scuole man mano che esse avrebbero raggiunto le "dimensioni ottimali", individuate in rapporto alle esigenze ed alla varietà delle situazioni locali ed alla tipologia dei settori di istruzione compresi nell'istruzione scolastica. All'amministrazione centrale rimanevano le competenze relative alla

²¹⁹ Ivi, p. 215-16.

²²⁰ S. Ventura, *La politica scolastica*, cit., p. 252

fruizione del diritto allo studio ed agli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e di programmazione definiti dallo Stato.

Anche se il nuovo provvedimento forniva un quadro all'interno del quale si sarebbe potuta realizzare un'effettiva autonomia delle singole istituzioni scolastiche, rimanevano tuttavia una serie di problematiche prodromiche alla realizzazione della riforma. E infatti occorre: una trasformazione complessiva inerente la riforma dell'amministrazione centrale (ministero) e periferica (provveditorati); l'istituzione di un servizio nazionale di valutazione per il controllo del raggiungimento degli obiettivi organizzativi e didattici; un piano di investimenti per le scuole, soprattutto per quelle meridionali, al fine di evitare l'accrescimento degli squilibri. Punti, tutti questi, di non facile realizzazione.

Si rinvenivano, inoltre, alcune lacune nell'articolo 21 della legge delega tra cui la mancata previsione di una diversa articolazione territoriale delle competenze in materia scolastica. Necessario sarebbe stato, infatti, il coinvolgimento dei comuni, delle Province e delle Regioni accanto al sistema centrale del ministero. Questo avrebbe dovuto limitare i propri compiti alla definizione degli ordinamenti, degli obiettivi e dei livelli qualitativi da raggiungere, dei parametri di qualità degli istituti, necessari per far parte del sistema pubblico di istruzione.

Altra lacuna si riscontra nell'esclusione dal testo, da parte del ministro Bassanini, dell'autonomia nella gestione del personale: nulla di innovativo in merito al loro reclutamento, al loro ruolo, alla carriera ed alle condizioni retributive.

Ultima grande questione riguardava la revisione dell'ordinamento degli studi, cui pose mano Luigi Berlinguer, al Ministero della Pubblica Istruzione dal 1996 al 2000, con i governi Prodi e D'Alema.

Nel gennaio del 1998 il ministro Berlinguer presentò un documento di lavoro sul riordino dei cicli scolastici. Il disegno prevedeva un primo ciclo triennale, dai tre ai sei anni, di scuola materna, l'ultimo anno della quale era reso obbligatorio e propedeutico agli anni successivi. La scuola elementare e la scuola media scomparivano per lasciare il posto ad una scuola di base di sei anni, dai sei ai dodici anni, ed ad una scuola di orientamento di tre anni, per i ragazzi dai dodici ai quindici anni. La prima doveva essere organizzata in tre bienni. La scuola di orientamento riguardava i primi tre anni della scuola secondaria, resi obbligatori; l'obbligo era esteso sino al quindicesimo anno di età. Al termine del triennio era previsto il primo esame di Stato: licenza della scuola dell'obbligo. La scuola secondaria superiore era sostituita da un percorso triennale con carattere professionalizzante al termine del quale era previsto un esame di Stato per l'accesso all'istruzione universitaria, post-secondaria ed ai corsi di formazione professionale avanzata. I tempi previsti per l'attuazione del nuovo ordinamento erano di tre anni dall'approvazione della legge.

Berlinguer, però, fu costretto a dimettersi, a causa della forte opposizione degli insegnanti, per i quali era stata prevista una selezione da effettuare per mezzo di una sorta di test a punti, chiamato il "concorstone". Gli subentrò il "tecnico" Tullio De Mauro, già consulente dello stesso ministro²²¹.

²²¹ Cfr. G. Genovesi, *Storia della scuola...*, cit., p. 218.

BIBLIOGRAFIA

- Ambrosoli, L., *La scuola in Italia dal dopoguerra ad oggi*, il Mulino, Bologna 1982.
- Bobbio, *Maestri e compagni*, Passigli, Firenze 1994.
- Borghi L., *Educazione e autorità nell'Italia moderna*, La Nuova Italia, Firenze
- Biondi G. e Imberciadori F.,...*Voi siete la primavera d'Italia...L'ideologia fascista nel mondo della scuola.1925-1943.Postfazione/Testimonianza di L. Lombardo Radice*, Paravia, Torino 1982.
- Bottai G., *La Carta della scuola*, Mondadori, Milano 1939.
- Bottai G., *L'istruzione professionale e la necessità della produzione*, in «Economia fascista», febbraio 1940.
- Bini G., *La politica scolastica del PCI dal 1945 al 1947. Gli orientamenti generali.*, in “Critica marxista”, 4, 198.
- Candeloro G., *Storia dell'Italia moderna*, Feltrinelli II ed. 1975.
- Candeloro G., *Storia dell'Italia moderna. La costruzione dello stato unitario 1860-1871*, V, Feltrinelli, Firenze II ed. 1975.
- Cardoni P., *L'analisi comunista del '21 al '45*, in “Scuola e città”, n.4, 1981
- Capitini A., *Ricordi del movimento liberalsocialista a Perugia*, in “Nuovo Risorgimento”, I giugno-I luglio, 1945
- Calò G., *Considerazione sulla biotipologia e sulla psicotecnica*, in “La pedagogia italiana”, n.

- Canestri G., Recuperati G., *La scuola in Italia dalla legge Casati a oggi*, Loescher, Torino 1976.
- Canestri G., *Scuola e politica in Italia dalla resistenza al '68*, in G. Quazza (a cura di), *Scuola e politica dall'Unità ad oggi*, Stampatori, Torino 1977
- Chiarante G., *Strutture scolastiche e sviluppo capitalistico*, in "Critica marxista", 6, 1968.
- D'Abbiero P., *la scuola italiana mobilita le sue forze per la guerra di liberazione nazionale*, editoriale in "La voce della scuola", I, 20 maggio, 1944
- Fadiga Zanatta A.L., *Il sistema scolastico italiano*, Il Mulino, Bologna 1976.
- Gaudio A., *Storia della scuola italiana e delle sue riforme*, in "Nuova secondaria", a. XVII, n. 8, 15 aprile 2000.
- Genovesi G. *Storia della scuola italiana dal Settecento a oggi*, Laterza, Bari 2004.
- Gentiloni Silveri U. (a cura di), *Lezioni sul Novecento di Pietro Scoppola*, Laterza, Bari 2010.
- Gurrado M., *La tutela del lavoro minorile nell'evoluzione legislativa*, in Diritto&Diritti, ottobre 2003.
- Inzerillo G., *Storia della politica scolastica in Italia*, Editori riuniti, Roma 1974

- Jemolo A.C., *Chiesa e Stato in Italia dalla unificazione a Giovanni XXIII*, Einaudi Torino, sec. ed. riv.
- Lodi M., Maviglia G., *Riforma della scuola. Riordino dei cicli. 1° un'idea che viene da lontano*. Editoriale, 15 novembre 2000, on line: www.mariolodi.it.
- Lombardo L. Radice, *L'inflazione del latino*, "Rinascita", 11, 1945.
- C. Luporini, *Un contenuto ideale dell'insegnamento*, in "La voce democratica", 21-22, 1958.
- Mazzatosta M. T., *Il regime fascista tra educazione e propaganda 1935-1943*, Cappelli, Bologna 1978.
- Mazzetti R., *Nicola Pende e la nuova pedagogia*, in "La pedagogia italiana", nn. 1-2
- Manacorda M.A., *Pedagogia e politica scolastica del PCI dalle origini alla liberazione*, in "Critica marxista", 6, 1980.
- Picco I., *La scuola del Risorgimento. Nascita della scuola nazionale*, Armando, 1912.
- Preti G. *Scuola di élites o scuola di massa?* in "Il Politecnico", 8, 1945 e Id. *Scuola umanistica o scuola tecnica*, in "Il Politecnico", 1945.
- Ragazzini D., *Storia della scuola italiana*, Le Monnier, Firenze 1983.
- Ricuperati G., *La scuola e il movimento degli studenti*, in V. Castronovo (a cura di) , *L'Italia contemporanea 1945-1975*, Einaudi, Torino 1976.
- Ricuperati G., *La scuola dell'Italia unita*, in *Storia d'Italia, I Documenti*, vol.

18, Einaudi, Torino 1973.

- L. Ribolzi, *Il falso dilemma pubblico-privato*, Fondazione G. Agnelli, Torino 1987.
- Rossi Doria M., *L'educazione dei contadini*, in "Nord e Sud", 10, 1955.
- Semeraro A., *Il sistema scolastico italiano*, Carocci editore, Roma 1998.
- Scholasticus, *Rinnovare la scuola*, in "Rinascita", 4, 1945
- Scuola di Barbiana, *Lettera ad una professoressa*, Libreria Editrice Fiorentina, Firenze 1967.
- Tomasi T. et alii, *L'istruzione di base in Italia (1959-1977)*, Vallecchi, Firenze 1978.
- Washburne C. W., *Organizzazione scolastica negli USA*, 8, 1 dicembre, 1944.
- Ventura S., *La politica scolastica*, Il Mulino, Bologna 1998.
- Vittorini E., *Ma il problema fondamentale della scuola è di fornire i mezzi di conoscenza a tutti gli uomini*, in "il Politecnico", 2, 1946.