

Onofrio Bellifemine

Dal piano Fanfani alle soglie del nuovo millennio: le principali riforme della scuola pubblica nel dibattito parlamentare. Una proposta di percorso

ABSTRACT

Nel secondo dopoguerra la scuola pubblica italiana è stata al centro di una complessa progettualità politica, che ha cercato di articolare una risposta alle urgenti domande di partecipazione, modernizzazione e democratizzazione dell'intero comparto sollevate con sempre maggior forza. Il seguente saggio, attingendo a fonti parlamentari e alla pubblicistica del periodo, cerca di offrire la ricostruzione di un percorso che, dispiegandosi a partire dagli anni Cinquanta sino alla fine della "Prima Repubblica", racconta molto delle tumultuose trasformazioni sociali, economiche e culturali che hanno attraversato il Paese. In particolare, si sono scelti quattro momenti che, pur non assorbendo completamente questo processo, ne raccontano dinamiche ed evoluzioni fondamentali: il *Piano per lo sviluppo della scuola nel decennio dal 1959 al 1969* del 1958; la legge sulla scuola media unica del 1962; i decreti delegati del 1974, gli anni Ottanta segnati dal ministero Falcucci.

Parole chiave: Italia, scuola pubblica, "Prima Repubblica", Decreti delegati, Falcucci

In the post-World War II period, the Italian public school system was at the center of a complex political project aimed at responding to the urgent demands for participation, modernization, and democratization of the entire sector, which were increasingly being voiced. This essay, drawing on parliamentary sources and the period's publications, seeks

to reconstruct a path that, unfolding from the 1950s to the end of the "First Republic", tells much about the tumultuous social, economic, and cultural transformations that swept through the country. Specifically, four key moments have been selected which, although they do not fully encompass this process, illustrate its fundamental dynamics and evolutions: the 1958 Plan for the Development of Schools during the Decade from 1959 to 1969; the 1962 law on the unified middle school; the delegated decrees of 1974; and the 1980s, marked by the Falcucci ministry.

Keywords: Italy, public school, "First Republic", Delegated Decrees, Falcucci

ONOFRIO BELLIFEMINE

Onofrio Bellifemine è Assistant Professor presso l'Università Cardinale Stefan Wyszyński di Varsavia, dove insegna Storia dell'Italia contemporanea ed è docente a contratto presso l'Università eCampus, dove insegna Storia contemporanea nel corso di laurea in Scienze della formazione e dell'educazione. Si occupa di meridionalismo, storia del giornalismo, storia dello sport, storia dei partiti politici. Nel 2018 ha pubblicato per il Mulino il saggio intitolato *Una nuova politica per il Meridione: la nascita del quarto centro siderurgico di Taranto (1955-1960)* e nel 2023, per la Firenze University Press, *Maledetta Signora', Storia dell'antijuventinismo (1897-2023)*.

o.bellifemine@uksw.edu.pl

Introduzione

Nel corso della seconda metà del Novecento, quello della scuola si è configurato come un complesso e dinamico terreno di proposte, esperimenti, riforme. Attraversata da trasformazioni dalla portata dirimpente, la società italiana ha avanzato con sempre maggiore forza pressanti richieste di un adeguamento del sistemato educativo ai tempi nuovi, di una sua modernizzazione, di un allargamento della partecipazione all'istruzione pubblica e allo stesso tempo di una sua democratizzazione. Richieste alle quali la politica ha cercato di formulare una risposta. Sarebbe impossibile, qui, ricostruire per intero questo processo e si è scelto quindi di offrire un percorso di studio di taglio politico-istituzionale sulla scuola pubblica italiana, tenendo principalmente conto degli atti parlamentari e della posizione dei principali partiti politici. Si sono scelti in particolare quattro momenti, ovviamente non esaustivi dell'intero dibattito, ma ritenuti di grande interesse perché in grado di sottolineare importanti tendenze e sviluppi: gli anni Cinquanta, con il *Piano per lo sviluppo della scuola nel decennio dal 1959 al 1969* del 1958 e quindi un primo tentativo di articolare una politica di programmazione scolastica sempre più urgente per una società, quella italiana, radicalmente trasformata dal boom economico; la legge sulla scuola media unica del 1962, che prolunga l'obbligo scolastico fino ai 14 anni di età, e il dibattito sul latino dall'alto contenuto simbolico; i decreti delegati del 1974, che avrebbero rivoluzionato la struttura giuridico-amministrativa scolastica; gli anni Ottanta del ministero Falcucci, durante i quali si tentò di rispondere ai grandi cambiamenti culturali in corso, disponendo provvedimenti a favore degli studenti con disabilità, avviando i primi corsi di informatica e gestendo la revisione del Concordato a scuola.

Una richiesta urgente: gli anni Cinquanta

Il 12 ottobre del 1951 la Commissione XI (Lavoro) della Camera, in sede deliberante, approvava l'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sulla miseria in Italia. Composta da 15 deputati, numero successivamente elevato a 21, venne ufficialmente istituita il 4 giugno 1952, presieduta dal socialdemocratico Ezio Vigorelli. Avrebbe lavorato intensamente sino al 25 marzo 1953 e i suoi risultati sarebbero stati pubblicati in una collana comprendente 15 volumi.¹ Si fotografavano in modo chiaro i gravi limiti e le gravi criticità che attanagliavano il Paese: quasi il 12% delle famiglie italiane, 1.345.000 famiglie, era indigente, con una percentuale particolarmente importante al Sud, il 22%, e allarmante appariva il problema abitativo con il 60% delle

¹ *Atti della Commissione parlamentare di inchiesta sulla miseria in Italia e sui mezzi per combatterla*, Roma, Camera dei deputati, 1953-1958, 15 vol.

famiglie costrette in abitazioni inadeguate e sovraffollate. Il tasso di mortalità infantile era il più alto dell'Europa occidentale e il 65% delle famiglie non poteva acquistare carne. Si trattava di un'inchiesta destinata a lasciare larghe tracce:

non approfondì più di tanto le cause della miseria, ma quanto segnalato bastava per evidenziare la presenza delle stesse cause, secondo un circolo vizioso che teneva insieme analfabetismo, ignoranza, assenza di qualifiche professionali, disoccupazione dei genitori, evasione dell'obbligo scolastico, lavoro minorile e quindi di nuovo analfabetismo e tutto quel che seguiva.²

Dati drammatici, che saranno confermati dalle inchieste sulla disoccupazione³ e sulle condizioni dei lavoratori.⁴ Si apriva la strada verso una presa di coscienza collettiva sull'urgenza di avviare un rinnovamento culturale in grado di rispondere a tali istanze e di fornire risposte risolutive ed immediate.

Il 22 settembre del 1958 il Governo Fanfani presentò al Senato il disegno di legge n. 129 dal titolo *Piano per lo sviluppo della scuola nel decennio dal 1959 al 1969*. Si trattava di un documento che, nelle sue prime intenzioni, avrebbe dovuto avviare una prima strutturata politica di programmazione scolastica e rispondere ai profondi, urgentissimi problemi che la società italiana stava ponendo all'intero comparto dell'istruzione. È stato osservato che:

la scuola di base, come ufficiosamente comincia ad essere designato il segmento scolare dalla scuola dell'infanzia alla scuola media, giunge alle soglie degli anni '60 trafelata e con l'acqua alla gola, come del resto tutto il sistema formativo del Paese. I suoi problemi di fondo, ossia l'incremento capillare ed equilibrato su tutto il territorio nazionale dei vari tronconi, il loro raccordo organico, il rapporto con la scuola privata, la formazione a livello quantitativo e qualitativo, dei docenti, non solo sono ancora tutti sul

2 G. Vecchio, P. Trionfini, *Storia dell'Italia Repubblicana (1946-2014)*, Milano, Monduzzi, 2015, p. 118. Sull'inchiesta anche: F. Barbagallo, *L'Italia repubblicana*, Roma, Carocci, 2009, pp. 44-46; A. Lepre, *Storia della Prima Repubblica. L'Italia dal 1943 al 2003*, Bologna, Il Mulino, 2004, pp. 142-145; M.L. Salvadori, *Storia d'Italia. Il cammino tormentato di una nazione, 1861-2016*, Torino, Einaudi, 2018, pp. 371-374.

3 Avviata il 4 dicembre 1951 con l'istituzione di una commissione presieduta dal socialdemocratico Roberto Tremelloni, l'inchiesta si protrasse sino al 25 marzo del 1953. Vi lavorarono inizialmente 15 deputati, diventati poi 21 nel marzo del 1952. La commissione colse con dovizia di particolari uno dei problemi più drammatici del Paese. L'inchiesta verrà pubblicata in 5 volumi. <https://inchieste.camera.it/disoccupazione/home.html?leg=01&legLabel=I%20legislatura>. Per una attenta ricostruzione storica sull'inchiesta si veda: G. Palamara, *Una repubblica fondata sul lavoro: l'inchiesta parlamentare sulla disoccupazione, 1950-1954*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.

4 Avviata dalla Camera dei Deputati e dalla Commissione X del Senato della Repubblica, rispettivamente il 28 gennaio 1955 e il 3 marzo 1955, l'inchiesta aveva il compito di analizzare l'efficienza della legislazione a tutela dei lavoratori, il rispetto della normativa vigente e di avanzare ulteriori proposte per migliorare le condizioni lavorative e l'ambiente di lavoro. La commissione, presieduta dal democristiano Leopoldo Rubinacci e composta da 15 deputati e 15 senatori, lavorò sino al 13 febbraio 1957. I lavori saranno pubblicati in 25 volumi. Sull'inchiesta: <https://inchieste.camera.it/lavoratori/home.html?leg=02&legLabel=II%20legislatura>.

tappeto, ma nessuno di essi sembra avviato a soluzione rapida e funzionale. Tuttavia l'espansione economica che comincia a manifestarsi in forme più massicce a partire dal 1958 provoca un'altrettanta massiccia domanda di istruzione che impone alle forze governative l'approntamento di un piano di sviluppo per la scuola più articolato di quanto non sia stato il progetto Gonella degli anni '50.⁵

Il piano prevedeva lo stanziamento di 1386 miliardi di lire, aumentati poi a 1533 per il decennio 1959-1969, e una politica di sviluppo che si sarebbe concentrata in particolare su due macroscopiche carenze, che inficiavano il funzionamento della scuola italiana: la mancanza di classi sufficienti ad accogliere tutta la popolazione dai 6 a 14 anni e l'insufficienza di aule che avrebbe dovuto pareggiare il numero delle classi.⁶ Il piano prevedeva inoltre stanziamenti per l'edilizia scolastica, per le dotazioni di gabinetto e attrezzature scientifiche, per il patronato scolastico, per lo stanziamento di borse di studio, per l'assistenza universitaria e l'aumento degli organici (12.500 unità per scuole differenziali, 4563 per la scuola popolare). Luigi Pedrazzi, nella sua relazione introduttiva al Convegno indetto a Bologna nel novembre 1958 dalla rivista «Il Mulino», di cui era stato tra i fondatori, ne aveva ben sottolineato le ambizioni: «il Piano per lo sviluppo della scuola nel decennio dal 1959 al 1969 rappresenta di per sé la più impegnativa assunzione di responsabilità prospettata in ordine ai problemi della scuola da un governo italiano nel dopoguerra».⁷ Il piano però presentava numerosi punti critici che le opposizioni non esiteranno a mettere in evidenza. Tra le questioni più spinose emergeva quella del finanziamento pubblico alla scuola privata.⁸ L'articolo 25 infatti non escludeva la possibilità per la scuola privata di accedere a tali contributi pubblici, spalancando le porte su una questione particolarmente scottante. Il democristiano Adone Zoli, relatore di maggioranza, spiegava che il disegno di legge, in conformità con quanto stabilito dalla Costituzione italiana e dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'Uomo, non negava la centralità dello Stato nel garantire a tutti i cittadini l'accesso a un percorso formativo gratuito e di livello, ma si spendeva allo stesso tempo per garantire il diritto alle famiglie che lo avessero ritenuto opportuno di ricorrere a scuole private o dirette da religiosi.⁹ Una posizione che Zoli difenderà anche in sede di discussione al Senato il 18 novembre del 1959:

c'è un diritto da parte della famiglia e un dovere da parte dello Stato: perfettamente

5 G. Genovesi, *Storia della scuola in Italia dal Settecento ad oggi*, Bari, Laterza, 2005, p. 188.

6 Senato della Repubblica (d'ora in avanti SdR), Atti parlamentari, Legislatura III, 1958-59, Disegni di legge e relazioni 129A, p. 7.

7 Ibidem.

8 È stato notato al riguardo: «c'era stato il tentativo di utilizzare il nuovo terreno della programmazione per forzarlo in direzione del finanziamento della scuola privata (emendamento Franceschini), contro cui si era battuta l'ADESSPI, trovando echi in quei cattolici democratici secondo i quali lo Stato doveva prioritariamente assicurare l'efficienza della scuola di tutti». G. Ricuperati, *Storia della scuola in Italia*, Brescia, La Scuola, 2015, p. 12.56.

9 SdR, Disegni di legge 1958-1959, cit., p. 22.

d'accordo. Su questo non c'è dubbio. Ma accanto a questo c'è anche il diritto di sostituire non, già i genitori poveri, ma i genitori incapaci, anche se ricchi. Non è questione di possibilità o di impossibilità economica; è questione di capacità, e se voi intendete la capacità soltanto sotto il profilo economico, non mi levo affatto il cappello ma mi scandalizza.¹⁰

Una posizione duramente bersagliata ad esempio dal PSI. Il 12 novembre Domenico Macaggi evidenziava come il sistema delle borse di studio e dell'assistenza scolastica previsto nel disegno di legge era assai vago e di larga interpretazione e presentava invece gravi deficienze «tecniche e finanziarie» ed esprimeva il timore che i contributi statali alle scuole private potessero trasformarsi in «antidemocratici ed incostituzionali strumenti di propaganda politica di parte e nello stesso tempo in mezzi inammissibili di concorrenza alla scuola statale».¹¹ Una posizione ribadita in sede di dichiarazione di voto, il 9 dicembre, dal collega di partito, il sindacalista Gaetano Barbareschi che, denunciando la situazione di gravissima crisi della scuola pubblica italiana, descritta come un vecchio e decrepito edificio, bocciava il disegno di legge giudicato come incostituzionale in molte sue componenti:

Le leggi base della nostra scuola sono veramente vecchie ed il numero dei nostri analfabeti e dei semi analfabeti, che ai primi possono essere sommati, è così elevato che colpa grave sarebbe se noi non sapessimo, con massima rapidità, reperire forme e mezzi che ci consentano di cancellare al più presto questa situazione che noi socialisti consideriamo una dolorosa piaga nazionale. La nostra scuola ha bisogno di tutto: aule, insegnanti, attrezzature elementari, gabinetti scientifici...il provvedimento non rispetta in molte parti i principi della Costituzione repubblicana.¹²

Era una posizione sostanzialmente vicina a quella del PCI che, per bocca dello storico delle religioni e docente universitario Ambrogio Donini, denunciava lo squilibrio degli interventi a favore della scuola privata, gli impegni finanziari promessi, ritenuti troppo vaghi, e in genere le linee complessive del disegno di legge che, schiacciato in uno sforzo meramente finanziario, mancava di articolare un intervento che avrebbe invece dovuto cambiare gli elementi fondamentali di una scuola giudicata ancora «classista».¹³ La dichiarazione di voto venne affidata a Umberto Terracini il quale, oltre a riproporre lo schema critico esposto fin lì dalle opposizioni, avanzava un'ulteriore riflessione su ruoli e compiti dello stato, osservando che il disegno di legge avrebbe lasciato troppa libertà operativa agli enti locali. Sebbene il PCI puntasse al potenziamento di questi enti, spiegava Terracini, si sarebbe trattato di un modo per

10 SdR, seduta 18 novembre 1959, p. 9293.

11 Ivi, p. 9145.

12 SdR, seduta 9 dicembre 1959, p. 9734.

13 SdR, seduta 18 novembre 1959, p. 9145.

favorire «la scuola privata, o meglio la scuola confessionale».¹⁴

Il provvedimento sarà quindi approvato dal Senato il 9 dicembre 1959 con 113 voti a favore, 78 contrari, 5 astenuti, per arrivare poi alla Camera dei Deputati il 19 dicembre dello stesso anno. La relazione dell'VIII commissione permanente (Istruzione e belle arti) venne presentata alla Presidenza del Consiglio il 29 aprile del 1961 ed ebbe come relatore per la maggioranza il deputato Giuseppe Ermini, rettore dell'Università di Perugia,¹⁵ mentre la relazione di minoranza venne presentata il 25 maggio del 1961 ed ebbe come relatore il socialista Tristano Codignola.¹⁶ Si misuravano due punti di vista che, pur concordando sulla assoluta necessità di inaugurare un nuovo corso per l'istruzione pubblica italiana e di procedere con urgenza al lancio di riforme di carattere strutturale, non riuscivano ancora a marciare lungo la stessa strada. Nella relazione di Ermini, il piano che, come visto, era stato al centro di numerose perplessità e critiche al Senato, veniva meglio inquadrato, precisando che non era, e non poteva esserlo, «un piano di riforma scolastica» ma piuttosto «un piano finanziario relativo ad iniziative sulla scuola, valido per un decennio».¹⁷ Proprio questo, secondo l'attenta e dettagliata relazione di Codignola, rappresentava il punto debole del disegno di legge. Rifacendosi alle proposte critiche avanzate dal Centro di Educazione e dalla Svimez a Villa Falconieri (Frascati, 12-14 maggio 1961), che sottolineavano «l'urgenza di pervenire ad una pianificazione degli interventi nel campo della scuola», e agli studi del pedagogista Aldo Visalberghi, il parlamentare socialista denunciava l'«inefficienza» e la «disorganicità» del piano.¹⁸ Il suo grave demerito sarebbe stato quello di non assumersi la responsabilità di imboccare chiaramente precisi indirizzi politici, di articolare una convincente politica scolastica, cercando invece di mediare più posizioni senza però valorizzarne veramente nessuna.¹⁹

Il piano di fatto non vedrà mai la luce, sostituito dallo stralcio triennale, diventato poi la legge 1073 del 24 luglio 1962, conosciuta come *Provvedimenti per lo svilup-*

14 SdR, seduta 9 dicembre 1959, p. 9735. In sede di dichiarazione di vot, o oltre alle dichiarazioni contrarie del PCI e del PSI e quella favorevole della DC e del MSI, si registrava anche l'astensione dei liberali, che espressero i propri dubbi per bocca dell'avvocato Mario Venditti: «il Parlamento è costretto a firmare una cambiale in bianco di circa 800 miliardi, senza sapere quale possa essere con precisione l'uso a cui sarà destinata questa somma ingente; dal lato politico, perché noi liberali abbiamo dovuto abdicare, strada facendo, a quelli che sono i principi tradizionali dei rapporti tra la scuola statale e la scuola privata. Per questo duplice motivo il Partito liberale si astiene dalla votazione in Senato: riservandosi la più ampia libertà innanzi all'altro ramo del Parlamento, al quale saranno riproposti tutti gli emendamenti che in questa sede sono stati respinti». Ibidem. La dichiarazione di voto per la DC, che voterà all'unanimità a favore del provvedimento, verrà invece formulata dal costituzionalista e docente universitario di diritto pubblico e diritto internazionale presso l'università di Catania, Carmelo Caristia. Ivi, p. 9742.

15 Camera dei Deputati (d'ora in avanti CdD), III legislatura, disegni di legge e relazioni, n.1868-A, relazione dell'VIII commissione permanente, relatore Ermini, maggioranza.

16 CdD, III legislatura, documenti, disegni di legge e relazioni, n.1868-A bis, relazione dell'VIII commissione permanente, relatore Codignola, minoranza.

17 CdD, disegni di legge, relatore Ermini, cit., p.6.

18 CdD, disegni di legge, relatore Codignola, cit., p. 25.

19 Ivi, p. 26.

po della scuola nel triennio dal 1962 al 1965. Il ripiegamento tattico del governo, su cui pesava indubbiamente moltissimo il nodo del finanziamento previsto alle scuole non statali, venne sottolineato dalle opposizioni e in particolare dal PCI, per il quale il piano triennale certificava l'inadeguatezza del progetto e testimoniava quindi del livello dei dubbi e delle ostilità sollevate nel paese e nel mondo della politica.²⁰ Il provvedimento verrà approvato dalla Camera il 20 giugno 1962 e dal Senato il 17 luglio 1962.²¹ La stessa legge prevedeva anche l'istituzione di una commissione d'indagine composta da 31 membri, 16 parlamentari e 15 esperti in materie scolastiche ed economiche. Erano vicende che si inserivano in trasformazioni politiche più articolate:

l'incontro fra socialisti e cattolici, che avrebbe portato a una nuova e complessa esperienza di Centro Sinistra, si concretò per quanto riguarda la scuola su tre punti qualificanti: il ritiro del Piano decennale e la sua sostituzione con uno stralcio triennale, la realizzazione della scuola dell'obbligo fino ai quattordici anni, la creazione di una Commissione d'indagine formata non solo da deputati e senatori, ma anche da esperti della scuola ed economisti per l'elaborazione delle altre riforme scolastiche.²²

“Uguaglianza di diritti per tutti”: la scuola media unica, gli anni Sessanta

La commissione istituita dalla legge 1073 del 24 luglio 1962 (articoli 54, 55, 56) fu composta da 31 membri, 16 parlamentari e 15 esperti (8 in materia scolastica e 7 in materie economiche) e presentò la propria relazione al ministro Luigi Gui il 24 luglio 1963. Suo compito era quello di elaborare proposte nel campo della didattica, dell'edilizia scolastica, del potenziamento degli organici, dell'istruzione professionale e svolse un notevolissimo lavoro di indagine ed analisi.²³ Nella sua composizione offriva

20 Così, ad esempio, in sede di discussione Alessandro Natta: «La democrazia cristiana si è trovata di fronte ad ostacoli, obiezioni e critiche da parte di numerosi settori e ha dovuto constatare (come ha riconosciuto ieri lo stesso onorevole ministro) la difficoltà, anzi l'impossibilità, di realizzare sul piano una maggioranza. Ed invero il piano non aveva solo i ... limiti di carattere tecnico-organizzativo e la mancanza di una saldatura fra l'esigenza di espansione e di sviluppo dell'organizzazione della scuola e il suo riordinamento e la sua riforma) ma rappresentava il tentativo evidente di affermare un pluralismo scolastico, organizzato e finanziato dallo Stato, che è cosa assai diversa dalla libertà dell'iniziativa scolastica e pedagogica privata». CdD, seduta del 20 giugno 1962, p. 30170.

21 CdD seduta del 20 giugno 1962, p. 30281; SdR, seduta 17 luglio 1962, pp. 27046-27084. Sul piano decennale per la scuola: T. Codignola, *Nascita e morte di un piano. Tre anni di battaglia per la scuola pubblica*, Firenze, La Nuova Italia, 1962; G. Medici, *Introduzione al piano sulla scuola*, Roma, Stampa Istituto Poligrafico dello Stato, 1959.

22 G. Ricuperati, *Storia della scuola*, cit., p. 12.55.

23 Su questo punto è però stato notato che: «la commissione seppure metta a fuoco con acume, puntualità e notevole documentazione i nodi più problematici della scuola italiana, resta a livelli modesti...per quanto riguarda proposte di soluzione». G. Genovesi, *Storia della scuola*, cit., p. 189.

una buona rappresentanza del mondo dei partiti e delle realtà associative. La pattuglia più nutrita era quella democristiana con 14 membri, tra cui spiccava il senatore Giuseppe Ermini, già ministro della Pubblica Istruzione, mentre il PCI poteva contare sul senatore Ambrogio Donini e i deputati Raffaele Sciorilli Borrelli e Alessandro Natta. Il PSI venne rappresentato dal senatore Piero Caleffi e dal deputato Codignola oltre che da tecnici come Aldo Visalberghi e Antonio Santoni Rugiu.²⁴ Quello stesso 1962 avrebbe assunto un significato di perno nei nuovi assetti dell'istruzione pubblica italiana, con il varo della legge sulla scuola media unica da parte del IV governo Fanfani, ministro dell'Istruzione il democristiano Luigi Gui (che sarà il titolare del dicastero dal '62 al '68), ma che vedrà un importante contributo anche da parte di Tristano Codignola, responsabile del settore scuola del partito socialista.²⁵ La legge, insieme alla riforma sulla nazionalizzazione dell'energia elettrica (n. 1643 del 6 dicembre), costituirà un primo tassello di un'alleanza politica, quella tra DC e PSI, che avrebbe avuto poi un immediato sbocco politico nel governo Moro I, nel dicembre del 1963.²⁶ Sarà il frutto di un lungo, intenso, a tratti travagliato percorso parlamentare, nel quale si misurarono molteplici punti di vista e sensibilità. La legge avrebbe dato seguito all'articolo 34 della Costituzione, che prevedeva una scuola obbligatoria e gratuita per almeno otto anni. L'Italia vi arrivava più tardi rispetto ad altri paesi europei:

è solo con la 1859, indicata da molti come uno dei primi risultati del centrosinistra, che il diritto/dovere all'istruzione elementare trova progressivamente una risposta generalizzata facendo crescere in dieci anni da meno del 50% a più dell'80% il numero dei cittadini in possesso di licenza di scuola media. I motivi alla base del ritardo, scandaloso rispetto alle scelte degli altri Paesi europei, appaiono essere principalmente due. Da un lato, il tentativo continuo della Democrazia cristiana di individuare i modi per superare l'obbligo costituzionale (articolo 33) di non prevedere finanziamenti per le scuole private ricercando soluzioni che privilegiassero o comunque sostenessero gli Istituti scolastici afferenti al mondo cattolico. Dall'altro lato, la difficoltà, anche interna alle opposizioni, di rinunciare alla vecchia tradizione culturale di un percorso scolastico fondato su di un approccio umanistico incentrato sull'insegnamento del latino.²⁷

24 Ricuperati, 1258. Sulla Commissione: Ministero della Pubblica Istruzione, *Relazione della Commissione d'indagine sullo stato e sullo sviluppo della pubblica istruzione in Italia*, Roma, 1963, 2 voll.

25 Sulla legge 1859: T. Codignola, (1986). *La guerra dei trent'anni. Come è nata la scuola media in Italia*, in M. Gattullo, A. Visalberghi, *La scuola italiana dal 1945 al 1983*, Firenze La Nuova Italia, 1986, pp. 120-148. L. Ambrosoli, *La scuola in Italia dal dopoguerra ad oggi*, Bologna, Il Mulino, 1982; M. Baldacci, F. Cambi, A. Cardini, C.G Lacaïta, M. Degl'Innocenti, *Il centro-sinistra e la riforma della scuola media (1962)*, Manduria, Lacaïta, 2004. S. Oliviero, *La scuola media unica: un accidentato iter legislativo*, Firenze, CET, 2007; S. Santamaita, *Storia della scuola. Dalla scuola al sistema formativo*, Milano: Pearson, 2021.

26 Sul contributo di Aldo Moro e Luigi Gui alla legge: D. Gabusi, *La nascita della scuola media unica negli ideali etico-civili e nelle politiche sociali dell'istruzione di Aldo Moro e Luigi Gui*, in «Rivista di Storia dell'Educazione», 10(1): 9-20. doi: 10.36253/rse-14142, 2023.

27 L. Guerra, *Calendario civile*, 31 dicembre 1962, Rivista Il Mulino online. <https://www.rivistailmulino.it/a/31-dicembre-1962>.

Una parte importante della discussione sulla scuola pubblica, che probabilmente descriveva anche la ricchezza e la complessità del dibattito in corso, sarebbe ruotata attorno al ruolo e allo spazio del latino, visto da alcuni come retaggio autoritario di un passato lontano e da altri come marchio di una insigne tradizione culturale, garanzia di serietà e rigore didattico:

negli anni Cinquanta e Sessanta il latino nella scuola media è l'oggetto di un'offensiva polemica crescente che se non è certo nuova nella tradizione pedagogica italiana ha ora dalla sua la forza simbolica, vagamente intimidatoria sul piano dell'argomentazione culturale, della discontinuità temporale istituita dalla caduta del fascismo e dalla resistenza. Latinisti e antilatinisti si dispongono sui lati opposti di una soglia che non si limita a dividere due fronti polemici, ma separa i democratici dai reazionari, i modernizzatori e i sopravvissuti di un passato oscuro e carico di minacce.²⁸

Nel gennaio del 1959 i senatori comunisti Donini, Luporini, Fortunati, Pesenti, Granata, Cecchi, Marchisio e Mencaraglia presentarono un disegno di legge sull'istituzione della scuola media unica.²⁹ Riguardo all'abolizione dell'insegnamento del latino, veniva notato che questo doveva essere inteso come il superamento di una concezione «classista» e «borghese» dell'istruzione pubblica e quindi come un salto verso un approccio più moderno e in linea con i nuovi tempi in cui si stava incamminando la società italiana.³⁰

Su questo punto si sarebbe raggiunto un compromesso: presente a partire dalla seconda media come materia a scelta, ma obbligatorio per chi avesse voluto ac-

28 A. Scotto Di Luzio, *La scuola degli italiani*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 345.

29 È stato osservato che la proposta comunista era: «un modello di riferimento basato su un'ipotesi culturale solida, tanto da porsi all'origine della legge, ben più ricca di compromessi, del 1962. Ma il discorso della media unica non era certo un'invenzione dei comunisti. Era infatti già affiorato fra le ipotesi della Consulta nazionale e lo avevano sostenuto da un decennio prima anche pedagogisti cattolici. Fu però merito del PCI averlo proposto perentoriamente e con un'articolazione culturale efficacemente delineata nel rapporto fra storia e scienze della natura, tale da costringere il governo non solo a tenerne conto ma a non poter più sfuggire alle sue responsabilità nel lungo iter che avrebbe portato alla realizzazione: una delle più durevoli dell'esperienza che si stava annunciando come Centro Sinistra». G. Ricuperati, *Storia della scuola*, cit., p. 12.49.

30 SdR, Il Legislatura, 1958-59, Disegni di Legge e relazioni, Documenti; Disegno di legge n. 359 Donini, Luporini, Fortunati, Pesenti, Granata, Cecchi, Marchisio e Mencaraglia, Comunicato alla presidenza il 21 gennaio 1959, p. 5. Una osservazione analoga sarà svolta in sede di discussione finale alla Camera, il 21 dicembre del 1962 dal socialista Malagugini: «sarà opportuno anzitutto rettificare per il grosso del pubblico che non va tanto per il sottile e procede per affermazioni assiomatiche (male guidato, e talvolta addirittura fuorviato da articoli di giornali e da discorsi di profani), una frase che corre sovente: vogliono abolire, distruggere il latino nella scuola. È una delle voci che si sentono correre di più e fanno più strada. Orbene, a nessun uomo politico responsabile, tanto meno se uomo di scuola, è mai passata per il capo una stramberia simile. Si tratta di trovare una formula che ne assicuri in qualche modo lo studio anche nella scuola dagli undici ai quattordici anni senza conservarne l'attuale premienza di fatto sulle altre materie». Camera dei deputati, III legislatura, Discussioni, seduta del 21 dicembre 1962, p. 36603.

cedere al liceo classico. Bisognerà invece attendere il 1977 per la sua completa abolizione.³¹ Il disegno di legge, trasmesso dal Senato alla Camera dei Deputati il 5 ottobre del 1962, deferito all'VIII commissione (Istruzione) il 9 ottobre (relatore di maggioranza il democristiano Giovanni Battista Scaglia, relatore di minoranza il liberale Vittorio Badini Confalonieri), venne discusso tra il 13 e il 21 dicembre, quando venne approvato con 243 voti favorevoli (DC, PSI, PRI) e 137 contrari (PCI, MSI, PDIUM).³² Zaccagnini annunciò con toni entusiastici il voto favorevole delle DC, sottolineando il significato di autentica rottura che la legge subito assumeva: «si apre con essa un periodo di accesso agli studi per larghissimi strati del nostro popolo; la scuola sarà mobilitata per dare alla nostra gioventù, con uguaglianza di diritti per tutti, senza alcuna discriminazione sociale, il bene supremo dell'elevazione culturale, morale e spirituale».³³ Il dibattito finale sarebbe ruotato principalmente attorno all'articolo due della legge, contenente il futuro piano studi della scuola media statale.³⁴ Oltre alla polemica attorno al latino, di cui si è già parlato, si registrarono altri distinguo critici come quelli del socialista Malagugini che, pur dichiarando di uniformarsi al voto favorevole del suo partito, esprimeva perplessità su alcune gravi lacune presenti nei programmi scolastici come, per esempio, quello riguardante l'istruzione musicale.³⁵

Codignola, esprimendo il voto favorevole del partito socialista, coglieva gli elementi maggiormente innovativi del disegno di legge: una scuola obbligatoria e gratuita per tutti i cittadini italiani. Una legge destinata a soddisfare «l'aspirazione delle classi popolari di trovare nella scuola fino al quattordicesimo anno uno strumento della loro elevazione culturale, di democrazia e di eguaglianza giuridica e sociale».³⁶ Ammetteva che la legge sarebbe stata migliorabile in alcuni suoi punti e redarguiva i colleghi comunisti che, votando contro, avevano perso l'occasione di partecipare a un progetto sinceramente e radicalmente democratico. Il PCI riconosceva come positivo l'elevamento a 14 anni dell'obbligo scolastico, ma bollava la legge come «un pasticcio didattico e pedagogico, che urta contro quei fini profondamente progressivi, radicalmente rinnovatori dello spirito pubblico e quindi della vita intellettuale e

31 F. Borruso, *La scuola media unica (1962) e il dibattito politico-pedagogico della sinistra italiana sulla formazione degli insegnanti*, in «Pedagogia oggi», XX, 1 (2022), p. 63.

32 CdD, seduta del 21 dicembre 1962, p. 36663.

33 Ivi, p.36631.

34 Il secondo articolo così recitava: «Il piano di studi della scuola media comprende i seguenti insegnamenti obbligatori: religione (con la particolare disciplina di cui alla legge 5 giugno 1930, n. 824); italiano, storia ed educazione civica, geografia; matematica, osservazioni ed elementi di scienze naturali; lingua straniera; educazione artistica; educazione fisica. Sono inoltre obbligatorie nella prima classe le applicazioni tecniche e l'educazione musicale che diventano facoltative nelle classi successive. Nella seconda classe l'insegnamento dell'italiano viene integrato da elementari conoscenze di latino, che consentano di dare all'alunno una prima idea delle affinità e differenze fra le due lingue. Come materia autonoma, l'insegnamento del latino ha inizio in terza classe; tale materia è facoltativa». Ivi, p. 36600.

35 Ivi, p. 36602.

36 Ivi, p. 36630.

morale del paese, che lo spostamento fino ai quattordici anni della scuola dell'obbligo avrebbe dovuto significare».³⁷ La legge del dicembre 1962 subirà una prima modifica nell'aprile del 1963, (cambiamenti su orari e programmi) e un'altra nell'ottobre 1965 («che sanciva le modalità di svolgimento degli esami con scopi più orientativi che selettivi»)³⁸ Il finire degli anni Sessanta, segnato dall'andamento di una economia che iniziava a mostrare segni di stanca dopo gli anni della crescita ininterrotta del boom³⁹ e dal vento della contestazione, per la scuola vedrà la promulgazione della legge 444, che istituì la scuola materna statale. Una legge segnata da «pesanti condizionamenti clericali, come rivela non solo il persistere dell'etichetta, ma anche la scelta esclusivamente femminile del personale impiegato».⁴⁰

I decreti delegati: una scuola democratica?

Il 31 maggio 1974 il governo Rumor, dando seguito alla legge delega n. 477 del 30/7/73 («delega al Governo per l'emanazione di norme sullo stato giuridico del personale direttivo, ispettivo, docente e non docente della scuola materna, elementare, secondaria ed artistica dello Stato»), emanò i decreti n. 416, 417, 418, 419, 420, che avrebbero trasformato l'impalcatura giuridica e amministrativa della scuola pubblica italiana prevedendo per la prima volta nella storia l'istituzione di organi collegiali di governo. È stato osservato che: «il concetto ispiratore dei decreti delegati è la partecipazione al governo della scuola delle varie forze sociali, a cominciare dalla famiglia fino a coinvolgere gli stessi studenti della scuola superiore con il sistema delle assemblee studentesche», il tentativo di cogliere lo «spirito dei tempi» con «la precisa volontà di arginare la spinta contestativa del 1968».⁴¹ L'11 dicembre 1969 la legge n. 910, proposta da Tristano Codignola, liberalizzava l'accesso a tutti i corsi universitari per gli studenti in possesso di un diploma di scuola superiore, fino a quel momento

37 Ivi, p. 36630.

38 F. Boruso, *La scuola media unica*, cit., p. 63.

39 Su questi punti: V. Zamagni, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia (1861-1990)*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 430-432.

40 G. Ricuperati, *Storia della scuola*, cit. p. 12.87. Sulla scuola materna statale: G. Bonetta, *La scuola dell'infanzia*, in G. Cives (a cura di), *La scuola italiana dall'Unità ai nostri giorni*, Firenze, La Nuova Italia, 1990. Sulle critiche alla legge: T. Codignola, *Per una scuola di libertà*, cit., pp. 187 ss. Cfr. ora la «testimonianza» di L. Anderlini, *Conquista della materna statale e battaglia sull'apostrofo*, in «Il Ponte», 11 (1993), numero monografico: *Un maestro un compagno*, Tristano Codignola.

41 G. Genovesi, *Storia della scuola*, cit., p. 194. Per un inquadramento sui decreti delegati: G. Chiosso, *Scuola e partiti tra contestazione e decreti delegati*, Brescia, La Scuola, 1977; C. Martinelli, *Rivoluzioni silenziose. La riforma degli organi collegiali nella storia della scuola* in «Rivista di Storia dell'Educazione», 25 novembre 2020; P. Causarano, C. Martinelli, *Innovazione, omologazione, irreggimentazione. Le molteplici prospettive dei Decreti Delegati* in «Rivista di Storia dell'Educazione», 27 maggio 2024; M. Galfrè, *Tutti a scuola! L'istruzione scolastica nell'Italia del Novecento*, Milano, Carocci, 2017.

permesso solo ai diplomati del liceo classico.⁴² Si aprivano per la scuola italiana anni di radicali trasformazioni, mentre lo shock petrolifero e il colpo di stato in Cile, entrambi del 1973, avrebbero lasciato larghe tracce negli assetti economico-politici e nello spirito pubblico del paese, spalancando le porte all'austerità e alla proposta del compromesso storico lanciata dal segretario del PCI, Enrico Berlinguer.⁴³ L'esigenza di una democratizzazione del sistema scolastico, di un'apertura degli insegnamenti alle esigenze delle nuove generazioni e la spinta verso un nuovo modo di intendere la scuola come comunità capace di inglobare sensibilità e stimoli anche assai differenti tra loro e capace di leggere le trasformazioni in atto, di interpretarle e indirizzarle, erano state manifestate in più occasioni negli anni precedenti. Le esperienze educative di Danilo Dolci⁴⁴, quelle di don Zeno Saltini a Nomadelfia⁴⁵ la lettera a una professoressa di Don Milani⁴⁶ andavano in questo senso.⁴⁷ Tra il 4 e l'8 maggio del 1970, a Frascati, in un celebre convegno sull'istruzione superiore organizzato dal Cede (Centro Europeo dell'educazione), si aprì una riflessione su preparazione dei docenti e nuovi contenuti didattici,⁴⁸ che avrebbe dato il via ai lavori della commissione Biasini. Si trattava di una commissione, nella quale avrebbe giocato un ruolo importante Aldo Visalberghi, composta da 57 membri comprendenti rappresentanti del mondo della politica e dei sindacati, presieduta dal repubblicano Oddo Biasini,

42 Sull'iter della legge: https://legislature.camera.it/chiosco.asp?source=/altre_sezionism/9801/9821/9822/documentotesto.asp&content=/_dati/leg05/lavori/schedela/trovaschedacamera.asp?pd=1997

43 Su questi punti: A. Lepre, C. Petraccone, *Storia d'Italia*, Torino, Einaudi, pp. 48.41-48.60.

44 Sulle esperienze educative di Danilo Dolci: D. Dolci, *Ai più giovani*, Milano, Feltrinelli, 1967; *Inventare il futuro*, Bari, Laterza, 1968; *Palpitare di nessi. Ricerca di educare creativo a un mondo nonviolento*, Roma, Armando, 1985; *La struttura maieutica e l'evolerci*, Scandicci, La Nuova Italia, 1996.

45 Su Zeno Saltini: F. Marinetti, *L'eresia dell'amore: conversazioni con don Zeno*, Roma, Borla, 1999; F. Marinetti, *Don Zeno, obbedientissimo ribelle*, Molfetta, La Meridiana, 2006; R. Rinaldi, *Storia di Don Zeno e Nomadelfia*, Grosseto, Nomadelfia, 2003.

46 La *Lettera ad una professoressa* scritta da Lorenzo Milani nel 1967 godrà di un'enorme diffusione, diventando un vero e proprio simbolo della contestazione studentesca, che proprio in quegli anni imperversava e della richiesta di una radicale trasformazione del sistema educativo italiano. Per un inquadramento sul Don Milani educatore: G. Pecorini (a cura di), *I care ancora. Lettere, progetti, appunti e carte varie inedite e/o restaurate*, Bologna, Emi, 2001; M. Gesualdi (a cura di), *La parola fa eguali. Il segreto della scuola di Barbiana*, Firenze, Libreria Editrice Fiorentina, 2005; G. Scirè, *Il carteggio don Milani - Gozzini*, in «Rivista di storia del cristianesimo», 2005, n. 2, pp. 517-540; S. Tanzarella, *Gli anni difficili. L. M., Tommaso Fiore e le «Esperienze pastorali»*, Trapani, Il Pozzo di Giacobbe, 2007; M. Lancisi, *La scuola di don L. M.*, Firenze, Polistampa, 1997; A. Bencivinni, *Don M.: esperienza educativa, lingua, cultura e politica*, Roma, Armando Editore 2004; A. Santoni Rugiu, *Don Milani. Lezioni di utopia*, Pisa, Edizioni Ets, 2007.

47 «Questi movimenti pongono le basi di quei cambiamenti irreversibili quanto importanti sul modo di concepire la scuola e l'educazione che la contestazione studentesca sfrutterà e affermerà seppur in forme così caotiche da poter essere, senza poi neppure troppi sforzi, fagocitate dal potere costituito». G. Genovesi, *Storia della scuola*, cit., p. 192.

48 *Nuovi indirizzi dell'istruzione secondaria superiore. Atti dell'incontro di esperti convocato dal Governo italiano in collaborazione con l'OCSE-CERI: (Frascati, Villa Falconieri, 4-8 maggio 1970 Centro Europeo dell'Educazione)*. Frascati: Tipografia Laziale.

in quel momento sottosegretario alla Pubblica Istruzione, e nominata dal ministro Misasi.⁴⁹ Intanto, sotto l'ondata incalzante di proteste, manifestazioni studentesche e controcorsi, già il ministro Giovan Battista Scaglia aveva autorizzato nel novembre del 1968 le assemblee scolastiche fuori dall'orario scolastico,⁵⁰ mentre nel gennaio del '69 il nuovo ministro Fiorentino Sullo dette il via libera ad assemblee di studenti da potersi organizzare due volte al mese in orario scolastico. Nell'ottobre del 1970, sotto il ministero Misasi, nacquero nuovi organismi di carattere simbolico e con un indirizzo solo consultivo.⁵¹

È impossibile, qui, richiamare interamente il periodo di profonde e complesse trasformazioni che si stava aprendo, ma un cenno merita il tema della regionalizzazione e dell'affermazione dell'autonomia locale. Infatti:

Non si potrebbero capire i decreti delegati del 1974, riforma parziale ma rilevante del suo modello di governo e di affermazione di un'idea comunitaria della vita scolastica (all'interno dello sviluppo delle autonomie sociali e istituzionali alla base del modello costituzionale del 1948: devverticalizzazione, collegialità, partecipazione), senza la regionalizzazione dei servizi culturali, assistenziali e di supporto: asili nido, mense, trasporti, buoni libro, borse di studio, doposcuola e poi tempo pieno, sostegno psicopedagogico e sociale, biblioteche come centri di aggregazione, centri estivi, ludoteche, politiche culturali in genere, ecc. Gli anni Settanta-Ottanta sono la fase di massima espansione, spesso gratuita, di questi servizi che, pur essendo alla persona, si configurano come invero di diritti sociali collettivi costituzionalmente garantiti (dei lavoratori, delle donne, dei minori, dei disabili, ecc.) e in particolare di quello allo studio.⁵²

Il 2 ottobre del 1972 iniziò alla Camera dei Deputati il dibattito sulla legge n. 477, *Delega al Governo per l'emanazione di norme sullo stato giuridico del personale di-*

49 O. Biasini, *Scuola secondaria superiore. Ipotesi di riforma*, Roma, Edizioni della Voce, 1972. «La Commissione, infatti, pur accettando la sostanziale unitarietà, accostava al modello onnicomprensivo (derivato dalla *comprehensive school* anglosassone) strutture pluri-comprensive che rassicuravano quanti volevano veder rispuntare dall'interno della riforma le antiche divisioni (licei, magistrali, tecnici professionali) o ne volevano di più nuove e più raffinate rispetto a un sempre più ipotetico mercato del lavoro», G. Ricuperati, *Storia della scuola*, cit. p. 12.89.

50 M. Galfrè, *La scuola è il nostro Vietnam. Il '68 e l'istruzione secondaria italiana*, Roma, Viella, 2019.

51 A tal proposito è possibile notare che «si trattava, soprattutto nel caso della circolare Misasi, dell'istituzione ex-lege di strutture inedite e destinate a sovrapporsi a quelle preesistenti, senza però intaccarne prerogative e raggio d'azione. La superiorità giuridica della legge sulla circolare concesse a presidi e provveditori il pretesto con cui negare le assemblee. Un quadro confuso a cui si aggiunsero le iniziative delle singole scuole, dove mai come in quegli anni la fluidità e la democraticità meccanismi decisionali dipesero dalle simpatie politiche del preside e (in secondo luogo) del corpo docente». C. Martinelli, *Rivoluzioni silenziose*, cit., pp. 37-48.

52 P. Causarano, *Non sempre condiviso. La scuola dell'Italia unita*, in «Zapruder», n. 27, 2012, p. 22. Sull'argomento si veda: B. Dente, *Governare la frammentazione. Stato, Regioni ed enti locali in Italia*, Bologna, il Mulino, 1985. P. Causarano, *La enseñanza profesional entre sociedad e instituciones: una primera síntesis para Italia*, in Santiago Castillo, Michel Pigenet e Francine Soubiran-Paillet (a cura di), *Estados y relaciones de trabajo en la Europa del siglo XX*, Fundación Largo Caballero-Ediciones Cinca, 2007, pp. 85-103.

rettivo, ispettivo e docente della scuola materna, elementare, secondaria e artistica, nonché su aspetti peculiari dello stato giuridico del personale non insegnante con ministro dell'istruzione Oscar Luigi Scalfaro. Nella relazione di maggioranza, presentata dal democristiano Giorgio Spitella, si chiariva che:

il testo, nei primi 4 articoli, affronta i veri e propri problemi dello stato giuridico e, dopo aver elencato le categorie di personale, oggetto del provvedimento, delinea, all'articolo 2, i caratteri della nuova figura dell'insegnante, il quale viene considerato come colui che è chiamato ad esercitare "la professione docente" cioè un'attività, che ha carattere tutto proprio e diverso da quello di ogni altra funzione dei dipendenti statali, in una scuola nuova, di cui l'articolo 2 vuole delineare la fisionomia.⁵³

Il futuro dibattito politico però sarebbe soprattutto ruotato attorno all'impalcatura democratica della scuola, agli organi collegiali, alle assemblee democraticamente elette, ai consigli di classe, al collegio docenti, ai consigli di istituto, ai consigli scolastici distrettuali, a ruoli e funzioni del preside, ai margini del loro potere decisionale. Tematiche di ampio respiro, che coinvolgevano direttamente milioni di famiglie, che entravano in dinamiche estremamente complesse, attinenti al funzionamento diretto dell'intero comparto scolastico e che venivano avvertite come urgentissime da una grande parte della pubblica opinione coinvolta. Una parte del dibattito si appuntò attorno alla figura del preside. Il PCI e il PSI chiedevano una drastica rimodulazione del suo ruolo, disponendone l'elezione democratica (proposta poi non accolta dalla maggioranza), mentre la DC suggeriva una redistribuzione delle funzioni amministrative presenti nelle sue mani e un affiancamento da parte di collaboratori (norme previste dall'articolo 4 della legge), mentre sul punto si registrava la rigida chiusura di altre parti politiche come per esempio i liberali, che vedevano nella proposta delle sinistre una pericolosa politicizzazione degli organismi decisionali della scuola.⁵⁴ Nella loro relazione di minoranza i deputati comunisti Giorgio Bini e Marino Raicich osservavano sul punto che:

ci vuole molta ingenuità, o peggio, per credere che sia possibile limitare seriamente il potere del direttore o del preside finché egli è inamovibile e persino non criticabile, deve rispondere ai "superiori" gerarchici e non coloro sui quali esercita il suo potere, che non

53 CdD, VI legislatura, documenti, disegni di legge e relazioni, relazione VIII commissione permanente sul disegno di legge, alla Presidenza il 24 giugno 1972, relatore Spitella. Delega al Governo per l'emanazione di norme sullo stato giuridico del personale direttivo, ispettivo e docente della scuola materna, elementare, secondaria e artistica, nonché su aspetti peculiari dello stato giuridico del personale non insegnante, p. 11.

54 Su questi punti: CdD, Camera dei deputati, Atti parlamentari, VI legislatura, documenti, disegni di legge e relazioni-relazione VIII commissione permanente sul disegno di legge, alla Presidenza il 24 giugno 1972, relatore Bini-Raicich-Delega al Governo per l'emanazione di norme sullo stato giuridico del personale direttivo, ispettivo e docente della scuola materna, elementare, secondaria e artistica, nonché su aspetti peculiari dello stato giuridico del personale non insegnante, pp. 6-8.

scompare, non si attenua con la comparsa di organi di gestione. La questione è del tipo di potere. A rendere questo potere democratico non è sufficiente che al dirigente funzionario sia sostituito un coordinatore dell'attività didattica eletto e riconfermabile per un certo numero di anni dai suoi colleghi ma è condizione necessaria. Si può introdurre qualunque norma limitativa, ma il direttore, il preside, l'ispettore, il provveditore, se hanno un potere non assegnato democraticamente, esercitano questo potere in modo autoritario. E l'autoritarismo pesa sugli insegnanti e sugli studenti in maniera sempre più grave, come dimostrano innumerevoli episodi, impedisce spesso a chi vuol fare scuola in modo nuovo, stabilendo un contatto operante con i problemi della realtà culturale e sociale, di tentare con questa esperienza che è la sola dalla quale può venire per i giovani un aiuto a maturare come personalità moderne e democratiche.⁵⁵

Si trattava di una legge delega che quindi autorizzava il governo ad emanare decreti aventi forza di legge seguendo le linee guida del provvedimento, entro nove mesi dalla sua entrata in vigore. I punti della legge erano principalmente cinque: economico (veniva previsto a partire dal primo settembre del 1973 il pagamento di una indennità annua pensionabile secondo una tabella concordata con le parti sindacali e aumenti mensili netti che andavano dalle 30 alle 80 mila lire); riordino dei ruoli (venivano previste carriere differenti per i docenti di scuole materne, elementari e secondarie e l'accesso all'insegnamento con modalità diverse, uno per i laureati, uno per i diplomati); collocamento a riposo (dal 1° ottobre del 1974 l'età pensionabile dei docenti veniva anticipata dai 70 ai 65 anni di età (poteva però restare in servizio fino ai 70 chi non avesse raggiunto i 40 anni di carriera); immissione nei ruoli (veniva previsto l'ingresso nei ruoli di 170 mila docenti); libertà di insegnamento (veniva garantita in osservanza dei principi costituzionali e degli ordinamenti della scuola e disposto in prospettiva l'accesso alle carriere solo a chi in possesso di una preparazione universitaria e per concorso a titoli ed esami, mentre i centri didattici nazionali venivano sostituiti da istituti che avrebbero provveduto all'aggiornamento professionale. Veniva inoltre fissato l'orario obbligatorio di servizio uguale per tutti gli insegnanti nello stesso grado di scuola); organi collegiali (previsti a livello di istituto, di circolo didattico, a livello distrettuale, provinciale, nazionale).⁵⁶

La legge 477 avrà un percorso parlamentare piuttosto travagliato. Discussa alla Camera dei Deputati dal 2 al 26 ottobre del 1972, approvata con 288 voti favorevoli (DC, PSDI, PLI, PRI) e 195 contrari (PCI, PSI, MSI),⁵⁷ venne trasmessa al Senato il 31

55 Ivi, p.6. Due anni più tardi, commentando l'approvazione dei decreti delegati, Tristano Codignola pur, come vedremo, esprimendo un giudizio positivo sui provvedimenti, su questo nodo tematico osservava in chiave polemica che « la legge delega ha mantenuto infatti una larga area verticalista, di cui è simbolo la mancata elezione democratica del preside». *Scuola: decreti soddisfacenti*, in «Avanti!», 1° giugno 1974.

56 Legge 30 luglio 1973, n. 477, Delega al Governo per l'emanazione di norme sullo stato giuridico del personale direttivo, ispettivo, docente e non docente della scuola materna, elementare, secondaria e artistica dello Stato. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:Legge:1973-07-30;477>.

57 CdD, seduta del 26 ottobre 1972.

ottobre di quell'anno e discussa nel marzo e nell'aprile del 1973.⁵⁸ Qui si assistette a una dura battaglia parlamentare segnata ancora dal voto contrario dei socialisti (che si sommava a quello di PCI e MSI) e di quello di numerosi franchi tiratori, con il conseguente ritorno della legge, modificata, alla Camera. Qui la legge venne nuovamente approvata (senza particolari modifiche) con 258 voti a favore (DC, PSDI, PLI, PRI) e 203 astenuti (PCI, PSI, MSI, indipendenti di sinistra). Nel frattempo, dopo il voto del Senato ad aprile, i sindacati autonomi della scuola (primaria, secondaria e artistica) in dura polemica con i provvedimenti varati dal Parlamento annunciarono uno sciopero a tempo indeterminato per il mese di maggio, che avrebbe compromesso esami e scrutini, bloccando di fatto tutte le attività scolastiche. Fortemente critici furono anche i sindacati confederali, che sottolinearono soprattutto problemi di natura economica.⁵⁹

Il 5 giugno del 1973 il provvedimento tornò al Senato, dove venne discusso il 24 e 26 luglio.⁶⁰ A questo punto i socialisti, che nel frattempo, dopo la caduta del governo Andreotti, erano tornati al governo nel Rumor IV, furono di fronte al dilemma se votare una legge solo in parte modificata oppure venire meno allo spirito di disciplina della maggioranza. Alla fine, rinunciarono agli emendamenti proposti facendo approvare un ordine del giorno, che impegnava a migliorare il provvedimento:

si impegna il governo a tener conto delle preoccupazioni emerse dal dibattito e si chiede che i decreti delegati assicurino un'effettiva libertà d'insegnamento, secondo i principi costituzionali, una reale democratizzazione degli organi collegiali della scuola, l'autogestione dei distretti scolastici, la definitiva soppressione dei centri didattici.⁶¹

Infine, il voto favorevole del Senato, il 26 luglio 1973. Il partito non avrebbe comunque rinunciato ad esprimere rilievi critici e perplessità. In un lungo editoriale pubblicato su l'«Avanti!», all'indomani dell'approvazione della legge, Codignola, pur ribadendo soddisfazione per lo stato giuridico dei docenti, sottolineava come la questione della libertà d'insegnamento fosse stata liquidata in modi eccessivamente sbrigativi dall'esecutivo: veniva richiesto che il dispositivo facesse riferimento direttamente alla

58 SdR, seduta del 31 ottobre 1972.

59 La UIL scuola osservava ad esempio: «quello che è incomprensibile è il criterio scelto dal governo e dalla maggioranza del Senato circa la concessione dell'assegno perequativo che per gli statali decorre dal primo gennaio 1973 mentre noi della scuola dobbiamo aspettare per goderlo interamente un anno e mezzo accontentandoci nel frattempo del solito acconto che per giunta la categoria non riceverebbe che a partire dal prossimo settembre». A. Padellaro, *Gli insegnanti minacciano di attuare uno sciopero a tempo indeterminato*, in «Corriere della Sera», 14 aprile 1973. I sindacati confederali avrebbero poi proclamato uno sciopero per il 18 maggio infine ritirato dopo lunghe trattative col governo. Si veda su questi punti l'intervento del relatore di maggioranza Spigaroli in sede di approvazione definitiva del provvedimento: Senato della Repubblica, III legislatura, seduta n. 172, 26 luglio 1973, pp. 8314-8316.

60 SdR, seduta del 26 luglio 1973.

61 Ibidem.

Costituzione e non agli ordinamenti scolastici. Intravedeva in questo il rischio di «una pericolosa conflittualità permanente fra libertà di insegnamento e coscienza morale e civile degli alunni».⁶² Critiche espresse anche sui futuri organi collegiali: si lamentavano eccessive rigidità della legge, che dava un peso particolare al ruolo dei genitori, e la subordinazione del distretto scolastico al ministero della Pubblica Istruzione:

la democratizzazione, o meglio la gestione democratica e popolare della istituzione scolastica, non passa attraverso un dosaggio di rappresentanze di interessi a livello delle singole scuole: passa attraverso la istituzione ed il funzionamento di un organo di gestione collettiva, che sia espressione popolare diretta, e che consenta alla popolazione del territorio di sentire come cosa propria, come proprio impegno, il servizio scolastico nel suo complesso.⁶³

Erano perplessità espresse anche dal PCI, che chiedeva che fosse il Parlamento a fissare la «determinazione del numero e del rapporto quantitativo tra le varie componenti dei singoli organi collegiali di governo».⁶⁴

La DC rivendicava la forza di un impegno che non solo rispondeva ad istanze di carattere economico ma anche normativo e giuridico e che cercava di inquadrare al meglio l'esplosione della popolazione scolastica e gli incessanti stimoli di democratizzazione e maggiore partecipazione, avanzati da vasti settori della società italiana. Sugli organi collegiali rivendicava l'equilibrio che si era cercato di creare tra la partecipazione dei genitori e quella degli studenti.⁶⁵

La riforma prevedeva i seguenti organi collegiali: il consiglio di classe, il collegio dei docenti, il consiglio di circolo o di istituto, il distretto provinciale, il consiglio provinciale della pubblica istruzione. Il passaggio dalla legge delega ai decreti delegati non sarebbe stato però indolore, dando ancora spago a rivendicazioni, rilievi critici, speranze disattese.

Il 31 maggio del 1974 i principali partiti italiani precisarono pubblicamente la loro posizione. La DC, in un documento redatto dalla Giunta consultiva nazionale del partito per i problemi della scuola, sottolineava la modernità della nuova legislazione, che ben rispondeva alle vorticosi trasformazioni che stavano attraversando la società e quindi anche la scuola italiana, garantendo «l'autonomia, il pluralismo, la democraticità del processo formativo scolastico anche attraverso una nuova condizione del personale docente e non docente»⁶⁶. In particolare, si sottolineava come i futuri organismi collegiali avrebbero dovuto porsi, nelle intenzioni dei legislatori, come «strumenti di dialogo tra le generazioni e di maggiore consapevolezza educa-

62 E. Codignola, *Scuola e libertà* in «Avanti!», 28 luglio 1973.

63 Ibidem.

64 Lo chiedeva, ad esempio in un intervento alla Camera Raicich. CdD, seduta del 29 maggio 1973, p. 7970.

65 Così, ad esempio, il ministro dell'Istruzione Malfatti. CdD, seduta del 26 luglio 1973, p. 8357.

66 *Soddisfazione della Dc per l'approvazione dei decreti sulla scuola*, in «Il Popolo», 1° giugno 1974.

tiva, di diffusione della cultura, e di uguaglianza sociale e di responsabilità civile e di partecipazione politica»,⁶⁷ sfuggendo a logiche di strumentalizzazione prettamente partitica.⁶⁸

Mentre il PSI, pur esprimendo un giudizio positivo, appariva nelle sue valutazioni di carattere più generale, più prudente. Tristano Codignola osservava che:

adesso esiste un terreno di certezza giuridica per il personale insegnante e non insegnante, il che non è poco; si è aperta la strada alla sperimentazione delle innovazioni educative il che egualmente non è poco; si è dato soprattutto un colpo di piccone alla vecchia scuola autoritaria aprendo la strada ad una scuola di partecipazione, di democrazia (si è aperta la strada, dico: la legge delega ha mantenuto infatti una larga area verticalista, di cui è simbolo la mancata elezione democratica del preside). Ma tutto questo è avvenuto nel campo normativo: la palla passa ora agli insegnanti, al personale tutto, agli studenti, alle famiglie, alle regioni, ai sindacati, agli enti locali, alla società nel suo insieme.⁶⁹

Il PCI espresse perplessità: la sua rivista, «La Riforma della Scuola», avvertiva che «la trappola nella quale non si deve cadere è di considerare queste rappresentanze rinchiuso all'interno di una piramide scolastica» e «non vederle invece come un tramite per il collegamento con la realtà con cui la scuola agisce».⁷⁰

I decreti rappresentavano senza dubbio una soluzione di compromesso tra diverse istanze e che negli organismi collettivi era ben fotografata dall'assenza degli studenti dal consiglio scolastico distrettuale e dall'impossibilità di esercitare il diritto di voto per gli studenti minori di 16 anni, mentre sembrava che si finisse esclusivamente con «l'identificare la società esterna con la presenza, tradizionale e rassicurante, dei genitori degli alunni».⁷¹ Un primo correttivo sarebbe arrivato con la legge n. 1 del 14 gennaio 1975, che avrebbe abolito i limiti d'età per la partecipazione al voto.⁷²

67 Ibidem.

68 Il ministro Malfatti, in una affollata conferenza stampa, ribadendo che nella scuola italiana non c'era posto per «provocazioni e aggressioni fasciste», garantiva che si sarebbe trattato di un cambiamento autentico: «ci lasciamo alle spalle una legislazione autoritaria e centralizzata per far posto a un nuovo modello di scuola. Con la partecipazione agli organi collegiali e alla vita della scuola da parte delle forze sociali, dei cittadini e degli alunni si apre un rinnovamento educativo di grandi dimensioni. Posso affermare, senza timore d'essere smentito, che in nessun altro settore del Paese c'è una gestione democratica come quella prevista nella scuola dai decreti delegati. Questa volta non vale la teoria del "Gattopardo" secondo la quale si fanno le riforme per lasciare tutto come prima. Le cose cambieranno davvero». F. Froio, *Malfatti: "Non c'è posto per il fascismo a scuola"* in «La Stampa», 4 giugno 1974.

69 *Scuola: decreti soddisfacenti* in «Avanti!», 1° giugno 1974. Una lettura analoga veniva avanzata da Vito Vittorio Lenoci, sottosegretario di Stato al ministero della Pubblica Istruzione. I decreti venivano considerati una «tappa verso una scuola più moderna e democratica e anche se il loro contenuto non è ottimale i principi posti con la nuova normativa rappresentano la base per la creazione di una scuola più moderna e più democratica».

70 T. Rubes, *La più ampia delega per rompere la piramide chiusa*, in «La Riforma della Scuola», n. 6, 1974, pp. 7-10.

71 C. Martinelli, *Rivoluzioni silenziose*, cit., p. 42.

72 La proposta di modifica fu presentata alla Camera il 7 dicembre del 1974, approvata il 19, inviata al Senato il 23 dicembre, approvata il 10 gennaio 1975 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale il 14 gennaio 1975. VI Legislatura.

Un mese più tardi si tennero le prime elezioni per gli organi collegiali, che godettero di una straordinaria partecipazione.

Le sfide della modernità: dal ministero Falcucci alla fine della “Prima Repubblica”

Il 31 dicembre del 1982, in una lunga intervista rilasciata al quotidiano «Il Popolo», il neoministro della Pubblica Istruzione, Franca Falcucci, tracciava le linee guida che il suo dicastero avrebbe seguito:

le scelte di politica scolastica devono avere come punto di riferimento il diritto degli studenti a una formazione qualitativamente rispondente alle esigenze di sviluppo della loro personalità e alla complessità della realtà sociale nella quale devono inserirsi. La sfida è quella di dimostrare che la scolarizzazione generalizzata non deve produrre necessariamente l'appiattimento dei livelli culturali e professionali. Affermare ciò non significa puntare ad un disegno di restaurazione, ma significa avere la consapevolezza che se da questa sfida la scuola uscisse sconfitta le conseguenze sarebbero pagate dai giovani appartenenti alle aree sociali più deboli e il notevole impegno finanziario sarebbe vano rispetto all'obiettivo di contrastare ed eliminare alla radice le cause che determinano le divaricazioni culturali e sociali particolarmente rilevanti in alcune aree del paese.⁷³

Veniva anche prospettato un nuovo rapporto tra scuola e mondo del lavoro, l'aggiornamento dei docenti, la riforma dei programmi, una più «certa garanzia della libertà d'insegnamento», una concreta integrazione degli studenti con disabilità. A questo proposito, veniva promesso uno sforzo particolarmente incisivo per far sì che la scuola diventasse realmente uno strumento di integrazione e inserimento sociale.⁷⁴

ra-Scheda lavori preparatori, Atto Camera 3304, n. 1 legge del 14 gennaio 1975.

73 G. Galloni, N. Raffa, *Questa la linea politica del governo per la scuola degli anni Ottanta* in «Il Popolo», 31 dicembre 1982.

74 «La scuola è l'unica struttura pubblica che abbia affrontato in modo globale il problema dell'integrazione degli handicappati, senza avere alle spalle un retroterra di esperienze e dovendo affrontare una difficile problematica organizzativa e didattica. I docenti e il personale della scuola hanno avuto un atteggiamento positivo e costruttivo, compensando con una forte spinta di dedizione le carenze strutturali. L'obiettivo che nel breve periodo ci proponiamo è quello di una verifica dei problemi più delicati: l'inserimento, ad esempio, dei gravi e dei gravissimi per i quali gli interventi non possono essere di natura prevalentemente scolastica ma richiedono l'utilizzazione di strutture specifiche di natura rieducativa, rispetto ai quali la scuola si pone in termini di collaborazione ma non di surroga. Ci proponiamo anche una migliore formazione degli insegnanti e per la prima volta sono stati attivati i corsi biennali per il conseguimento della specializzazione per il personale di ruolo». Ibidem. Per la Falcucci quello dalla disabilità era un tema assai caro: nel 1974 aveva guidato, su nomina del ministro dell'Istruzione, Franco Maria Malfatti, una commissione col compito di elaborare soluzioni per integrare gli studenti con disabilità. Nel 1975 ne sarebbe uscito un documento assai articolato, il documento Falcucci alla base poi della legge 517/1977. Su

La democristiana Falcucci aveva già una lunga militanza di partito alle spalle, prima come sindacalista, poi come delegata femminile e vicesegretario tra il 1954 e il 1959, poi, ancora, come senatrice, sempre rieletta a partire dal 1968, e ben conosceva la scuola italiana, nella quale aveva insegnato come docente di Storia e filosofia nei licei e alla quale aveva dedicato larga parte della propria attività politica (tra gli altri incarichi era stata nominata vicepresidente della VII commissione permanente, Istruzione Pubblica). Sarà la prima donna a reggere il dicastero (in carica dal 1° dicembre del 1982 al 29 luglio del 1987) e, di fatto, il suo incarico coinciderà in larga parte con la presidenza del Consiglio del socialista Bettino Craxi.⁷⁵ Il suo dicastero sarà soprattutto contraddistinto dal tentativo di traghettare la scuola nei tempi nuovi che si stavano aprendo lungo gli anni Ottanta e di avviarla quindi anche alle profonde trasformazioni tecnologiche che si stagliavano all'orizzonte.

Sarà il ministro Falcucci a guidare il mondo della scuola nella realizzazione del nuovo Concordato stipulato tra Stato e Chiesa il 18 febbraio del 1984.⁷⁶ Questo:

cancellò le norme meno compatibili con la Costituzione democratica e con lo spirito conciliare della Chiesa, ma mantenne l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole (pur resa facoltativa, ma con innumerevoli problemi pratici che negli anni successivi avrebbero acceso aspre polemiche) e introdusse il meccanismo del finanziamento garantito alla Chiesa tramite la cessione dell'otto per mille delle imposte delle persone fisiche.⁷⁷

Sull'insegnamento della religione cattolica nelle scuole statali l'art. 9, comma 2 del nuovo Concordato prevedeva che:

la Repubblica italiana, riconoscendo il valore della cultura religiosa e tenendo conto che i principi del cattolicesimo fanno parte del patrimonio storico del popolo italiano, continuerà ad assicurare, nel quadro delle finalità della scuola, l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole pubbliche non universitarie di ogni ordine e grado. Nel rispetto della libertà di coscienza e della responsabilità educativa dei genitori,

queste tematiche: A. Carnevaro, R. Ciambone, S. Nocera, *L'inclusione scolastica in Italia. Percorsi, riflessioni e prospettive future*, Trento, Erickson, 2021.

75 Sarà ministro dell'Istruzione nei governi Fanfani V, Craxi I e II e Fanfani VI. Su Franca Falcucci: N. D'Amico, *Storia e storie della scuola italiana*, Bologna, Zanichelli, 2010, pp. 586-608; G. Scutiero, *Franca Falcucci e la trasformazione della società italiana negli anni Settanta*, Lucca, Tralerighe libri, 2024.

76 G. Acquaviva (a cura di), *La grande riforma del Concordato*, Venezia, Marsilio, 2006; R. Pertici, *Chiesa e Stato in Italia. Dalla Grande Guerra al nuovo Concordato (1914-1984)*, Bologna-Roma, Il Mulino/Archivio storico del Senato della Repubblica, 2009.

77 G. Formigoni, P. Pombeni, G. Vecchio, *Storia della Democrazia Cristiana (1943-1993)*, Bologna, Il Mulino, 2023, p. 436. Si osserva anche: «In questa vicenda la DC non giocò un ruolo di rilievo. In particolare, le trattative sul Concordato rimasero saldamente in mano a Craxi e ai suoi più stretti collaboratori (come Gennaro Acquaviva) quasi a conferma della crescente marginalità democristiana sulla scena politica».

è garantito a ciascuno il diritto di scegliere se avvalersi o non avvalersi di detto insegnamento. All'atto di iscrizione gli studenti o i loro genitori eserciteranno tale diritto, su richiesta dell'autorità scolastica, senza che la loro scelta possa dar luogo ad alcuna forma di discriminazione.⁷⁸

Il 14 dicembre 1985 fu stipulata un'intesa tra lo Stato italiano e la Conferenza episcopale italiana, rappresentati rispettivamente dal ministro Falcucci e dal cardinale Ugo Poletti. L'intesa riguardava l'insegnamento della religione nelle scuole e dava seguito quindi al Concordato, mentre il D.P.R 751/1985 venne pubblicato il 16 dicembre.⁷⁹ L'accordo verteva sui programmi di insegnamento, sulla loro organizzazione, sui criteri in base ai quali scegliere i libri di testo e sugli insegnanti di religione (qualifica e profilo professionale). I dettagli vennero resi noti dal ministro Falcucci l'11 dicembre in una relazione tenuta presso l'VIII commissione permanente della Camera dei Deputati. Venivano ricordati in primis i principi che in materia di insegnamento erano stati fissati dal nuovo Concordato. Lo Stato garantiva:

la presenza dell'insegnamento della religione cattolica nella scuola, senza distinzione tra scuola materna, elementare, media e superiore, garanzia della piena libertà del diritto di scelta di avvalersi o non avvalersi di detto insegnamento, nel rispetto della libertà di coscienza e della responsabilità educativa dei genitori, da esercitarsi all'atto dell'iscrizione.⁸⁰

Il Protocollo addizionale, nel punto 5 riguardo all'articolo 9 dell'Accordo, prevedeva che l'insegnamento della religione cattolica fosse impartito «in conformità alla dottrina della Chiesa e nel rispetto della libertà di coscienza degli alunni» da insegnanti «riconosciuti dall'autorità ecclesiastica, nominati, d'intesa con essa, dall'autorità scolastica».⁸¹ I programmi d'insegnamento avrebbero dovuto inglobare due aspetti fon-

78 Accordo tra la Repubblica Italiana e la Santa Sede del 18 febbraio 1984: https://presidenza.governo.it/USRI/confessioni/accordo_indice.html#1

79 È stato osservato che: «nel complesso, l'accordo ha ben poco a che fare con lo 'spirito' del Vaticano II. Questo risulta evidente soprattutto se si considera il passaggio della costituzione pastorale *Gaudium et spes* in cui si dichiara la disponibilità della Chiesa a "rinunciare", per testimoniare con maggiore coerenza il Vangelo, "a certi diritti legittimamente acquisiti". E. Genre, *L'insegnamento della religione*, Cristiani d'Italia 2011, Treccani, [https://www.treccani.it/enciclopedia/l-insegnamento-della-religione_\(Cristiani-d'Italia\)/](https://www.treccani.it/enciclopedia/l-insegnamento-della-religione_(Cristiani-d'Italia)/). Sugli accordi Poletti-Falucci: R. Fornaca, *La politica scolastica della Chiesa*, Roma, Carocci, 2000, pp. 158-159.

80 CdD, Bollettino Commissioni, Istruzione, 11 dicembre 1985, pp. 73-74.

81 Ivi, p. 73. Per quanto riguardava le scuole secondarie di primo e secondo grado, venivano ritenuti validi i seguenti titoli: licenza o dottorato in teologia o nelle altre discipline ecclesiastiche conferiti da una facoltà approvata dalla Santa Sede; attestato di compimento del regolare corso di studi teologici in un seminario maggiore; diploma accademico di magistero in scienze religiose, rilasciato da un istituto di scienze religiose approvato dalla Santa Sede; diploma di laurea valido nell'ordinamento italiano, unitamente a un diploma rilasciato da un istituto di scienze religiose riconosciuto dalla Conferenza Episcopale Italiana. Si spiegava inoltre che: «per ragioni organizzative in relazione al conseguimento dei titoli innanzi previsti, di competenza della Santa Sede, la nuova disciplina inerente

damentali: rispettare la dottrina della Chiesa e «collocarsi nel quadro di finalità della scuola». ⁸² Già in sede di commissione i rilievi critici furono diversi. Il radicale Massimo Teodori giudicava nel complesso l'accordo come «una scatola di inganni fatta fra Chiesa e clericali, che peggiora il quadro prima vigente». ⁸³ Perplessità venivano sollevate sui programmi di studio e sulla qualifica professionale dei docenti. Lucio Pisani della Sinistra indipendente lamentava una mancanza di un chiaro orientamento sul primo punto e una grave abdicazione da parte dello Stato a favore della Chiesa sul secondo, con un conseguente «restringimento di un importante spazio di libertà e di autonomia». ⁸⁴ Le modalità di selezione del personale docente di religione sarebbero state uno dei punti che avrebbero maggiormente infiammato il dibattito. Il PCI, con la deputata Giovanna Bosi Maramotti, intravedeva un grave rischio per la meritocrazia nel mondo scolastico, poiché «l'insegnamento della religione sia la via per introdurre surrettiziamente nella scuola giovani laureati con il placet del vescovo» e bocciava globalmente l'accordo: «la Chiesa sembra perdere una grande occasione per fare conoscere la cultura religiosa che è parte integrante della cultura del nostro Paese, preferendo ritagliarsi piccoli privilegi in una visione assai angusta». ⁸⁵

Ci furono polemiche e distinguo anche sulla partecipazione degli insegnanti di religione negli organi collegiali. Il democristiano Lino Armellini a questo proposito notava che in quanto

giustissima l'impostazione per cui da una parte si fa riferimento alla conformità alla dottrina della Chiesa e dall'altra all'esigenza della coerenza con le finalità scolastiche: proprio in tale ottica è opportuno il coinvolgimento dell'insegnante di religione nella complessiva programmazione scolastica e, pertanto, non può che esprimere compiacimento per il previsto inserimento di tali docenti negli organi collegiali. ⁸⁶

Da più parti, infine, (comunisti, radicali, sinistra indipendente) si denunciava uno strangolamento del dibattito parlamentare, un eccessivo protagonismo di esponenti del governo, a iniziare dalla Falucci, e una violazione delle prerogative del Parlamento: il governo non aveva sottoposto il testo dell'intesa all'approvazione delle due Camere. In particolare risultava disatteso un ordine del giorno avanzato dal deputato

al possesso dei titoli stessi, verrebbe attuata a partire dall'anno scolastico 1990-91 e sino a tale data verrebbero previsti criteri di carattere transitorio per l'affidamento dell'insegnamento della religione cattolica».

⁸² Ibidem. Si aggiungeva che: «si è ritenuto inoltre di definire i nuovi programmi in tempi brevi (due anni), tenendo anche conto della revisione dei programmi di insegnamento di ciascun ordine e grado di scuola; per la scuola materna verrebbe previsto un termine più breve (sei mesi), in quanto in tale settore c'è una maggiore urgenza di provvedere, mancando, negli orientamenti una parte specificatamente dedicata alla religione cattolica».

⁸³ Ivi, p. 75.

⁸⁴ Una considerazione analoga fu quella del repubblicano Guglielmo Castagnetti che chiese ulteriori precisazioni sullo svolgimento dell'insegnamento della religione nella scuola materna. Ivi, p. 75.

⁸⁵ CdD, Bollettino Commissioni, Istruzione, 12 dicembre 1985, p. 42.

⁸⁶ CdD, Bollettino Commissioni, Istruzione, 11 dicembre 1985, pp. 73-74.

comunista Ugo Spagnoli e accolto dal governo il 20 marzo 1985, che impegnava quest'ultimo a informare il Parlamento sul perfezionamento dell'intesa.⁸⁷ Su questi punti il ministro avrebbe chiarito immediatamente che l'approvazione dell'accordo si era consumata nel pieno rispetto dell'autonomia delle due Camere.⁸⁸ Le polemiche non si sarebbero però arrestate e sarebbero continuate sia per tutta la discussione in commissione nei giorni 11 e 12 dicembre, sia durante la seduta alla Camera del 16 dicembre, dove i deputati Franco Bassanini (Sinistra Indipendente) e ancora Teodori sollevarono la questione.⁸⁹

L'accordo avrebbe provocato risolte proteste non solo, come visto, nel mondo della politica, ma anche da parte dei rappresentanti delle altre fedi confessionali, in particolare quelle della comunità israelitica e delle chiese evangeliche. Soprattutto su due punti: l'estensione di due ore di insegnamento religioso alla scuola materna e la possibilità che la scelta fatta se avvalersi o meno dell'insegnamento religioso potesse godere di eventuali automatismi per gli anni successivi al primo.⁹⁰ Il PLI, per bocca del suo vicesegretario, il deputato Antonio Patuelli, esprimeva delle critiche severe sui meccanismi di accesso alle ore di religione.⁹¹ Critiche vennero espresse anche dal PCI. Il suo responsabile scuola, Aureliana Alberici, sottolineava che «il diritto di avvalersi o meno deve essere esercitato senza automatismi. Ognuno cioè deve poter dichiarare all'inizio di ogni anno scolastico se intenda avvalersi o no dell'insegnamento religioso».⁹² L'accordo, quindi, avrebbe innescato una lunga scia di polemiche, alcune delle quali non si sarebbero mai arrestate. Tuttavia, è stato anche riconosciuto che venivano «apportate alcune novità di rilievo: chi preferiva non avvalersi dell'insegnamento religioso non aveva ora più bisogno dell'esonero, essendo diventato l'insegnamento della religione cattolica facoltativo».⁹³

87 CdD, Bollettino Commissioni, Istruzione, 12 dicembre 1985, p. 38.

88 In particolare, veniva fatto «presente che il Protocollo addizionale dell'Accordo fa riferimento a successive intese tra competenti autorità scolastiche e CEI. Si tratta dunque di strumenti di grado inferiore il cui perfezionamento non richiede la legge. Il Governo ha comunque doverosamente informato il Parlamento con le comunicazioni oggi rese alle o competenti Commissioni, sulla base di una procedura concordata con i Presidenti dei due rami del Parlamento». CdD, Bollettino Commissioni, Istruzione, 12 dicembre 1985, p. 76. Il giorno seguente, sempre in sede di Commissione venne fatto presente che «nella fase della successiva definizione delle intese tra autorità scolastica e CEI - previste dal Protocollo addizionale - ha doverosamente agito di intesa, sia per quanto attiene al merito sia per quanto attiene al metodo delle questioni, con la Presidenza del Consiglio dei ministri». CdD, Bollettino Commissioni, Istruzione, 11 dicembre 1985, p. 40.

89 CdD, seduta 16 dicembre 1985, pp. 35017-35020.

90 *Israeliti ed evangelisti contro l'intesa sull'ora di religione* in «L'Unità», 17 dicembre 1985.

91 Ibidem.

92 *Israeliti ed evangelisti contro l'intesa sull'ora di religione*, cit. Questo punto era stato toccato già durante il dibattito nell'VIII Commissione dal deputato della Liga Veneta Achille Tramarin, che si chiedeva se «gli alunni che non usufruiranno dell'insegnamento della religione potranno svolgere senza subire discriminazioni e senza dover accettare imposizioni, ma potendo godere di insegnamenti altrettanto ricchi e formativi». CdD, Bollettino Commissioni, Istruzione, 12 dicembre 1985, p. 12.

93 E. Genre, *L'insegnamento della religione*, Cristiani d'Italia 2011, Treccani, <https://www.treccani.it/enciclopedia/>

Sempre nel 1985 il ministro Falcucci lanciò il Progetto Giovani (con la circolare dell'11 febbraio), una serie di iniziative rivolte al mondo della scuola e finalizzate al coinvolgimento attivo degli studenti, offrendo loro la possibilità di avviare una seria riflessione sulle problematiche adolescenziali, con una particolare attenzione a quelle della tossicodipendenza. Ogni scuola avrebbe visto svolgersi una serie di incontri dedicati ai rappresentanti di classe e di istituto aperti al dibattito e alla elaborazione di proposte. In seguito, i provveditorati agli studi avrebbero organizzato dei convegni provinciali, i cui documenti finali sarebbero stati discussi in un convegno nazionale svoltosi nel mese di dicembre al Midas Palace di Roma, alla presenza del ministro Falcucci, del ministro del Lavoro De Michelis e del Presidente della Repubblica, Cossiga. Nel salutare gli studenti giunti da tutta Italia, il ministro dell'Istruzione avrebbe colto il problema della proposta didattica che, a suo dire, si stava sollevando con una certa urgenza. Si trattava, da una parte, di garantire la continuità del patrimonio storico culturale acquisito e, dall'altra, di adeguarsi alle rapidissime trasformazioni che società e mercato del lavoro proponevano. In sintesi, spiegava il Ministro, «sviluppare nei giovani una capacità metodologica che li metta in grado di adeguarsi al cambiamento».⁹⁴ In questo senso sarebbe andato anche il PNI (piano nazionale informatica), con l'obiettivo di introdurre nelle scuole (a partire dalla secondaria superiore) l'informatica e le nuove tecnologie dell'informazione.⁹⁵ Dopo aver accantonato l'idea di introdurre immediatamente l'informatica come materia a se stante, venne preferito creare prima un «più produttivo clima culturale volto a percepire informaticamente problematiche vecchie e nuove» con il lancio dei primi laboratori dotati di computer.⁹⁶ Iniziava a porsi con forza il problema della revisione del sistema didattico italiano, che la commissione Brocca, a partire dal 1988, (Ministro dell'Istruzione Giovanni Galloni) avrebbe affrontato.⁹⁷ Questa, guidata dal sottosegretario all'Istruzione, il democristiano Beniamino Brocca, e confermata dai successivi ministri dell'Istruzione, Sergio Mattarella e Riccardo Misasi, sarà composta in larga parte da esperti del mondo dell'istruzione (docenti universitari, insegnanti, presidi, sindacalisti), con il compito di studiare la revisione dei piani di studi e dei programmi d'insegnamento degli istituti secondari (biennio e triennio). La commissione presenterà il suo lavoro conclusivo nel 1992. Un anno più tardi, per la precisione il 22 settembre 1993, il Senato avrebbe approvato *La legge quadro per il riordino dell'istruzione secondaria superiore e per il prolungamento dell'obbligo scolastico*. Era un provvedimento atteso e che arrivava

dia/l-insegnamento-della-religione_(Cristiani-d'Italia)/.

94 F. Summonte, *Le proposte dei giovani per cambiare la scuola*, in «Il Popolo», 17 dicembre 1985.

95 G. C. Barozzi, L. Ciarrapico, *Il piano nazionale per l'informatica*, in «Bollettino dell'Unione Matematica Italiana», 6(3), 2003, pp. 441-461.

96 F. Froio, *Partirà dalla prima liceo lo studio dell'informatica* in «Corriere della Sera», 16 aprile 1985.

97 B. Brocca, *Il futuro della scuola*, Laterza, Roma-Bari 1995; *Piani di studio della scuola secondaria superiore e programmi dei primi due anni. Le proposte della commissione Brocca*, Firenze, Le Monnier, 1991; G. C. Zuccon, (a cura di), *Il progetto della Commissione Brocca*, La Scuola, Brescia, La Scuola, 1991.

in un momento di tumultuose e traumatiche trasformazioni per la politica italiana al passaggio tra la “Prima” e la “Seconda Repubblica”, segnata profondamente dalle epocali vicende legate alla caduta del Muro di Berlino e travolta dalla vicenda giudiziaria di Tangentopoli. L’ultimo ministro della Pubblica Istruzione della “Prima Repubblica” sarà la democristiana Rosa Russo Jervolino, che reggerà il dicastero durante i governi Amato I (giugno 1992-aprile 1993) e Ciampi (aprile 1993-maggio 1994). Nel settembre del 1993 si discussero i disegni di legge n. 378 («Riforma della scuola secondaria superiore e innalzamento dell’obbligo scolastico»), 684 («norme sul prolungamento dell’obbligo scolastico»), 725 («norme sull’ordinamento della scuola secondaria superiore e sul prolungamento dell’istruzione obbligatoria»), 962 («ristrutturazione della scuola media») inseriti e quindi discussi in un testo unificato. Tra le novità più significative del provvedimento si registrava il nuovo ordinamento della secondaria, che si divideva in licei e istituti professionali, articolandosi in percorsi quinquennali (biennio più triennio), e la piena autonomia scolastica, affermando la collaborazione fra vari soggetti istituzionali nella proposta dell’offerta scolastica, nella lotta alla dispersione, il potenziamento dell’offerta formativa e l’edilizia scolastica. L’elemento più significativo era però rappresentato dal prolungamento della scuola dell’obbligo a 16 anni. La legge-quadro era il punto di approdo di un lungo e articolato dibattito che si era espresso nella commissione della Pubblica Istruzione e veniva approvato a larga maggioranza (DC, PSI, PSDI, Lega Nord, PDS, Verdi, La Rete, mentre contrari furono Rifondazione Comunista, MSI e PRI), fotografando una sintonia di vedute sul terreno della scuola proprio in un momento in cui il quadro politico andava incontro a una radicale frammentazione.⁹⁸ I commenti a caldo delle deputate del PDS, Aureliana Alberici, e del PSI, Maria Rosaria Manieri, andavano a sottolineare la portata di un provvedimento che avrebbe valorizzato l’importanza della scuola, rimettendola al centro del discorso pubblico, mentre la DC, che stava vivendo i suoi ultimi tribolati mesi di vita, rivendicava la sua centralità. Il ministro Rosa Russo Jervolino vi leggeva il simbolo di una vicinanza dell’Italia all’Europa: «portando l’obbligo scolastico da 8 a 10 anni si adegua il nostro sistema di studi a quello degli altri Paesi della Comunità Europea e offre quindi ai giovani la possibilità di una formazione scolastica e professionale idonea anche a garantire un proficuo inserimento nel mondo del lavoro».⁹⁹ Mentre furono poche le voci discordanti, le cui ragioni apparivano piuttosto fumose e di carattere ideologico. Rifondazione Comunista spiegava il suo voto negativo con il mancato accoglimento di alcuni emendamenti sugli ordinamenti della scuola secondaria superiore, ritenendo eccessive le deleghe concesse al governo e la mancanza di adeguata risorse per attuare la riforma.¹⁰⁰ Il MSI invece denunciava

98 SdR, seduta 22 settembre 1993.

99 *Piena autonomia degli istituti* in «Il Popolo», 23 settembre 1993.

100 In dichiarazione di voto, aggiungeva il deputato Lopez: «è una riforma che nasce vecchia e che suggerisce interrogativi gravi e preoccupanti sul modo in cui verrà poi concretamente attuata; una riforma che nasce in modo astratto dal complessivo contesto attuale del nostro paese di crisi politica, sociale ed economica assai grave di fase di transizione non solo rispetto agli equilibri politici, ma anche agli assetti complessivi della nostra società e dello stesso sistema produttivo del nostro paese», SdR, seduta 22 settembre 1993, p. 47.

la sua insufficienza e la necessità di una più ampia, generale riforma dell'istruzione italiana, che andasse dalla scuola materna all'università.¹⁰¹ Approvata come visto al Senato, la legge quadro non avrebbe ricevuto il via libera dalla Camera dei Deputati, a causa della fine anticipata della legislatura. Il 16 aprile 1994, con il decreto-legge n. 297, sarebbe stato approvato il «Testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia d'istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado». Era diviso in cinque parti. La prima disciplinava le norme generali, tra cui gli organi collegiali della scuola, la seconda gli ordinamenti scolastici, la terza il personale docente e non, la quarta i diritti sindacali e la quinta le scuole italiane all'estero. Si trattava di un «codice che sarebbe dovuto diventare lo strumento di riferimento, ufficiale, in parte svuotato dalle circolari correttive nel giro di pochi anni»¹⁰².

Conclusioni

La scuola italiana che emerge dopo la fine della "Prima Repubblica":

appare dominata non solo dalla carenza di riforme quadro, come rivelano settori significativi, dalla secondaria all'università, ma anche da forti discontinuità, che investono gli ambiti stessi che sono stati sistemati dalla legge...Per esempio i programmi delle elementari e quelli precedenti della scuola media inferiore, certamente interessanti e moderni, non sono coordinati con quelli del ciclo superiore.¹⁰³

Nei decenni precedenti, al centro della nostra ricostruzione, la scuola è apparsa come lo specchio di un paese al centro di profondissime, incandescenti trasformazioni. I temi dell'accesso delle masse all'istruzione pubblica, la democratizzazione delle sue strutture, l'autonomia, l'aumento qualitativo e quantitativo dell'offerta formativa, l'inclusività sono stati con tempi, spazi e modalità differenti all'interno di una richiesta, alla quale la politica ha cercato di fornire una risposta. Lo ha fatto rivelando, come visto, sensibilità, progettualità, aspirazioni assai diverse a seconda dell'appartenenza partitica, ma riuscendo anche a esprimere importanti momenti di incontro e comune elaborazione.

101 Ivi, pp. 49-50.

102 G. Ricuperati, *Storia della scuola*, cit. pp. 14.12-14.15.

103 Ivi, p. 13.57.