



**“LA SCUOLA ITALIANA E LE SUE
RIFORME”**

PROF.SSA GENEROSA MANZO

Indice

1	LA SCUOLA ITALIANA NELL'ULTIMO DECENNIO-----	3
2	LA STORIA DELLA SCUOLA ITALIANA -----	5
3	LE RIFORME SCOLASTICHE -----	7
4	STATO, REGIONI, ENTI LOCALI: UN SISTEMA INTEGRATO -----	11
	BIBLIOGRAFIA -----	15



Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)

1 La scuola Italiana nell'ultimo decennio

La scuola italiana sta conoscendo continui cambiamenti destinati a modificare il suo assetto tradizionale. Nel primo decennio del XXI secolo, abbiamo assistito a riforme approvate e poi abrogate in poco tempo, come il caso della Legge 30 del 2000 del ministro Luigi Berlinguer soppressa nel 2004 da Letizia Moratti. La stessa Moratti ha avviato con la Legge 53/2003 un processo riformatore in parte attuato ed in parte sospeso che attualmente si sta con tutte le dovute modifiche ed adattamenti realizzando con la legge 107 del 2015 (La Buona Scuola).

Nella fase del governo presieduto da Prodi (2006-08) sono state emanate nel 2007 le indicazioni nazionali per il curriculum del primo ciclo di Istruzione, molto diverse da quelle pubblicate nel 2004 incentrate sui Piani di studio personalizzati. Nel 2012 sono state, poi definitivamente, pubblicate le Indicazioni nazionali per il curriculum, che allo stato attuale hanno terminato il ciclo di sperimentazione del modello e quindi da quest'anno scolastico sono entrate a regime nel sistema formativo della scuola Italiana come voluto dall'Unione Europea.

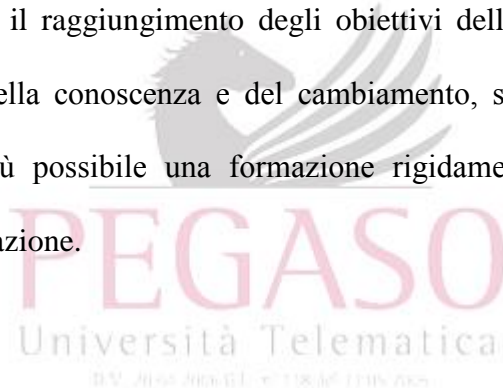
Per quanto riguarda, invece, la scuola secondaria di secondo grado, il Ministro Gelmini ha avviato una radicale riorganizzazione dell'istruzione superiore, recependo l'impostazione dei percorsi liceali della Moratti e degli istituti tecnici e professionali di Fioroni.

Da qui si può notare come la scuola italiana è soggetta ad una molteplicità di proposte di cambiamento che finiscono per disorientare i docenti, le famiglie che spesso fanno fatica a comprendere il senso e la direzione di questi continui mutamenti. Inoltre, a tutto ciò c'è da aggiungere le nuove direttive europee sull'istruzione e formazione che sono state recepite dagli Stati membri negli ultimi anni.

La Strategia di Lisbona, infatti, formulata nel 2000 da parte del Consiglio Europeo ha conferito ai settori dell'istruzione e della formazione un ruolo fondamentale per il raggiungimento

Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)

degli obiettivi posti in ambito economico, sociale e della ricerca, mutandone così le forme e le funzioni. Il raccordo delle politiche economiche, sociali e della ricerca con quelle dell'istruzione e della formazione si attua con lo sviluppo della *lifelong learning* e della terza missione dell'università. L'importanza dell'apprendimento permanente, per il passaggio a una società della conoscenza, considerando i cambiamenti economico-sociali in atto, è espressa già nella comunicazione della Commissione del 2001. Si afferma che, attraverso il nuovo approccio all'istruzione e alla formazione rappresentato dalla *lifelong learning*, è possibile far convergere aspetti delle strategie, dei processi e dei programmi europei in atto, riguardanti l'occupazione, l'inclusione sociale, la gioventù e la ricerca, legandosi anche agli obiettivi di una maggiore mobilità interna dei cittadini e di un apprendimento di qualità per tutti. In questo modo, l'orientamento permanente è fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi della strategia di Lisbona e di 'Europa 2020'. Nella società della conoscenza e del cambiamento, sono sempre più importanti nuove competenze e non è più possibile una formazione rigidamente all'interno dei sistemi scolastici, d'istruzione e di formazione.



Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)

2 La storia della scuola Italiana

Se facciamo un salto nel passato, prima di arrivare alla svolta nella scuola italiana data dalla legge sull'autonomia, molti sono stati i passaggi normativi, fondanti, che hanno costruito la scuola di oggi.

L'inizio della storia della Scuola Elementare Italiana si può far risalire al 1859, anno in cui il ministro della Pubblica Istruzione del Regno di Sardegna, Gabrio Casati, presentò e fece approvare una legge: il regio decreto legislativo 13 novembre 1859, n. 3725 del Regno di Sardegna, noto come "legge Casati". Lo scopo principale della legge Casati era che i bambini dovevano saper "...leggere, scrivere e far di conto..." e la stessa legge sanciva l'obbligatorietà e la gratuità dell'istruzione elementare per il corso inferiore, impartita dallo stato per mezzo dei comuni, ai quali spettava anche il compito di assumere i maestri. Redatta nel giro di quattro mesi, viene emanata il 13 novembre 1859 da Vittorio Emanuele II in virtù degli ampi poteri concessi al governo nel pieno della seconda guerra di indipendenza e alla vigilia delle annessioni. Riportiamo: per il suo valore storico, l'art. 315:

“L’Istruzione elementare è divisa in due gradi: inferiore (2 anni, obbligatori); superiore (2 anni), l’istruzione del grado inferiore comprende: insegnamento religioso, la lettura, la scrittura, l’aritmetica elementare, la lingua italiana, nozioni elementari sul sistema metrico.”

L'istruzione superiore, invece, indirizza "la gioventù nelle carriere pubbliche e private", si articola in cinque facoltà: teologia, legge, medicina, scienze fisiche-matematiche-naturali, lettere e filosofia.

L'Istruzione secondaria classica forma negli studi letterario-filosofici che aprono all'università è divisa in due gradi: ginnasi di 5 anni e licei di 3 anni. Istruzione tecnica fornisce la cultura generale e speciale utile per le carriere nel "pubblico servizio", nelle industrie, nel

Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)

commercio e nella agricoltura è divisa in due gradi: scuole tecniche di 3 anni e istituti tecnici di 3 anni.

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

La legge Casati, pur sancendo l'obbligo dell'istruzione fin alle prime due classi della scuola elementare, non riuscì comunque a modificare l'analfabetismo che a quei tempi superava l'80%.

I comuni italiani delegati a gestire le scuole ai sensi della legge Casati, si dimostrarono bene presto poco in grado di reggere tale compito e così chiesero aiuto allo Stato, il ministro Michele Coppino della Pubblica Istruzione nel primo e nel secondo ministero Depretis, investito da tale richiesta, prepara in pochi mesi un disegno di legge sull'obbligatorietà dell'istruzione elementare inferiore fino al nono anno di età. Anche grazie a un terreno in qualche modo preparato dal precedente progetto Correnti, l'iter parlamentare è molto rapido e la legge viene approvata **il 15 luglio 1877**, subito accompagnata da iniziative (monte pensioni, aumento di un decimo degli stipendi) in favore degli insegnanti. L'obbligo rimane limitato al corso elementare inferiore. Si precisa però che esso "**dura fino a nove anni**". Si legittima così la prassi da tempo invalsa che il corso elementare inferiore si svolge in tre anni. I genitori assicurano l'istruzione ai figli o per mezzo di scuole private o con l'insegnamento in famiglia o inviandoli alle scuole comunali. I genitori che non dichiarano all'ufficio municipale le modalità dell'istruzione dei figli incorrono in una ammenda. L'insegnamento religioso, sostituito dalle "prime nozioni dei doveri dell'uomo e del cittadino", diviene facoltativo a richiesta delle famiglie. Durante l'800 furono molte le esperienze educative che si svilupparono e che portarono molti risultati educativi nella gioventù italiana, basti pensare ai Gesuiti, Don Ferrante Aporti e don Giovanni Bosco.

Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)

3 Le riforme scolastiche

All'inizio del nuovo secolo i problemi dell'educazione e della scuola riguardavano ancora molto l'analfabetismo, che era diminuito negli ultimi dieci anni ma ancora affliggeva circa la metà della popolazione, le risorse economiche e finanziarie per sostenere l'organizzazione scolastica sul territorio e la difficoltà nel reperimento di insegnanti formati, che continuavano ad essere numericamente scarsi, poco formati e mal pagati.

Nel frattempo l'Italia viveva il problema complesso del periodo successivo all'unificazione con grossi divari tra il nord ed sud della penisola. Con la legge ORLANDO del 1904, si cercò di far fronte a tali esigenze, l'obbligo venne innalzato a 12 anni, istituendo nei Comuni con più di 4000 abitanti (1164 su 8000) una "scuola popolare" obbligatoria formata da due classi postelementari, la V e la VI, con orario ridotto da 4 a 3 ore giornaliere. Chi intendeva proseguire gli studi secondari doveva, invece sostenere, compiuta la IV elementare, un esame di maturità.

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

Una delle svolte decisive nella storia della scuola italiana, però, si verificò nel 1923 con la riforma Gentile, definita da Mussolini "la più fascista delle riforme": essa fu un insieme di decreti emanati senza discussione parlamentare che rimase sostanzialmente in vigore inalterata anche dopo l'avvento della Repubblica fino a quando il Parlamento italiano nel 1962 diede vita alla scuola media unificata. La scuola elementare con la riforma Gentile assunse una struttura più autoritaria e gerarchizzata. I programmi di studio per le scuole elementari, di chiara ispirazione idealista, furono redatti dal pedagogista catanese Giuseppe Lombardo Radice, Direttore Generale dell'istruzione

Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)

elementare. La religione cattolica venne posta come base dell'educazione e moralità del fanciullo che attraverso essa doveva saper essere da esempio alle generazioni future.

Gli elementi essenziali della Riforma Gentile, furono l'innalzamento dell'obbligo a 14 anni, prevedendo la scuola elementare di 5 anni e 3 anni di scuola complementare ad avviamento professionale (tecnico, commerciale ed agrario) per coloro che dopo tale frequenza avessero lasciato gli studi e non si fossero iscritti alla scuola media, preliminare al ginnasio.

Anche la riforma Gentile, dunque, come la riforma Casati, considerava il ginnasio-liceo classico, con la sua formazione centrata sulle materie letterarie, "la" scuola superiore principale, rispetto alla quale tutte le altre non erano che inferiori e parziali imitazioni.

Un altro aspetto importante della riforma Gentile era costituito dall'introduzione nelle scuole elementari dell'insegnamento obbligatorio della religione cattolica, che diventava addirittura il "fondamento e coronamento" di tutta l'istruzione primaria. Si trattava di una sostanziale novità rispetto al passato, poiché in precedenza l'insegnamento del cattolicesimo era facoltativo ed era impartito dagli stessi maestri. Con il Concordato del 1929 tra stato fascista e chiesa cattolica, il ruolo del cattolicesimo nella scuola si ampliò ulteriormente, diventando insegnamento obbligatorio anche nelle scuole medie e superiori; inoltre la sua gestione venne affidata a docenti nominati dai vescovi.

La riforma Gentile è uno dei provvedimenti assunti dal Governo Mussolini che più a lungo è rimasto nell'ordinamento italiano, almeno per quanto riguarda la scuola secondaria. Essa è stata definitivamente superata con l'approvazione (febbraio 2010) dei Regolamenti di riforma dei licei, degli istituti tecnici e degli istituti professionali.

E' importante precisare che sia nel periodo positivistico del tardo ottocento sia nella nuova tensione idealistica dei primi del novecento, lo sviluppo estensivo e capillare del sistema scolastico

Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)

nazionale, costituisce un'idea progettualità in continuità, presente anche nella successiva età repubblicana post-bellica. In effetti, superato il periodo bellico, tornati alla democrazia e scelto il sistema repubblicano, ci si dedicò alla redazione della costituzione che sostituì dal 1 gennaio 1948 lo Statuto Albertino.

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

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



Gli art. 3, 33 e 34 della Costituzione sono rivolti al settore educazione e dell'istruzione sono, in particolare l'Articolo 3: "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rinnovare gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)

L'art. 117 competenze regionali e statali in materia di istruzione e formazione che appartiene al titolo V è stato riformato nel 2001 con la legge costituzionale n. 3



Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)

4 Stato, Regioni, Enti locali: un sistema integrato

L'iscrizione alla scuola rappresenta l'atto di ingresso nel sistema di istruzione e di formazione garantito dall'art. 3 della Costituzione Italiana.

Esso dipende da diversi livelli istituzionali: lo Stato, le Regioni e gli Enti locali, tutti con ruoli propri e interagenti. È bene capire come è strutturato, prima di addentrarsi nelle regole di funzionamento delle singole scuole. La riforma della Costituzione del 2001 ha ridefinito i livelli istituzionali di competenza, attribuendo allo Stato il potere di definire le norme generali del sistema di istruzione e alle Regioni e agli Enti territoriali la competenza di organizzare il servizio d'istruzione e formazione sul territorio. Stato e Regioni devono comunque concorrere a definire insieme molte funzioni inerenti al sistema di istruzione ed all'istruzione e formazione professionale. È importante l'art. 118 che introduce in modo chiaro il principio di sussidiarietà, dichiarando che: *“Stato, regioni, città metropolitane province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”*.

Tutte le scuole, per quanto riguarda obiettivi formativi e di apprendimento, contenuti dell'insegnamento e ordinamenti scolastici, sono vincolate alle norme generali definite dallo Stato. Anche il Ministero dell'Istruzione, come gli altri ministeri, agli inizi del duemila è stato riformato, e ha trasferito poteri e competenze in sede regionale e territoriale. In tutte le regioni sono nati gli Uffici scolastici regionali statali, alle dipendenze di un direttore generale per l'istruzione. Contemporaneamente, sempre nella logica del decentramento e del rafforzamento dell'autonomia territoriale, talune funzioni e competenze amministrative già del ministero dell'istruzione sono state trasferite alle Regioni, ai Comuni e alle Province (ad esempio: calendario scolastico, programmazione dell'offerta formativa integrata di istruzione e formazione, distribuzione della rete

Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)

scolastica sul territorio, istituzioni e chiusura di scuole, diritto allo studio, borse di studio ecc.). Fino a poco più di un decennio fa, Comuni e Province avevano nei confronti della scuola statale un prevalente ruolo di servizio. Fornivano i locali, l'illuminazione, il riscaldamento, l'approvvigionamento idrico, i servizi telefonici. Per gli edifici scolastici, di cui normalmente Comuni e Province sono anche proprietari, avevano l'obbligo di sostenere le spese per la manutenzione ordinaria e straordinaria. Tutti questi servizi sono rimasti, ma una norma sul decentramento amministrativo e sul trasferimento di funzioni dallo Stato agli enti territoriali (cfr. decreto legislativo 112/1998) ha assegnato a Comuni e Province competenze amministrative anche in campo scolastico, in precedenza a carico dello Stato. In particolare competono a questi Enti locali:

- a) l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione;
- b) la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche;
- c) i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio;
- d) il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature, d'intesa con le istituzioni scolastiche;
- e) la sospensione delle lezioni in casi gravi e urgenti;
- f) le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite;
- g) la costituzione, i controlli e la vigilanza, ivi compreso lo scioglimento, sugli organi collegiali scolastici a livello territoriale.

Inoltre i Comuni, anche in collaborazione con le Comunità montane e le Province, ciascuno in relazione ai gradi di istruzione di propria competenza, esercitano, anche d'intesa con le istituzioni scolastiche, iniziative relative a: a) educazione degli adulti; b) interventi integrati di orientamento scolastico e professionale; c) azioni tese a realizzare le

Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)

pari opportunità di istruzione; d) azioni di supporto tese a promuovere e sostenere la coerenza e la continuità in verticale e orizzontale tra i diversi gradi e ordini di scuola; e) interventi perequativi; f) interventi integrati di prevenzione della dispersione scolastica e di educazione alla salute. La riforma del Titolo V, parte seconda, della Costituzione ha confermato le competenze già attribuite, ma per altro verso ne ha allargato l'ambito. I Comuni, oltre a detenere il potere di chiusura e istituzione di scuole come sopra indicato alla lettera a), insieme a tutti i Comuni della provincia hanno anche il compito, periodicamente, di formalizzare le proposte di dimensionamento delle istituzioni scolastiche (presidenze) secondo i criteri stabiliti dalla Regione. Secondo una specifica norma di legge (cfr. legge 23/1996), per quanto riguarda edifici scolastici e diritto allo studio, i Comuni hanno competenza nei settori della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di I grado; le Province hanno competenza per gli istituti di istruzione secondaria di II grado. La formulazione del nuovo titolo V ha introdotto anche un principio importante per l'assetto del sistema scolastico, all'art. 117 comma 3, si afferma *che tra le materie di legislazione concorrente fra Stato e regioni rientra l'istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche*.

In ambito di riforme, nell'ultimo biennio è stato approvato il DDL di Delrio, stabilisce riforme in materia di enti locali, prevedendo l'istituzione delle Città metropolitane, la ridefinizione del sistema delle Province e una nuova disciplina in materia di unioni e fusioni di Comuni.

La **legge 7 aprile 2014, n. 56**, "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province e sulle unioni e fusioni di comuni" ha riordinato in modo formale e sostanziale la disciplina statale sulle Province in concomitanza con l'istituzione delle Città metropolitane come nuovi enti di governo delle grandi aree urbane.

Per gli aspetti relativi alla forma di governo e all'assetto funzionale, gli enti di area vasta sono stati trasformati da enti eletti direttamente dai cittadini con distinte funzioni amministrative ad

Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)

enti di secondo livello che saranno legati da un rapporto di stretta interdipendenza con i Comuni delle loro circoscrizioni territoriali.

Con la nuova legge vengono individuate 9 città metropolitane: Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, cui si aggiunge la città metropolitana di Roma capitale. Il territorio della città metropolitana coincide con quello della provincia omonima. È previsto un procedimento ordinario per il passaggio di singoli comuni da una provincia limitrofa alla città metropolitana.

Gli organi della città metropolitana sono il sindaco metropolitano, il consiglio metropolitano e la conferenza metropolitana. L'incarico di sindaco metropolitano, di consigliere metropolitano e di componente della conferenza metropolitana è svolto a titolo gratuito. Il sindaco metropolitano è il sindaco del comune capoluogo.



Attenzione! Questo materiale didattico è per uso personale dello studente ed è coperto da copyright. Ne è severamente vietata la riproduzione o il riutilizzo anche parziale, ai sensi e per gli effetti della legge sul diritto d'autore (L. 22.04.1941/n. 633)

