

Prof. Pietro Antonio Nigro *

La Scuola in Italia dalla Legge Casati all'Autonomia Scolastica

Premessa: origine del sistema scolastico nazionale.

Nell'ottobre 1848 il ministro Bon Compagni portò alla firma del Re Carlo Alberto due leggi che rappresentano il nucleo fondante del futuro sistema scolastico italiano.

La prima (la n. 818) prevedeva il passaggio delle scuole di ogni ordine e grado dal controllo dell'autorità ecclesiastica a quello del Ministero dell'Istruzione Pubblica (istituito appena un anno prima, nel novembre 1847) con la conseguente abolizione dei privilegi concessi al clero in materia di insegnamento.

La seconda (la n. 819) riorganizzava l'istruzione collegiale, contemplando accanto ai tradizionali studi classici anche i cosiddetti "Corsi speciali", di durata più breve e senza latino, primo nucleo della futura istruzione tecnica. L'affermazione del ruolo dello Stato nel settore educativo, simbolicamente sancita con la traumatica espulsione avvenuta poco più di un mese prima, il 25 agosto 1848, dei Padri Gesuiti e delle Dame del Sacro Cuore, non si associava tuttavia né a sentimenti anticattolici (l'insegnamento religioso continuava ad essere previsto in tutte le scuole) né era ispirata a criteri di accentramento e di ingerenza governativa. L'impianto dell'istruzione prevedeva infatti un articolato piano di organismi collegiali predisposti ai vari livelli (dall'Università alle scuole elementari e infantili) cui era affidato il compito della diffusione dell'istruzione mediante il concorso di autorità pubbliche locali, privati e forme associative varie.

Lo Stato, in altre parole, riservava a sé la direzione dell'istruzione e il controllo del buon funzionamento del sistema (la funzione del governo), lasciando tuttavia al principio della libera iniziativa la gestione delle singole scuole. All'affermarsi nella coscienza delle élites culturali e politiche del principio di laicizzazione dell'istruzione non si associò, dunque, in questa prima fase della storia scolastica l'opzione che allo Stato toccasse anche organizzare le scuole in modo diretto e centralistico. Si pensava che l'istruzione e l'organizzazione del sistema scolastico fossero un compito della società e che allo Stato competessero soltanto funzioni di regolazione e vigilanza.

Nel breve volgere di un decennio questo quadro era tuttavia destinato a mutare nel senso di un intervento sempre più centralistico e gerarchico. Ancora prima dell'unità d'Italia, gruppi dirigenti si batterono per un'istruzione generalizzata ed interclassista, ponendo limiti precisi al rimescolamento di stili di vita e alle possibilità di ascesa sociale.(1)

Filippo Bartolomeo, aspro contestatore del metodo lancasteriano del mutuo insegnamento, già nel 1839 scriveva: *"L'educazione intellettuale, morale e fisica della prima età dev'essere tale da servire bene ai bisogni di tutti i fanciulli di qualsiasi stato e condizione. Nelle scuole infantili devono i figli del ricco, del patrizio, del magistrato, del negoziante avvezarsi a non sdegnare i cenci dei figli del contadino e dell'artigiano, e a non riguardarli come esseri appartenenti ad una specie meno nobile e privilegiata. Le scuole infantili devono essere il ritrovo in cui gli uni e gli altri convivono per conoscersi, e avvicinarsi gli affetti di amicizia e di benevolenza, prima che negli anni della adolescenza la diversità degli affari, delle professioni, delle abitudini, delle fortune induca una necessaria separazione"*(2)

* Docente presso il Liceo Artistico di Bologna

Questa testimonianza, forte del suo contenuto socio – politico qualche decennio prima dell'unità d'Italia, è fatta propria per consentire la maggiore comprensione dei cambiamenti in atto del sistema d'Istruzione liberale. Proseguendo, dal sistema di governo della scuola fondato su una pluralità di organi collegiali di auto-governo dotati di poteri forti tali da condizionare lo stesso ministro, si passò con la legge Casati del 1859 ad un sistema opposto, connotato da una pluralità di organi monarchici uniti tra loro da stretti vincoli gerarchici e tutti legati alla volontà politica del ministro, nel quale gli spazi di libertà d'iniziativa riconosciuti ai privati erano di fatto subalterni all'organizzazione scolastica pubblica e al potere attribuito all'amministrazione scolastica. (3)

Dalla Legge Casati (1859) alla Legge Coppini del 1877.

La Legge Casati, emanata il 25 aprile 1859 dal Ministro Segretario di Stato per la Pubblica Istruzione del Regno di Sardegna dal 19/7/1859 al 21/1/1860 nel gabinetto La Marmora, il Conte Gabrio Casati in virtù degli ampi poteri concessi al governo nel pieno della seconda guerra d'indipendenza, senza discussione parlamentare, nel giro di quattro mesi portata a termine con un articolato e organico piano di ristrutturazione del sistema formativo che venne poi trasformato in legge il 13 novembre 1859. Tale legge fu progressivamente estesa a tutte le provincie d'Italia man mano che venivano annesse al costituendo Regno d'Italia. Ispirata alla precedente legislazione scolastica dello Stato sardo, fissata dai provvedimenti di Boncompagni del 4 ottobre 1848 e di Lanza del 22 giugno 1857, tale legge, immediatamente in vigore nel territorio del vecchio Regno di Sardegna e nella Lombardia liberata dall'occupazione e annessa al Piemonte. Essa provvedeva al riordinamento di tutti gli ordini di istruzione e si istituiva un corso superiore di studi tecnici, di durata triennale (Istituto Tecnico). Pur peccando di autoritarismo e con diversi limiti legislativi, fra cui l'istruzione obbligatoria solo per i primi due anni delle elementari e una gratuità di fatto mai realizzata, la Casati fu la legge fondamentale dell'ordinamento scolastico italiano, solennemente battezzata come la "Magna Charta" del sistema formativo, essa con i suoi 379 articoli, delineava una fisionomia del governo dell'istruzione pubblica caratterizzata da eccessivo burocratismo e verticismo, tali da lasciare ben poco spazio alle autonomie locali. Non a caso Carlo Cattaneo, federalista, la giudicò "indegna del tempo e dell'Italia". Raffaello Lambruschini dando un giudizio negativo dichiarava: "*una legge fatta per una sola provincia, fatta anco frettolosamente*" la estendeva, rattoppandola "*qua e là alla meglio (...) alle provincie tutte senza averle prima visitate, conosciute né sentite*".

Accanto alla riforma dell'amministrazione della pubblica istruzione, la legge dettava precise disposizioni sull'istruzione superiore, la secondaria classica, la tecnica, e l'elementare. Tra le principali critiche che vennero ad essa effettuate, oltre al rimprovero di non aver sufficientemente valorizzato il ruolo centrale delle discipline tecnico-scientifiche e di non aver compreso, come lamentava Giuseppe Sacchi, le scuole infantili nel novero delle istituzioni obbligatorie. Le critiche più aspre riguardarono in particolare la "delega ai comuni", eccessivamente onerosa sul piano finanziario, in quanto avrebbero dovuto provvedere direttamente e obbligatoriamente all'istruzione e al mantenimento delle scuole elementari, che in particolare comportava conseguenze alla condizione e allo status dei "maestri". Forti del principio dell'autonomia e resi padroni dei loro stessi Comuni, gli amministratori licenziarono Maestri e Maestre, per il fatto di non volerli tenere per tutta la vita, ed evitare il peso di assisterli nella loro vecchiaia. Evidenziato i fatti negativi della Legge, bisogna però sottolineare anche i punti positivi, che non erano così neanche pochi. Essa intanto aveva gettato le basi per una Scuola Nazionale, cioè di Stato, garantendo formalmente, pari diritti a tutte le classi sociali, la gratuità e l'obbligatorietà della scuola elementare e della preparazione, oggi formazione iniziale, dei maestri Secondo questa legge, la Scuola Elementare era suddivisa in due periodi: la scuola elementare inferiore che comprendeva la prima e la seconda classe e la scuola elementare superiore che comprendeva la terza e la quarta. La classe prima però durava due anni, durante il primo gli alunni imparavano soprattutto l'alfabeto, i numeri e alcune preghiere, durante il secondo si imparava a leggere e a scrivere più correntemente. I bambini erano obbligati a frequentare le prime tre classi delle elementari, cioè fino alla seconda compresa, ma non erano previste sanzioni per gli inadempienti. Finite le elementari, chi poteva, frequentava la Scuola Media. Bisogna attendere la

Legge Coppino del 1877 per vedere esteso a 5 anni il corso delle elementari, l'obbligo scolastico a 9 anni e ammende per gli inadempienti (vedi schema allegato 1)

Dalla Legge Coppini del 1877 alla Legge Gentile.

Successivamente alla Legge Casati del 1859, l'intervento legislativo di maggiore rilievo, realizzato negli anni successivi è sicuramente la Legge 3961 del 15 luglio 1877 ad opera del ministro Michele Coppini, sull'obbligo dell'istruzione elementare. La Legge ribadiva come punti caratterizzanti la gratuità e l'obbligatorietà di regola da sei fino ai nove anni, dell'istruzione elementare inferiore, prevedendo, oltre ad una serie di sanzioni e di ammende per gli inadempienti, anche la facoltà delle autorità preposte di procedere a impostare d'ufficio la spesa necessaria nei bilanci comunali al fine di ottenere all'obbligo dell'istituzione e mantenimento delle scuole. La Legge ribadiva inoltre, come deterrente all'evasione dall'obbligo scolastico, che alla fine del corso inferiore gli allievi effettuassero un esame di proscioglimento che li liberava dall'obbligo di continuare a frequentare la scuola e che costituiva un requisito indispensabile per l'iscrizione nelle liste elettorali e politiche.

Ai comuni veniva richiesto inoltre di compilare ogni anno, un mese prima dell'apertura delle scuole, l'elenco dei ragazzi tenuti a frequentare i corsi. Avrebbe dovuto essere il ruolo determinante l'organizzazione scolastica e il privilegiamento della sua funzione educativa, in collaborazione con la famiglia dove era possibile, a sradicare vecchi valori, comportamenti, gerarchie, pregiudizi, ecc.

Ma questo fu dimostrato dall'espressione chiara e contraddittoria della circolare di Coppini del 1879, come l'istruzione scolastica, era definita e concepita da certi gruppi dirigenti post-unitari: *“Quell'istruzione che dà dei lumi e non delle pretensioni e che lascia sulle spalle dell'operaio e dell'agricoltore la giacchetta, e sulle mani i suoi santi calli, è per tutti, dico indistintamente per tutti i rispetti, l'onore, la redenzione del paese”*. (4) All'unificazione economico-politica, dell'unità d'Italia, fondata su basi ancora così differenziate, corrispondeva l'unità di intenti e di strumenti nei rapporti tra classi dominanti e ceti subalterni. Ma il terreno sul quale agivano era dunque insidioso e il loro intervento era complicato da ambigui e spesso contraddittori intrecci tra direttive dei governi nazionali, atteggiamenti delle amministrazioni locali e delle ristrette élites che le controllavano, valori familiari messi in discussione con effetti traumatici: *“al centro la clamorosa novità rappresentata dalla creazione di un sistema scolastico laico, forte e ispirato a principi di sostanziale «coeducazione» fra sessi e ceti sociali diversi da parte di uno Stato nazionale e liberale stretto dall'esigenza di attenuare sia l'egemonia culturale della Chiesa sia la forza di particolarismi plurisecolari intessuti di un sapere tradizionale, ma sempre pronto a smussare l'incisività delle sue iniziative”*.(5)

Comunque nessun funzionario, nessun ministro, nessun pedagogo, nessun amministratore metteva in discussione la centralità della famiglia, nel ruolo di ambiente educante. L'avvento dell'età giolittiana determina una migliore condizione economica ed un più liberale atteggiamento politico: questa nuova situazione consente di affrontare efficacemente la situazione scolastica ed i problemi ad essa connessi. Per la scuola elementare si varano i seguenti provvedimenti:

- **Legge n° 407 dell'8 luglio 1904, detta “legge Orlando”**: prolunga l'obbligo scolastico a 12 anni, con quattro anni di scuola elementare seguito dal biennio di scuola media oppure da quello del corso popolare, istituisce le scuole serali e festive per gli analfabeti, la refezione e l'assistenza scolastica per i più poveri (a carico dei Comuni), istituisce la Direzione Generale dell'istruzione elementare ed aumenta lo stipendio dei maestri. Alle cinque classi elementari esistenti ne fu aggiunta una sesta: le prime quattro costituivano il corso elementare vero e proprio che dava accesso alle due classi rimanenti, denominate corso popolare, o direttamente alle scuole secondarie per coloro che intendevano proseguire gli studi (vedi schema allegato 2).
- **Legge n° 383 del 1906**: istituisce la Commissione Centrale per il Mezzogiorno, con la finalità di sconfiggere l'analfabetismo nelle isole e nel Sud, incrementando le scuole serali e festive. Si

verificano le condizioni dell'istruzione nel Regno sotto la responsabilità dell'ispettore Camillo Corradini. Il R.D.141/1906 ed il R.D.142/1906 introdussero un nuovo stato giuridico del personale docente, riducendone i gradi gerarchici, mentre il successivo R.D. del 3 agosto 1908 determinò il reclutamento del personale docente a mezzo di concorso.

- **Legge n° 487 del 4 giugno 1911, detta “legge Credaro”**, ricordata anche, come la legge sull'avocazione della scuola elementare allo Stato, incontrando l'opposizione più intransigente da parte del mondo cattolico. Diede un grande impulso all'espansione sistematica dell'istruzione elementare, introducendo il principio che la scuola elementare è un servizio pubblico statale, riorganizzando l'amministrazione in senso più liberale, introducendo anche gli asili, le scuole per gli handicappati e per i carcerati, finanziando la costituzioni di biblioteche popolari e magistrali. Introduce i tirocini formativi per docenti delle secondarie introducendo la figura dell'assistente tirocinante; la legge stabiliva inoltre che le scuole sottratte ai comuni venissero ad essere amministrate da un consiglio provinciale, la cui composizione prevedeva comunque una forte componente di membri direttamente designati dai consigli comunali. Tra gli importanti provvedimenti, la legge Daneo-Crodaro stabiliva: a) l'affidamento ai patronati scolastici della istituzione degli asili infantili; b) il riordinamento delle scuole rurali e dei corsi popolari; c) l'istituzione delle scuole per analfabeti; d) l'organizzazione di corsi per emigranti; e) lo stanziamento di fondi per l'edilizia scolastica.
- **Legge n° 27 del 1914, legge Credaro**: si emanano i nuovi programmi scolastici, redatti da Pietro Pasquali, sull'educazione prescolastica. I maestri diventano dipendenti dello Stato, e se ne aumenta ulteriormente lo stipendio.
- **Legge Giovanni Gentile del 1923.**

La riforma più completa del sistema scolastico, però, venne effettuata nel periodo fascista da Giovanni Gentile. Egli rafforzò l'autoritarismo burocratico e didattico richiamandosi direttamente alla legge Casati del 1859, e accentrando tutta l'organizzazione scolastica nelle funzioni del ministro. Il risultato era di una rigida organizzazione controllata interamente dal preside da un lato, mentre dall'altro un ampio progetto educativo gestito dall'insegnante nella classe. Il fondamento del principio educativo a livello primario era la religione cui si affiancava l'arte.

L'innovazione più profonda introdotta dal Gentile fu a livello di scuola secondaria nei corsi inferiori e superiori. Si operò una equiparazione di fatto tra scuola pubblica e privata, introducendo l'esame di Stato. Si introdusse il termine specifico di istituto magistrale e l'accesso al liceo classico venne reso più difficile con la richiesta di superamento di un esame di ingresso. I cambiamenti introdotti avevano lo scopo di generare una professionalizzazione della scuola secondaria per evitare un sovraffollamento nei licei (liceo classico e l'allora recentemente istituito liceo scientifico), uniche scuole che consentivano l'accesso all'Università. Ministro della Pubblica Istruzione nel governo Mussolini dal 31 ottobre 1922 al 1 luglio 1924, Giovanni Gentile attuò, anche in virtù della legge 3 dicembre 1922 n. 1601 concernente la “Delegazione di pieni poteri al Governo del Re per il riordinamento del sistema tributario e della pubblica amministrazione”, una radicale revisione degli ordinamenti scolastici vigenti. Veri e propri pilastri portanti della riforma Gentile furono i decreti:

- 1679 del 31 dicembre 1922 sulle nuove tabelle organiche dell'amministrazione centrale e regionale del ministero dell'Amministrazione e del Personale ispettivo e didattico delle scuole elementari;
- 1054 del 6 maggio 1923 relativo all'ordinamento dell'istruzione media e delle scuole elementari;
- 1753 del 16 luglio 1923 sull'ordinamento e attribuzioni del ministero della Pubblica Istruzione e dei suoi corpi consultivi;
- 2102 del 30 settembre 1923 concernente l'ordinamento dell'istruzione superiore;

- 2185 del 1 ottobre 1923 sull'ordinamento dei gradi scolastici e dei programmi didattici dell'istruzione elementare.

Questi provvedimenti costituirono i veri e propri punti portanti del complesso progetto gentiliano di trasformazione della scuola italiana, il quale a coronamento vennero promulgati una serie di ulteriori decreti integrativi, di disposizioni applicative e ordinamenti specifici. Nei confronti dell'ordinamento precedente, le trasformazioni si rivelarono numerose e radicali. Esse riguardarono anzitutto la riorganizzazione dell'amministrazione centrale e periferica. Relativamente alla riforma dell'ordinamento scolastico vero e proprio, Gentile elaborò un ampio progetto organico che prevedeva un'articolazione dell'istruzione elementare in tre gradi:

1. preparatorio, a carattere facoltativo, per i fanciulli dai tre ai sei anni;
2. inferiore, della durata di tre anni;
3. superiore, di due.

L'istruzione obbligatoria veniva elevata al quattordicesimo anno di età, e prevedeva oltre il livello della scuola elementare, portata da quattro a cinque anni, la frequenza di un ulteriore corso integrativo di avviamento professionale della durata di tre anni.

Le scuole secondarie erano a loro volta articolate in una serie di gradi di durata diversa, a seconda della loro tipologia. L'accesso a esse era regolato secondo il criterio dell'esame di ammissione e prevedeva per ogni istituto un numero chiuso. Il primo livello dell'istruzione secondaria veniva impartito nella scuola complementare, nel corso inferiore dell'istituto tecnico, dell'istituto magistrale e nel ginnasio. Il livello superiore si articolava nel corso superiore dell'istituto tecnico e dell'istituto magistrale, nel liceo scientifico, nel liceo classico e infine nel liceo femminile di durata triennale e senza ulteriori sbocchi. Particolare attenzione veniva da Gentile riservata ai programmi relativi a ciascun grado e indirizzo di studi, nonché alla disciplina degli esami di ammissione e finale.

Per quanto riguarda la riforma dell'insegnamento superiore, Gentile, nei 167 articoli di cui si componeva la legge, oltre a tracciare un quadro complessivo delle strutture accademiche, fissava tre categorie di istituzioni universitarie: quelle completamente a carico dello Stato; quelle al cui funzionamento lo Stato contribuiva solo parzialmente; quelle libere, assolutamente private. I molteplici corsi di studi (dal corso integrativo postelementare, alla scuola complementare, all'istituto tecnico, all'istituto magistrale, al liceo femminile) erano concepiti come un sistema a canne d'organo, cioè come corsi paralleli di durata diversa, senza possibilità di passaggio dall'uno all'altro. Sul piano sociale ciascuno di essi era pensato come un corrispettivo delle classi e dei ceti sociali, con una concezione della scuola cristallizzante (la scuola per le campagne, quella per i piccoli ceti urbani, quelle per la piccola, media e grande borghesia, quella per le signorine di buona famiglia ecc.). L'affermazione della cultura classica e il nuovo ruolo affidato al suo interno alla filosofia e alla storia della filosofia avrebbe dovuto costituire il nucleo di formazione di una nuova classe dirigente, concepita come frutto di una selezione meritocratica, ma in realtà frutto di un elitarismo classista. Inoltre lo svilimento della cultura scientifica e la scarsa attenzione all'istituzione professionale, affidata al ministero dell'Economia, esprimevano una concezione superata dello sviluppo economico, sociale e culturale. (6) (vedi schema allegato 3)

La teoria dell'educazione di Giovanni Gentile.

Per Gentile pedagogia e filosofia coincidono, poiché entrambe hanno la funzione di rendere l'uomo consapevole di essere unità tra pensiero e realtà nell'atto del pensare. Il rapporto di educazione si presenta come un rapporto tra insegnante e allievo, ma la dualità dei due protagonisti si risolve in un'unica attività; nell'atto educativo infatti la mente dell'insegnante e quella dell'allievo divengono una mente sola: "la mente oggettiva che viene costruendo la verità". Sia l'insegnante che lo studente negano quindi la loro "soggettività naturale" innalzandosi a quell'unità superiore, che è unione con l'oggettività. L'educazione presuppone la libertà, perché l'atto di pensare è un atto libero che mira alla libertà e intende formare un uomo libero e padrone di sé. Queste opinioni di Gentile sono le premesse pedagogiche della riforma della scuola del 1923 di cui il filosofo, in quanto ministro del-

l'educazione, ne fu l'autore.

Considerando la filosofia di Gentile appare evidente che egli non riconosce valore formativo alla scienza, ma alla filosofia. Come conseguenza, nell'ambito culturale assume particolare importanza il liceo classico (come scuola destinata alle classi superiori della nazione) e in esso l'insegnamento della filosofia e della cultura storico-letteraria. Il sapere tecnico-scientifico, esaltato dal Positivismo, assume invece un ruolo secondario destinato alle classi inferiori. Anche l'insegnamento della religione nella scuola elementare assume una funzione importante poiché aiuta i bambini a cogliere la dimensione dell'assoluto che sarà fornita nell'insegnamento successivo della filosofia. Mentre "l'eticità" per Gentile è lo stato di unificazione dei singoli soggetti i cui interessi profondi coincidono con la "missione" storica dello stato; non vi è quindi distinzione tra sfera pubblica e privata come nello stato liberale. La democrazia non pone limiti allo Stato, in quanto esso viene fondato nell'interiorità dell'uomo e ha una base di consenso che deriva dall'identificazione tra individuo e Stato. Lo Stato non è più "tra gli uomini", ma "negli uomini", poiché essi, a differenza dello stato di Hegel, hanno una parte attiva nella sua istituzione.

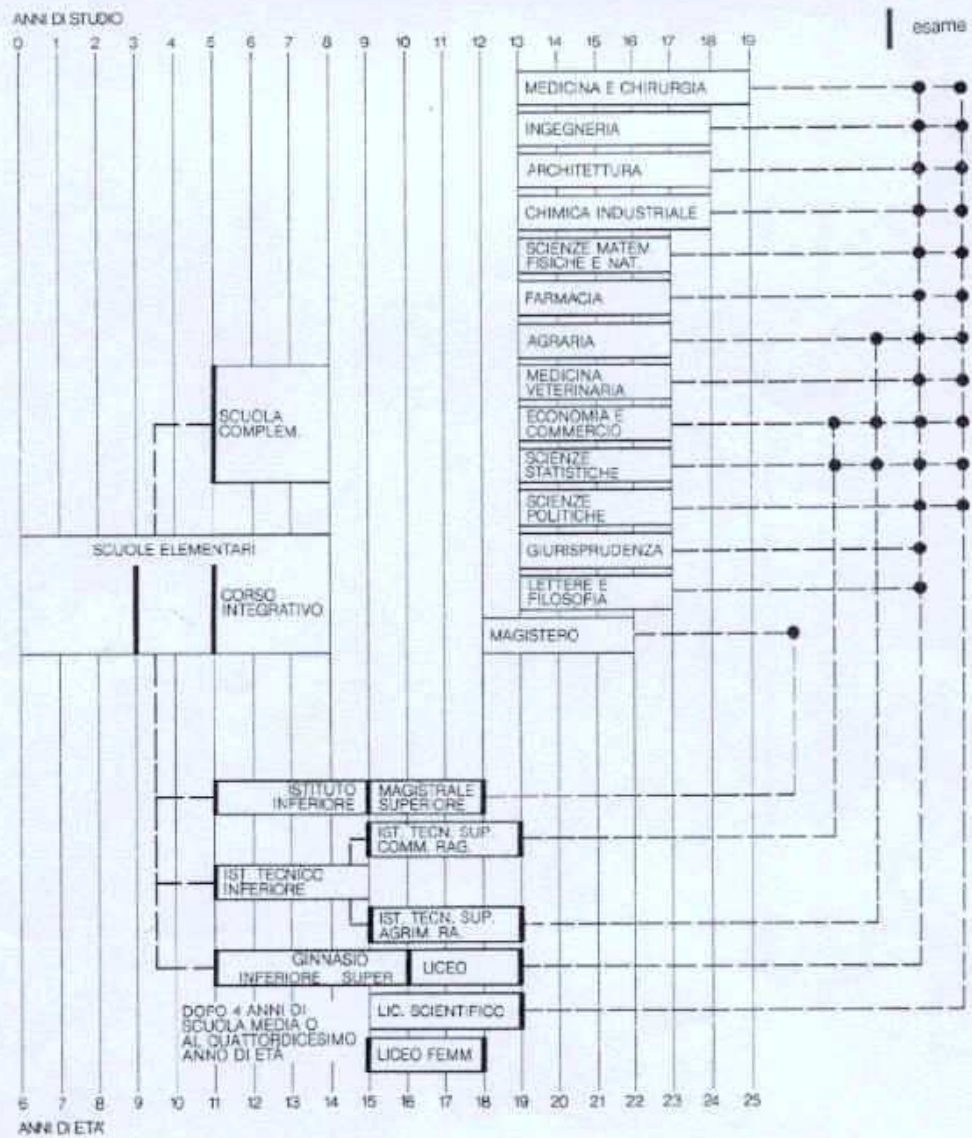
Il massimo della libertà dell'individuo coincide con la massima forza dello stato, il quale deve sollecitare interiormente l'uomo a partecipare acconsentendo alle decisioni prese. Anche la forza materiale poteva essere usata per ottenere questo consenso! Gentile riuscì così a dimostrare che il fascismo non operava una rottura con il passato, ma era la piena attuazione del vero liberalismo; per questo motivo la concezione di stato di Gentile si adattava perfettamente con quello fascista. Sul versante pedagogico, Gentile s'identifica con i suoi concetti filosofici e si basa su due principi fondamentali:

- 1) la realizzazione dell'identità fra educatore ed educando nell'atto educativo, che rispecchia il superamento delle distinzioni fra soggetti empirici nell'assolutezza dell'io trascendentale;
- 2) il rifiuto di ogni carattere prefissato e astratto nel contenuto dell'insegnamento, e di ogni regola didattica, in quanto sia il metodo sia la tecnica d'insegnamento sono destituiti di senso dal momento che l'educazione è fondamentalmente un atto spirituale di autoeducazione.

Questi principi non furono estranei alla riforma della scuola, cui Gentile diede vita, ma venne peraltro condizionata in prevalenza da altri due fondamentali aspetti della posizione idealistica del filosofo: a) la concezione della scuola come funzione della vita dello Stato (rispecchiata, in particolare, nell'istituzione dell'esame di Stato a conclusione degli studi che potevano anche effettuarsi in istituzioni private); b) il privilegio accordato alla formazione d'impronta umanistica. La riforma Gentile, venne considerata da Mussolini *"come la più fascista fra tutte quelle approvate dal mio governo"*, mentre Piero Godetti nel 1924, commentava lapidariamente: *"ha imposto alla scuola un abito lugubre, clericale, un dottrinarismo saraceno"*.

I ministri della Pubblica Istruzione che si succedettero a Gentile nel ventennio fascista apportarono non pochi ritocchi alla sua riforma. Un articolato progetto di revisione della impostazione gentiliana fu elaborata da Giuseppe Bottai, ministro dell'Educazione nazionale, secondo la nuova denominazione assunta dal ministero della Pubblica Istruzione nel periodo tra il 15/11/1936 e il 6/2/ 1943. Tra le principali novità previste in tale progetto definito Carta della Scuola: l'istituzione della scuola materna biennale; la scuola del lavoro, in luogo della quarta e quinta elementare, e quella artigiana per i ragazzi dagli 11 ai 14 anni; l'introduzione del lavoro manuale; l'equiparazione tra liceo classico e scientifico; l'istituzione della scuola media, con l'insegnamento del latino, risultante dalla fusione dei corsi inferiori ginnasiale, magistrale e tecnico, accanto al quale restavano le scuole professionali, che aprivano la strada a corsi biennali di carattere tecnico e si istituivano quelle artigiane, senza ulteriore sbocco. Il calendario dell'approvazione del progetto prevedeva l'approvazione di cinque leggi fondamentali. Di queste l'unica effettivamente promulgata fu quella del 1° luglio 1940 n° 899 relativa all'istituzione della scuola media di durata triennale valida per l'accesso alle scuole dell'ordine superiore, al Liceo Artistico e alle scuole dell'ordine femminile.

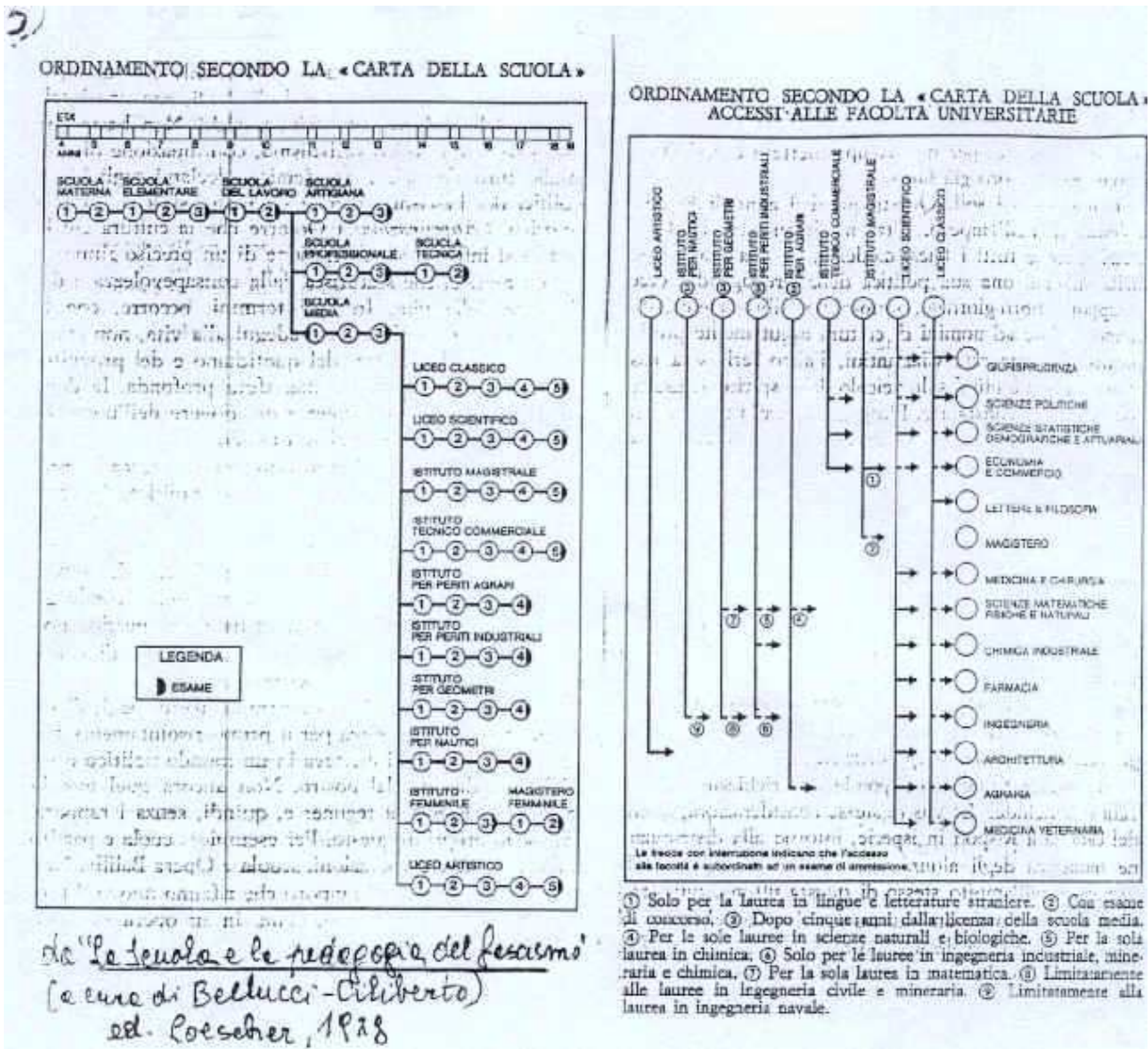
Schema dell'ordinamento scolastico secondo la riforma Gentile



Per gli studenti diplomati del Magistrale superiore e dell'istituto tecnico superiore di agrimensura gli accessi erano subordinati, rispettivamente, a esami di integrazione e di concorso.

Fonte: A. L. Fadiga Zanatta, *Il sistema scolastico italiano*, Bologna, Il Mulino, 1976, p. 16.

Fonte: La scuola Fascista, sito Web.



Fonte: La scuola Fascista, sito Web.

Legge n° 1859, firmata da Luigi Gui, del 31 dicembre 1962.

Dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale, il Ministro Guido De Ruggiero introduce i nuovi programmi innovativi del 1945 per la scuola materna ed elementare, ripristinando i Patrocini scolastici ed istituendo la scuola popolare, che riuniva in sé le scuole serali, estive e festive. Nel 1957 le elementari vennero suddivise in due cicli didattici, uno biennale e l'altro triennale. La scuola media inferiore e superiore subirono dei mutamenti dagli anni Sessanta, introducendo un maggior peso della componente collegiale dei docenti.

Tra i principali provvedimenti legislativi di riforma del sistema scolastico attuati nella storia dell'Italia repubblicana troviamo la Legge del 31 dicembre 1962 n° 1859 firmata da Luigi Gui, Ministro della Pubblica Istruzione nel quarto governo Fanfani, che istituiva la Scuola media statale unica, sostituendo così qualsiasi altro tipo di scuola secondaria inferiore, gratuitamente e obbligatoria per tutti i ragazzi dagli 11 ai 14 anni. Essa sanciva inoltre, l'eliminazione dell'obbligatorietà del latino, prevedendolo come materia autonoma e facoltativa nella terza classe.

L'esame di licenza veniva trasformato in esame di Stato e dava accesso a tutte le scuole e istituti d'istruzione secondaria di secondo grado. La prova del latino era considerata obbligatoria per poter accedere al Liceo Classico. La Legge sanciva inoltre che il Diploma di maturità scientifica dava accesso a tutte le facoltà universitarie, esclusa quella di lettere e filosofia. Questo vincolo cadde con la Legge n° 910 dell'11 dicembre 1969 sui provvedimenti urgenti per l'Università, o riforma dell'esame finale delle superiori, la quale liberalizzava l'accesso a tutti i corsi di laurea ai diplomati di qualsiasi istituto d'istruzione secondaria di secondo grado. Questa rivisitazione dell'esame di

maturità, è stato possibile in seguito alle problematiche emerse durante i moti di protesta studenteschi del 1968.

L'esperienza più significativa degli anni sessanta, da ricordare in questa tesi, è quella di don Lorenzo Milani. Ordinato sacerdote nel '47, don Lorenzo viene mandato cappellano a San Donato di Calenzano e ci resta per sette anni. Appena arrivato, apre in canonica una scuola serale aperta a tutti giovani senza discriminazioni politiche o partitiche, come dovrebbe essere la scuola pubblica. Quella esperienza, documentata nel libro "Esperienze pastorali", gli procura l'ostilità di una parte della Curia e il trasferimento a Barbiana, un vero e proprio esilio. E lì, dove non c'è nemmeno la strada e non è ancora arrivata la luce elettrica, organizza subito una nuova scuola a misura dei bisogni dei suoi nuovi parrocchiani e dei loro bambini. Non ha soldi, chiede per loro agli amici di donare medicine, vitamine, ricostituenti per la salute dei suoi ragazzi, spesso minata dalla miseria secolare e dalla denutrizione della gente della montagna. Gli servono libri, enciclopedie, carte geografiche, macchine per scrivere, quaderni, cancelleria. Con quel che riesce a ottenere inizia quella scuola esemplare che si può considerare la realizzazione concreta della scuola di cui ora si sta discutendo.

Lui, don Lorenzo, a Barbiana l'ha fatta e ha funzionato. Nella sua scuola, aperta tutto l'anno, c'erano bambini di tutte le età: dai sei ai 14 anni, vale a dire di tutte le classi dei cicli. Insieme convivevano i ragazzi della scuola media con quelli della elementare, come una grande famiglia che viveva l'esperienza dell'apprendimento culturale nello scambio continuo di conoscenze. Il segreto di quella scuola era la collaborazione e il dono: quelli che avevano capito e sapevano, diventavano i "maestri" dei più piccoli. La piccola scuola isolata sulla montagna era collegata con il mondo con il più semplice dei mezzi: la lettura quotidiana dei giornali e la interpretazione dei fatti nella discussione, con il frequente esercizio linguistico di trascrivere, sintetizzando, gli articoli confusi dei giornalisti.

I docenti erano: don Lorenzo Milani e gli ospiti che salivano a Barbiana per essere intervistati dai ragazzi: sindacalisti, operai, giornalisti, maestri, studiosi ecc. i quali fornivano informazioni sui problemi sociali, culturali, educativi e di qualsiasi altro genere.

Una unica stanza con la stufa al centro, un mappamondo del cielo, alle pareti cartelloni con gli articoli della Costituzione e i tavoli spostabili per lavorare a gruppi, era lo spazio interno della scuola: Fuori la piscina costruita dai ragazzi e usata d'estate nelle pause del lavoro.

E' evidente che la scuola di Barbiana non può essere presentata come il modello della scuola di base della nostra Repubblica, ma il suo spirito e i suoi obiettivi educativi. Era una comunità dove i ragazzi erano protagonisti nella collaborazione e si sentivano quindi amati e protetti. Dove non c'era la selezione dei più deboli, ma l'aiuto per sviluppare tutte le capacità. (7)

Potremmo affermare in tal senso, che la scuola di Don Milani è stato un esempio unico, caratterizzato dalla volontà e dal principio di sussidiarietà verso obiettivi educativi universali ed un percorso di testimonianza cristiana. Negli anni '50 e '60, con l'avvento della scuola di massa, caratterizzata da una società, con una forte dipendenza tra educazione e società dinamica e complessa in funzione integrativa, dove la scuola si presenta come istituzione in grado di rispondere alle aspettative sociali e individuali, sempre più importante per il cielo di vita degli individui e della stessa società.

La scuola diventa così un ambito di investimento per le famiglie, per le aspettative individuali di promozione di mobilità, per l'acquisizione di una migliore posizione sociale e professionale. Cresce e prende forma il fenomeno Istruzione – occupazione fino al monopolio educativo e al ruolo sociale della scuola, in particolare della Scuola Statale. Gli anni '60 vengono definiti ben presto, gli anni del boom economico e della scolarizzazione: scuola dell'obbligo, scuola superiore e poi dell'università. Non vi è dubbio che la forte domanda di istruzione avesse portato alla fine degli anni '60 alla crisi del binomio scuola-occupazione, in quanto il titolo di studio veniva man mano inflazionandosi, in quanto accompagnato da una caduta delle speranze di mobilità sociale attraverso l'acquisizione di un titolo di studio elevato. (8) La crisi e questa caduta di ruolo del sistema d'istruzione aveva provocato a sua volta la messa in discussione del modello formativo "scuola -

centrico” perdendo di fatto la sua funzione quasi monopolistica del sapere e mantenendo a fatica il potere “certificatorio” messo in crisi dalla quantità e dalla qualità del suo output. (9)

Così da un sistema di “scuola - centrica” si passa al “policentrismo formativo”, che riconosce l’esistenza di una pluralità di agenzie e di occasioni formative con molti spazi educativi, dove ognuno aveva una propria valenza educativo – formativa.

Da bambini ad adolescenti.

Il percorso scolastico dalla Riforma Gentile dal 1923 al 1999. La tabella sotto riportata, evidenzia sinteticamente il percorso scolastico del discente, nel corso della evoluzione temporale del processo educativo della Scuola in Italia.

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

Legislazione del sistema di istruzione, dalla Costituzione agli anni '90.

La legislazione scolastica italiana ha il suo fondamento, come già trattato nei capitoli precedenti, in

alcuni articoli della Costituzione dello Stato repubblicano. In particolare gli articoli 30, 33, 34 e 38 fissano i principi secondo i quali deve orientarsi l'attività legislativa. Principi fondamentali e inderogabili sono: la libertà di insegnamento; il dovere dello Stato di assicurare una rete di istituzioni scolastiche di ogni tipo e grado aperte a tutti senza distinzioni di alcun tipo; il diritto delle università, accademie e istituzioni di alta cultura di darsi ordinamenti autonomi; il diritto dei privati di istituire scuole e istituti di educazione, senza oneri per lo Stato; il diritto-dovere dei genitori di istruire ed educare i figli, anche se nati fuori del matrimonio; il diritto dei capaci e meritevoli, anche se privi di mezzi economici, di raggiungere i gradi più alti degli studi, mediante adeguate provvidenze; il diritto all'educazione e all'avviamento professionale degli inabili e dei minorati. L'applicazione dei principi fondamentali della Costituzione ha ispirato tutta la legislazione successiva con particolare attenzione alla scuola obbligatoria, alla formazione degli insegnanti, alla valutazione degli alunni, all'inserimento degli handicappati, all'istruzione professionale. Unitamente alle sintetiche considerazioni, di cui sopra, per un quadro normativo e per una veduta di insieme di ciò che ha caratterizzato e determinato la politica dell'educazione in Italia e tutto il processo "educativo e formativo", si riportano, alcune delle quali già trattate nel corso di questo capitolo, le leggi fondamentali dal 1948 in poi:

- la legge 31 dicembre 1962, n. 1859 istitutiva della scuola media unica;
- la legge 18 aprile 1968, n. 444 istitutiva della scuola materna statale;
- la legge 11 dicembre 1969, n. 910 che liberalizza l'accesso alle Università;
- la legge n. 477 del 1973 che delega il Governo a emanare norme sullo stato giuridico degli insegnanti e non insegnanti, sull'istituzione degli organi collegiali e sulla sperimentazione scolastica e i conseguenti decreti delegati del 31 maggio 1974;
- la legge n. 517 del 1977 che indica le norme comuni alla scuola primaria e secondaria inferiore sulla programmazione educativa, la valutazione degli alunni, l'inserimento degli handicappati;
- la legge n. 270 del 1982 che contiene importanti modifiche alle norme sullo stato giuridico degli insegnanti con particolare riguardo al reclutamento e alla formazione iniziale;
- la legge 5 giugno 1990, n. 148 che riforma l'ordinamento della scuola elementare;
- la legge 19 novembre 1990, n. 341 che riforma l'ordinamento didattico universitario;
- la legge quadro 5 febbraio 1992, n. 104 sull'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate;
- la legge 15-3-1997, n. 59, art. 21, di delega al Governo, detta Legge Bassanini, per il conferimento di funzioni alle Regioni e agli enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa. I conseguenti provvedimenti delegati hanno concesso alle scuole, a decorrere dall'anno scolastico 2000-2001, un'ampia autonomia didattica, organizzativa e di ricerca, collegandola però al raggiungimento di tassativi parametri numerici sul numero degli alunni, art. 21 della legge 59/97 e Regolamento approvato con Decreto del Presidente della Repubblica dell'8-3-1999, n. 275; tralasciando altri provvedimenti legislativi che hanno riguardato e riordinato i sistemi superiori della Pubblica Istruzione, non si può non ricordare, in questa sede, l'introduzione di forme di decentramento assai incisive, operando uno spostamento di funzioni dal Ministero della Pubblica Istruzione e dai Provveditorati agli Studi alle Regioni e agli Enti Locali, come il Decreto Legislativo del 31-3-1998, n. 112;
- la legge 10-12-1997, n. 425 che ha riformato gli esami di Stato conclusivi della scuola secondaria superiore (ex esami di maturità), con le modifiche apportate dall'art.22 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 sulla composizione delle Commissioni d'esame;
- la legge 20-1-1999, n. 9 per l'elevamento dell'obbligo scolastico e quella del 17-5-1999, n.144 che ha elevato l'obbligo delle attività formative fino a 18 anni;
- la legge 10 marzo 2000, n. 62 in materia di parità scolastica;
- la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, che ha modificato la ripartizione delle competenze, anche in materia di istruzione fra Stato e Regioni e la successiva legge 5 giugno 2003 n. 131 di adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alle suddette modifiche costituzionali;

- la legge 6 luglio 2002 n. 137 di delega per la riforma degli organi collegiali della scuola;
- la legge 28 marzo 2003 n. 53 di delega per la riforma del sistema di istruzione e formazione, detta "Riforma Moratti";
- il Regolamento 11 agosto 2003 n.319 di organizzazione del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca;

altri provvedimenti legislativi hanno contribuito al lungo processo evolutivo dell'Istruzione, come le leggi e decreti sotto riportati:

- Legge 5 giugno 1990, n.148;
- Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n.300;
- Decreto Legislativo 20 luglio 1999, n. 258;
- Decreto Ministeriale del MURST, 3 novembre 1999, n.509;
- Legge 19 ottobre 1999, n.370;
- Legge 21 dicembre 1999, n.508;
- Legge 5 giugno 1990, n.148;
- Legge 28 dicembre 2001, n.448;
- Legge 5 giugno 2003, n.131;
- Legge 18 luglio 2003, n.186;
- Legge 17 maggio 1999, n. 144.

Alcune di queste leggi e provvedimenti legislativi erano già stati inclusi nel Testo Unico del 16 aprile del 1994, n° 297, in materia di pubblica istruzione, ma le leggi e i decreti successivamente approvati hanno apportato consistenti modifiche sia di metodo che di contenuto.

I Decreti Delegati del 1974 e la partecipazione nella scuola di Genitori e studenti.

Nel 1974 con i Decreti Delegati, in particolare, con il D.P.R. 31 maggio 1974 n° 416, congiuntamente al riordino degli Organi Collegiali, sono state emanate norme relative all'autonomia amministrativa delle scuole materne, elementari, secondarie ed artistiche. Gli istituti tecnici, professionali e d'arte, in quanto scuole dotate di personalità giuridica, già godevano di autonomia amministrativa e, pertanto, per questi si sono semplicemente modificate le procedure per l'esercizio dell'autonomia amministrativa, in armonia con le norme dettate dal D.P.R. n° 416. I Consigli d'Istituto hanno sostituito i Consigli di Amministrazione e le attribuzioni di questi ultimi sono passate al nuovo Organo Collegiale e alla Giunta Esecutiva.

Nelle scuole materne, elementari, medie di I° grado, nei licei classici e scientifici, nelle scuole e negli istituti magistrali, ossia in tutte quelle istituzioni che precedentemente non erano dotate di personalità giuridica, con il citato D.P.R. n° 416, si è dato al Consiglio di Circolo e/o di Istituto la facoltà di deliberare, su proposta della Giunta Esecutiva, per quanto concerne l'organizzazione e la programmazione della vita e dell'attività della scuola. Con il Decreto interministeriale 28 maggio 1975 sono state emanate le "Istruzioni amministrativo-contabili" per i circoli didattici, gli istituti scolastici di istruzione secondaria e artistica statali che manterranno validità fino all'entrata in vigore del nuovo Regolamento finanziario dell'autonomia.

In tale decreto erano definite le attribuzioni amministrativo contabili del Consiglio di Circolo o di Istituto, del presidente del Consiglio, della Giunta esecutiva, del Direttore Didattico o del Preside e del Segretario. In sintesi erano conferiti al Consiglio di Istituto compiti di gestione dell'istituzione scolastica, alla Giunta Esecutiva compiti di preparazione dei lavori del Consiglio e di esecuzione delle delibere dello stesso, al Preside la rappresentanza dell'Istituto, rappresentanza legale negli istituti provvisti di personalità giuridica, la cura dell'esecuzione delle delibere e la presa in consegna dei beni immobili e dei beni mobili, al Segretario la cura dei servizi amministrativi in base ai criteri stabiliti dal Consiglio e alle direttive del Direttore Didattico o del Preside. Per quanto riguarda il patrimonio la proprietà dei beni è dello Stato che li concede in uso alle istituzioni scolastiche, per le scuole sprovviste di personalità giuridica mentre gli istituti dotati di personalità giuridica hanno un

proprio patrimonio costituito dai beni di loro proprietà.

Il regolamento stabiliva, inoltre, norme relative al bilancio preventivo, al servizio di cassa, ai registri contabili, al conto consuntivo ed affidava la vigilanza ai Provveditori agli Studi. Alcune norme contenute nelle diverse parti si riferivano specificamente agli istituti dotati di personalità giuridica. Con circolare ministeriale 4 luglio 1977, nel fornire ulteriori istruzioni concernenti l'applicazione del D.P.R. n° 416, venivano affidate alle Giunte Esecutive degli istituti dotati di personalità giuridica le residue competenze del Consigli di Amministrazione non previste dalle attribuzioni del Consiglio di Istituto.

Gli attuali organi collegiali, sono figli degli anni 70 e del tentativo, da un lato di introdurre, e dall'altro di delimitare la spinta alla cosiddetta democrazia dal basso e alla partecipazione delle varie componenti della scuola, emersa negli anni della contestazione. Si vollero creare nuovi organi collegiali, più corrispondenti ai valori e alle modalità di partecipazione di un moderno paese democratico. Si trattò di un innesto sull'impianto di una scuola centralizzata, ereditato dal modello di epoche precedenti, tramandato dal fascismo e dallo stato sabauda. Tale impronta presenta una struttura profonda che richiama un paradigma più antico, quello dell'organizzazione militare, un sistema che alcuni fanno risalire a Federico II di Prussia. L'organizzazione per classi (che corrisponderebbero grosso modo al reparto), la presenza di divise e un sistema di premi e punizioni, che promuove o degrada, sembrerebbero avvalorare questa ipotesi.

Con i decreti delegati si sono create le basi per la partecipazione di studenti e genitori alla vita della scuola. Ma oggi, lontani dal clima degli anni '70, in un contesto socio-culturale e in presenza di un assetto organizzativo della scuola molto mutato, quale ruolo potrebbero rivestire tali organismi?. Le leggi sulla trasparenza amministrativa costringono la scuola a ridefinire il proprio modo di rapportarsi con studenti, famiglie e anche con il suo personale. Inoltre, l'avvento dell'autonomia e l'accreciuto ruolo dei dirigenti scolastici hanno mutato la funzione e il peso di questi organi all'interno della scuola?

Quale ruolo assume oggi dello Statuto delle Studentesse e degli Studenti dalla sua entrata in vigore?

E quanto contano, più in generale, i diritti di cittadinanza nella scuola (di cui lo statuto costituisce un esempio), in presenza di una legislazione e una società sempre più sensibili ai temi della cittadinanza e dei diritti degli utenti?

Oggi, secondo quali modalità si declina la partecipazione attiva degli studenti e soprattutto dei Genitori? (10)

Si rimanda, quest'ultimo quesito, al capitolo sulla partecipazione dei genitori degli organi collegiali della scuola. Comunque, in termini politici e culturali, si può dire che, alla legge delega del 1973 e soprattutto, ai decreti delegati del 1974, cattolici, laici e marxisti arrivarono sostanzialmente d'accordo sulla realizzabilità del progetto scolastico, elaborato dal filosofo e pedagogista americano John Dewey, anche se ciascuno rivendicava un proprio modo di leggere i "valori comuni" implicati nella "comunità educativa". Dewey infatti, nell'ultima pagina del suo libro "Democrazia ed educazione", scritto nel 1916 e tradotto più volte dall'editrice La Nuova Italia, scriveva: *"la scuola stessa diventa una forma di vita sociale, una comunità in miniatura, una comunità che ha un'interazione continua con altre occasioni di esperienza associata al di fuori delle mura della scuola"*.

Il D.P.R. 416/1974 (art.1), ripreso vent'anni dopo dal Decreto leg.vo 16.4.1994 n. 297 (art.3) utilizza gli stessi concetti, vedendo la comunità scolastica come un fine da perseguire: *"Al fine di realizzare...la partecipazione alla gestione della scuola, dando ad essa il carattere di una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica, sono istituiti... gli organi collegiali"*. Dove è chiaro che gli organi collegiali sono strumentali a realizzare nella scuola la partecipazione e la comunità. Evidentemente si coglie nel concetto di comunità un positivo valore, che tocca alle diver-

se scienze umane mettere in luce.

Adottando questa concezione, il legislatore delegato del '73/'74, per salvare, come si disse, la scuola scossa e paralizzata dalla contestazione esplosa nel '68, riproponeva quell'intesa che era stata faticosamente raggiunta dai "padri costituenti" in sede di Assemblea costituzionale. I soggetti chiamati a "fare comunità" erano, a livello d'istituto, insegnanti, studenti, genitori e personale non docente: le "forze sociali" erano previste a livello di distretto scolastico, ma questa è stata struttura è stata abolita nella normativa di questi ultimi anni, con l'esigenza di riforma tutto il sistema scolastico, ancora in corso e non concluso. Se allora, ricorrendo al concetto di comunità, si tentava di resistere all'invadenza del modello conflittuale ispirato alla lotta di classe, oggi col medesimo concetto si tenta di resistere all'invadenza del modello efficientistico ispirato alle logiche del mercato. Dietro questi modelli stanno elaborazioni ispirate a diverse concezioni di carattere sociologico e filosofico, che tendono a riemergere, sotto la coltre delle parole usate nei testi di legge, sovente frutto di compromessi. Infatti il pensiero conflittualistico ha rimproverato all'ideale comunitario di mistificare i conflitti di classe, quello funzionalistico di non mobilitare le risorse in direzione dell'efficienza scolastica e dell'efficacia nella gestione dei processi (11). Quanto all'aggettivo educativo o educante, il disegno d'investirne la scuola è parso loro parimenti evasivo e mistificatorio.

La "battaglia semantica" non è mai vinta una volta per tutte. I nomi e le cose tendono a scindersi, se l'esperienza e la cultura non li connettono con sempre nuovi argomenti, o se non si adottano nuove parole per antichi concetti. Sta di fatto che la prospettiva comunitaria, alla quale fra l'altro si dedica nuova attenzione nella più recente sociologia statunitense, sembra oggi avere tutti i titoli per giocare un ruolo di concetto organizzatore super partes e di sintesi equilibratrice di diverse istanze, al di là dell'uso riduttivo che talora se ne è fatto. Si avverte che, senza una scuola almeno tendenzialmente comunitaria, l'autonomia rischia d'essere un attributo senza soggetto (12).

L' Art. 21 della Legge n° 59 del 1997 (detta legge Bassanini) e l'Autonomia Scolastica.

1. Premesso, che il controllo sulle Istituzioni educative, ha rappresentato il luogo e l'agire fondamentale nell'esercizio del potere centralizzato, dove l'istruzione era intesa più come bene di consumo non primario o come generico prerequisito per l'acquisizione di un ruolo lavorativo, che come investimento socialmente e professionalmente mirato; considerato che molte funzioni vitali erano state svolte, non dalla scuola, ma dalla famiglia, dalla comunità locale, dall'apprendimento spontaneo, dalla vita di strada, ecc, lo sviluppo dell'istruzione è stato più la conseguenza che il motore dello sviluppo economico, in quanto domanda sociale di alfabetizzazione. Il fattore trainante dell'economia è stato pertanto la "domanda sociale", individuale e familiare di istruzione. La scuola, come "organismo sociale", dal punto di vista del funzionamento era assicurato dalla co-presenza di tre grandi gruppi di attori sociali: gli insegnanti e gli operatori scolastici, gli allievi e le famiglie degli allievi. Con la differenza che i primi restano nell'ambiente scolastico più a lungo degli ultimi due, ciò a condizionato e continua anche oggi, le istituzioni e i luoghi sociali di istruzione, dove appare come il "luogo aperto" alle sollecitazioni esterne. Il flusso continuo di nuovi attori sociali, con tutte le loro attese, le loro sensibilità culturali di bisogno, le loro concettualizzazioni e pregiudizi, ha prodotto una opinione pubblica diversificata e discontinua, fortemente segnata dal rapporto e dalla esperienza che si è avuto con le tipologie di scuole frequentate nel loro ciclo di vita scolastica e formativa.

Insieme a questo va annoverato la caratterizzazione assunte dalla scuola nel corso di decenni attraverso il reclutamento degli insegnanti e del personale, mediante la flessibilità di ingressi massicci, rischiando di far perdere alla scuola il ruolo e la propria identità educativa. Nel corso degli anni '80, per ragioni di maggiore efficienza ed efficacia si è teorizzata la relativa perdita della centralità della scuola; causa principale la fragilità del sistema "scuola" definito chiuso e autoreferenziale, privo di ogni relazione con la società. Certamente il clima culturale esterno alla scuola, caratterizzato dall'exasperazione dell'incertezza, dalle grandi trasformazioni, da nuovi bisogni di cambiamento, ecc, ha permesso comunque alla scuola di sperimentare le diversità e convivere con la conflittualità

sociale e culturale, ma è anche riuscita a legittimare la sua esistenza e la sua utilità pubblica di educazione e di formazione. La perdita di funzioni sociali della famiglia, il bisogno sempre più incessante di istruzione, rafforzamento del fascio di attese del “cittadino”, il ruolo preponderante dei mass media, restituivano sicuramente alla scuola il ruolo e la centralità sociale di offerta formativa, in quanto servizio pubblico. Tanto le famiglie, quanto gli allievi, come nuove generazioni, vedevano la scuola, come l’agenzia formativa dispensatrice di conoscenze e di educazione, in un sapere integrato tra cultura umanistico – scientifico in grado di scegliere adeguate specializzazioni. Caratterizzato in tal senso e consapevole della propria auto consistenza, il sistema scolastico, in quanto sistema di interazioni sociali, vissute da docenti e allievi e animate dalla relazione con la famiglia, può costituire maggiore stabilità, promuovendo la cultura dell’autonomia, la valorizzazione delle risorse materiali e motivazionali.

2. Tanto l’educazione quanto l’istruzione, in quanto appartenente al sistema scolastico, hanno avuto e continuano ad avere un ruolo centrale per la produzione e la riproduzione delle “disuguaglianze distribuite”. (13) E’ attraverso questa chiave interpretativa che il nuovo “stato sociale” individua il punto di equilibrio tra uguaglianza e differenziazione da realizzare attraverso un sistema formativo basato sul principio di “autonomia”, spostando il potere di controllo dal centro alla periferia e in particolare ai singoli istituti scolastici. Quindi si passa da un modello organizzativo di Scuola centralizzata ad un modello organizzativo di “Scuola Autonoma”, caratterizzata dalla valorizzazione delle risorse esistenti nella scuola e dalle energie presenti nel territorio, riconoscendo così, il servizio pubblico collettivo erogato da istituti autonomi, non solo attribuendo autonomia didattica, organizzativa ed amministrativa, ma anche contabile e gestionale. L’inserimento di elementi di democrazia partecipativa, attuata con i decreti delegati degli anni ’70, sono serviti più a promuovere motivi di dialogo e di consenso che a cambiare concretamente la gestione della scuola. Nel corso di un convegno nazionale sulla scuola degli anni ’90, il Prof. Sabino Cassese, proponeva le seguenti linee di azione: a) riconoscere l’istruzione come servizio collettivo pubblico da erogare attraverso istituti autonomi; b) attribuire agli istituti scolastici autonomia, non soltanto didattica, organizzativa e amministrativa, ma anche contabile e di gestione del personale; c) spogliare l’apparato centrale di compiti gestionali attribuendogli funzioni di determinazione di standards e funzioni di valutazione; d) sopprimere gli uffici provinciali (provveditorati agli studi) per sostituirli con organismi di “relais” tra gli istituti scolastici. Non più il “governo della scuola”, ma l’“autogoverno degli istituti”. Tutto questo era stato anche deciso dalla Conferenza Nazionale della scuola, avvenuta nel 1988, voluto di concerto tra il Ministero della Pubblica Istruzione (Giovanni Galloni) e la camera dei Deputati.

Nel ’90, anche il Ministro Sergio Mattarella, definiva l’autonomia delle unità scolastiche, l’approccio flessibile nel valorizzare le capacità gestionali della periferia, anche per garantire il servizio pubblico dai rischi delle disuguaglianze. Nel favorire tale processo innovativo, l’autonomia avrebbe dovuto essere accompagnata e preceduta dalla costituzione di un servizio permanente di valutazione che permetteva di controllare i risultati del sistema scolastico, tanto a livello locale che a livello centrale, per consentire di intervenire sulle zone o istituti che avrebbero mostrato maggiori difficoltà, mediante azioni compensative. Già il DPR n° 419 del 1974 poneva l’autonomia quale dimensione dell’istituzione scolastica e della professionalità di tutti i suoi operatori. Negli ultimi anni ’90, la parola “Autonomia” era diventata parola chiave per rispondere alle accelerazioni dei processi di cambiamento culturale e sociale attraverso la ricomposizione di paradigmi quali “territorialità - nazionalità”, “periferia – centro”, “burocrazia – professioni educative”, “utenza – servizi”, “scuola – famiglia”, ecc. Nel 1997, inizialmente con la bozza elaborata dal Ministro Berlinguer e in seguito con l’Art. 21 della legge n° 59 del 15 Marzo del 1997 (detta legge Bassanini), l’Autonomia della scuola approda come sperimentazione nelle scuole di ogni ordine e grado, con l’espressione di: Autonomia didattica, Autonomia amministrativa ed Autonomia finanziaria. Tutto faceva presupporre la ricerca e la realizzazione di innovazioni sul piano metodologico e didattico, ricerca e innovazione degli ordinamenti e delle strutture esistenti. Nel ’99, dopo due anni di sperimentazione nelle scuole, l’Autonomia perviene, con il DPR N° 275 al sistema detto “Regolamento dell’Autonomia”.

3. L'Autonomia della scuola e società civile: il ruolo della famiglia. L'Autonomia non è una manutenzione, un miglioramento del vecchio sistema, ma un capovolgimento dei rapporti di subordinazione tra stato centrale e le scuole, una riallocazione alla società civile e in particolare alle famiglie, del potere decisionale e di controllo sui processi educativi. (14) L'introduzione dell'Autonomia delle scuole, come miglioramento della "qualità del servizio" pubblico d'istruzione, pone la modifica dei concetti di "pubblico" e "privato", in riferimento all'istruzione. Ciò segue un cambiamento di rotta del sistema, in un quadro culturale fino ad ora ispirato ad una logica centralistica. Tale contesto normativo considera lo stato, le scuole, i docenti, le famiglie e gli studenti soggetti attivi del sistema formativo; individuando la scuola come luogo di incontro e di azione fra i professionisti, le famiglie e i singoli studenti. In tal senso, la "scuola", intesa come stato sociale, è rete di istituzioni, è appartenenza, è cittadinanza, è patto tra le generazioni (15).

La scuola dell'Autonomia, non è una interpretazione di decentramento ma deve essere considerata autonoma, in quanto "unità scolastica", luogo dove l'istruzione e la formazione si esprimono nell'istituzione scuola, come riconoscimento del valore della comunità sociale di appartenenza. Da qui il processo di Educazione e Formazione sono anche funzione di socializzazione per recuperare e valorizzare l'originario compito dell'identità socio – culturale della "persona", in una prospettiva di relazioni sociali in rete fra agenzie educanti fino all'istituzione di un "sistema formativo integrato", statale e non statale. Quindi, con l'Autonomia, la "scuola" viene restituita alla società civile, in quanto scuola della "Comunità", finalizzata ad esercitare il nobile servizio pubblico rispondente alle attese degli utenti e delle Famiglie.

4. Attuazione del DPR 275. Una Scuola autonoma si caratterizza innanzitutto come Scuola responsabile verso la Comunità che la esprime, in quanto valorizza gli operatori che vi lavorano, per le risposte flessibili e sensibili verso i bisogni di domanda delle famiglie e degli utenti. Una scuola autonoma è responsabile quando riesce a dimostrare la sua affidabilità nei confronti dei soggetti sociali che vedono garantiti i loro progetti e i loro fini. (16) In questa prospettiva il binomio, Scuola – Famiglia, si fa sempre più forte, visto che chi decide la "scelta" della scuola sono in buona parte proprio i genitori. Mentre il modello organizzativo burocratico, manifestava una bassa fiducia reciproca, governata da una normativa prescrittiva, (le Circolari Ministeriali), dove gli operatori avevano ampi margini di interpretazione individuale, rendendo ogni provvedimento inefficace; nella "Scuola dell'Autonomia" l'elemento caratterizzante e qualificante sono i contenuti del Progetto Offerta Formativa d'Istituto (POF), che determinano le scelte della famiglia per quella determinata scuola. Tutto questo modifica il sistema di relazioni tra la scuola e le famiglie, e con esse gli studenti. Pur riconoscendo che la scuola autonoma è una organizzazione complessa, basata sul metodo di individuare punti fondamentali su cui trovano consenso i suoi stessi membri di gestione, che mirano a tenere sotto controllo il processo educativo e non solo i suoi esiti, genitori e scuola stringono un "patto" per conseguire obiettivi educativi specifici. In tal senso, la Scuola si trasforma come "capitale culturale sociale", dove le famiglie, scegliendo liberamente il Piano dell'Offerta Formativa più consono ai propri figli, partecipano attivamente alla gestione creando un "senso di appartenenza" della scuola medesima. (17) (Vedi la mappa concettuale normativa allegata).

Mappa generale normativa caratterizzata

dall'Art. 21

della Legge n° 59 del 15 Marzo 1997

Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa.

RIFORME	CONTENUTO	NORME DI RIFERIMENTO
AUTONOMIA DIDATTICA E ORGANIZZATIVA (Art.21)	Definizione delle regole e delle garanzie per la realizzazione della flessibilità, della diversificazione, dell'efficienza e dell'efficacia del servizio scolastico, dell'integrazione e del miglior utilizzo delle risorse e delle strutture.	<u>Art. 21 legge 59/97</u> (Autonomia delle istituzioni scolastiche) <u>DM 765/97</u> (Sperimentazione dell'autonomia organizzativa e didattica delle istituzioni scolastiche) <u>CM 766/97</u> (Sperimentazione dell'autonomia organizzativa e didattica delle istituzioni scolastiche) <u>CM 239/98</u> (Sperimentazione piani offerta formativa) <u>Dir.238/98</u> (Finanziamento piani offerta formativa) <u>DPR 275/99</u> (Regolamento sull'autonomia) <u>DM 179/99</u> (Sperimentazione dell'Autonomia Scolastica - A.S. 1999-2000) <u>Lett. Cir. 194/99</u> (Finanziamento realizzazione della sperimentazione del POF)
CEDE - BDP (Art.21)	Riordino e definizione delle competenze e delle responsabilità di CEDE, BDP con l'obiettivo di realizzare l'impiego ottimale delle risorse professionali a supporto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche.	<u>D. L.vo 258/99</u> (Riordino del Centro Europeo dell'Educazione e della Biblioteca di Documentazione Pedagogica)
CICLI ISTRUZIONE	Riorganizzazione complessiva del sistema di istruzione, con un percorso dai 5 ai 18 anni, articolato in due cicli: il primo fino ai 12 anni, il secondo dai 12 ai 18. Obbligo scolastico fino ai 15 anni, diritto formativo fino a 18.	<u>Legge n. 30 del 10/2/2000</u> (Legge-quadro sul riordino dei cicli scolastici)
DECENTRAMENTO COMPETENZE STATO	Per rendere più efficiente ed efficace la pubblica amministrazione, trasferimento	<u>Dlgs 112/98</u> (Conferimento di funzione e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti Locali)

AGLI ENTI LOCALI (Capo 1)	di funzioni di carattere gestionale e amministrativo dall'amministrazione centrale dello Stato alle regioni e agli Enti Locali. Trasferisce anche le competenze relative alla rete scolastica.	
DEFINIZIONE DIRIGENZA SCOLASTICA (Art.21)	Definisce la specifica dirigenza scolastica da attribuire ai capi d'istituto, contestualmente all'acquisizione della personalità giuridica e dell'autonomia da parte delle singole istituzioni scolastiche.	<u>Dlgs 59/98</u> (Disciplina della qualifica dirigenziale dei Capi di Istituto sulle istituzioni scolastiche autonome) <u>CM 461/98</u> (Corsi di formazione per il conferimento della qualifica dirigenziale ai Capi di Istituto)

DIMENSIONAMENTO UNITÀ SCOLASTICHE (Art.21)	Definizione delle dimensioni, per l'attribuzione della personalità giuridica e l'autonomia, alle istituzioni scolastiche e delle deroghe dimensionali in relazione a particolari situazioni territoriali o ambientali.	<u>DPR 233/98</u> (Regolamento recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche)
INNALZAMENTO OBBLIGO SCOLASTICO	Innalzamento della durata dell'obbligo scolastico da otto a 9 anni, fino a 15 anni di età.	<u>Legge 9/99</u> (Elevamento dell'obbligo di istruzione) <u>DM 323 del 9.8.99</u> (Regolamento attuativo dell'obbligo di istruzione) <u>CM 22/99</u> (Disposizioni urgenti per l'elevamento dell'obbligo di istruzione)
MINISTERO PUBBLICA ISTRUZIONE (Artt.11 e 13)	Riordino del Ministero della PI e degli Uffici periferici dopo il trasferimento di compiti e funzioni alle scuole.	<u>D. L.gvo 300 del 30/7/99</u> (Riforma dell'organizzazione del Governo) <u>Regolamento approvato dal Consiglio dei Ministri il 17/3/2000</u> (Regolamento recante norme in materia di Autonomia delle istituzioni scolastiche ai sensi dell'art.21, della legge 15 marzo 1999, n.59) <u>DD.MM. 301, 302, 303, 304, 305/99</u> (Sperimentazioni della riforma dell'Amministrazione scolastica))
NORME PER IL DIRITTO DEI DISABILI	Le nuove norme modificano ed integrano le leggi esistenti	<u>Legge n. 17 del 28/1/99</u> (Integrazione legge 104/92) <u>Legge 104/92</u> (Legge-quadro per l'assistenza,

		l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate)
NUOVA LEGGE PER IL SOSTEGNO ALLA MATERNITA'	Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città	<u>Legge n. 53 del 8/3/2000</u> (Nuova legge per il sostegno alla maternità e sulla formazione) <u>Legge 104/92</u> (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate)
NUOVI ESAMI DI STATO	Il nuovo esame di stato tiene conto del curriculum degli studi, contiene infatti una sostanziale modifica nei contenuti, rispetto al precedente. Prevede la valutazione conclusiva del corso di studi, considerando l'esito degli esami e i risultati degli ultimi tre anni del corso di studi. L'esame comprende tre prove scritte ed un colloquio su tutte le materie dell'ultimo anno scolastico.	<u>Legge 425/97</u> (Disposizioni per la riforma degli esami di Stato) <u>DPR n. 323/98</u> (Regolamento esami) <u>DM. 518/99</u> (Nomina e formazione delle commissioni) <u>DM. 519/99</u> (Modalità di svolgimento della prima e seconda prova scritta) <u>DM. 520/99</u> (Caratteristiche generali della terza prova scritta) <u>OM 31/00</u> (Istruzioni e modalità organizzative ed operative svolgimento esami) <u>CM 280/99</u> (Candidati esterni) <u>CM 158/99</u> (Commissari supplenti) <u>CM 157/99</u> (Le assenze dei commissari) <u>CM 1/2000</u> (Attività preparatoria per gli esami di stato) <u>CM 114/00</u> (Formazione a distanza) <u>DM 24/2/00</u> (Crediti formativi) <u>DM.295/99</u> (Materie esami)
OBBLIGO FORMATIVO	I giovani fra i 15 e 18 anni di età sono tenuti a iscriversi e frequentare percorsi e/o attività formative	<u>Art.68 della Legge 144/99</u> (Obbligo di frequenza di attività formative) <u>Testo Accordo Conferenza Stato-Regioni</u> <u>Regolamento Governativo sull'obbligo di frequenza nella scuola secondaria superiore</u> <u>Regolamento sull'obbligo di frequenza nel sistema regionale di Formazione Professionale e nell'apprendistato</u> -
ORGANI COLLEGIALI D'ISTITUTO	Testo coordinato predisposto dal comitato ristretto, finalizzato a definire gli organi interni alla scuola, le loro competenze e le prerogative delle diverse componenti scolastiche.	<u>Testo</u> (Unificato del Comitato ristretto della VII Commissione Camera Deputati)
ORGANI COLLEGIALI NAZIONALI, PROVINCIALI E DI-	Riforma degli organi collegiali territoriali. Armonizzazione della composizione, dell'organizzazione e	<u>DPR 233 del 30/6/99</u> (Regolamento recante norme per il dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche)

STRETTUALI (Art.21)	delle funzioni dei nuovi organi collegiali con la competenza dell'amministrazione centrale e periferica, eliminando le duplicazioni organizzative e funzionali.	
PARITÀ SCUOLA PUBBLICA PRIVATA	Legge riguardante "disposizioni per il diritto allo studio per l'espansione, la diversificazione e l'integrazione dell'offerta formativa del sistema pubblico dell'istruzione e della formazione".	Legge n. 62 del 10/3/2000 (Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione)
SAPERI DI BASE	Ripensamento complessivo degli obiettivi del sistema di istruzione, partendo da una riflessione sui saperi essenziali per i giovani della nostra epoca, affidata ad una commissione tecnico-scientifica (Comm. dei Saggi).	Sintesi commissione (I contenuti essenziali per la formazione di base) Sintesi Maragliano (Sintesi dei lavori della Commissione) DM 50/97 (Commissione Tecnico-Scientifica per le proposte di riforma della scuola) DM 84/97 (Modifiche ed integrazioni alla Commissione Tecnico-Scientifica)
SERVIZIO NAZIONALE QUALITÀ ISTRUZIONE	Affidamento al CE-DE del compito di ricerca valutativa e di predisposizione dei parametri per la valutazione degli standard del sistema di istruzione.	Direttiva 307/97 (Comitato per valutare il prodotto educativo) Relazione valutazione (Relazione conclusiva della Commissione tecnico-scientifica)
SISTEMA DI I- STRUZIONE E FORMAZIONE TECNICA SUPERIORE	Istituzione di corsi biennali/triennali di formazione post-secondaria, non universitaria, finalizzata all'acquisizione di competenze professionali specifiche.	Art. 69 Legge 144/99 (Istituzione del sistema di istruzione e formazione tecnica superiore) Regolamento attuativo (Schema di decreto interministeriale, approvato dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni.Città del 4.4.2000) Certificazione finale (Modello di certificazione finale dei percorsi IFTS e modalità di composizione delle Commissioni giudicatrici)
STATUTO STUDENTI	Ridefinizione dei diritti, dei doveri e delle norme disciplinari delle studentesse e degli studenti.	DPR 249 del 24.6.98 (Regolamento recante lo statuto delle studentesse e studenti nella scuola secondaria)

NOTE

- (1) G. Raffaele, in istruzione ed educazione tra scuola e famiglia nel mezzogiorno in età liberale; saggio relazionato al convegno internazionale su “Mutamenti della famiglia nei paesi Occidentali” Bologna 6/8 ottobre 1994.
- (2) F. Bartolomeo, in “I difetti del sistema d’educazione dei due inglesi Bell e Lincey, 1839.
- (3) Rivista Ondine, Scuola superiore dell’economia e delle finanze; anno II, n. 1 Gennaio 2005. Stato e società nella storia della scuola italiana.
- (4) B. Amante, in “Nuovo codice scolastico vigente (Leggi, decreti, regolamenti, circolari e programmi dal 1859 al 1901; Roma , 1901.
- (5) Soldani in AA.VV. “L’educazione delle donne all’indomani dell’unità. Un problema a molte dimensioni, in Passato e Presente. N° 17, 1988.
- (6) D. Ragazzini, in dizionario di storia “ riforma gentile” documento da sito Web.
- (7) Mario Lodi e Giocchino Maviglia, in editoriale del 15 novembre 2000, “riforma della scuola e riordino dei cicli scolastici, Sito Web.
- (8) Barbaglia, 1974.
- (9) Cesareo, 1974, p. 45.
- (10) Matteo Ganino, in “Web scuola”: qualche domanda sugli organi collegiali.
- (11) UCIIM, concetto di Comunità Scolastica, sullo sfondo della società educativa, sito Web.
- (12) UCIIM, concetto di Comunità Scolastica, sullo sfondo della società educativa, sito Web.
- (13) L. Ribolzi, 2000, p. 225.
- (14) L. Ribolzi, 2000, p. 229.
- (15) Costituzione Italiana, Art. 3: attribuisce alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli per promuovere le persone e le formazioni sociali, sottolineando pertanto, quei valori etico-sociali che vedono nella famiglia e nella scuola quei diritti da riconoscere per promuovere, sostenere, incentivare, sviluppare e potenziare; Art. 5: “la Repubblica riconosce e promuove le autonomie locali.... Adegua i principi e i metodi della legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento”. Decentrare significa portare al centro delle Istituzioni e dei servizi, vicino al cittadino, valorizzando i soggetti, le formazioni sociali nella logica della sussidiarietà.
- (16) L. Ribolzi, 2° rapporto Mondatori.
- (17) Per una lettura giuridica e di controllo dell’autonomia scolastica, dalla sperimentazione in poi, seguono le tabelle sottostanti, compreso l’approfondimento sul POF