

## **Il contributo all'inclusione della scuola italiana**

*di Gian Matteo Sabatino e Antonio Salvati*

Sommario: 1. *Premessa.* - 2. *Il concetto di inclusione sociale.* - 3. *L'obbligo scolastico.* - 4. *Il Fascismo.* - 5. *Il secondo dopoguerra.* - 6. *Gli anni Sessanta.* - 7. *Gli anni Settanta.* - 8. *L'apice della scuola di massa.* - 9. *La rivoluzione della programmazione didattica.* - 10. *L'educazione interculturale.* - 11. *La scuola dell'autonomia.* - 12. *La riforma Moratti.* - 13. *Alcune considerazioni sulla situazione attuale*

### **1. Premessa**

La nostra scuola ha vissuto una vocazione dal compimento dello stato unitario: l'inclusione sociale. E' passata, dall'istituzione dell'obbligo scolastico, esteso nel 1861 a tutta l'Italia, da qualche migliaio di studenti ai quasi otto milioni attuali.

Ha attraversato le penose vicende sociali del periodo postunitario. Ha accolto intere nuove categorie sociali appena affacciatesi al contesto dei diritti sociali, politici, personali. Ha subito un'ampia ristrutturazione sotto il fascismo. Ha promosso la scolarizzazione di ampie fasce sociali nel dopoguerra, innalzando l'età dell'obbligo. Ha vissuto la contestazione istituzionale e anticlassista degli anni sessanta e settanta imparando la lezione, istituendo organi di governo collegiali, certo da rivedere, in cui sono inserite le famiglie e gli studenti. Ha portato nelle sue mura il popolo dei diversamente abili, con scelte legislative coraggiose. Alcuni suoi modelli hanno ricevuto grandi elogi nei contesti europei e mondiali. Ha affrontato il nodo dell'autonomia e della flessibilità organizzativa e didattica. Ha acquisito una dimensione di apertura alle forze educative del territorio. Ancora oggi, tra i molti problemi irrisolti, si candida ad essere un'istituzione basilare per l'inclusione sociale degli alunni stranieri e la costruzione di una società svincolata dai razzismi, stereotipi e pregiudizi. Ad essa e alla sua rete di sinergie, il compito di educare alunni con una serena e matura coscienza della dimensione pluralista e multiculturale della nostra società.

### **2. Il concetto di inclusione sociale**

Si è sempre riflettuto sul concetto di *inclusione sociale*. Nel Memorandum del Consiglio europeo di Lisbona, svoltosi nel 2000 per fissare gli obiettivi strategici europei del decennio, si cita esplicitamente il concetto, assieme ad altri tre obiettivi generali strettamente connessi, l'autorealizzazione, la cittadinanza attiva, l'occupabilità e adattabilità professionale, intesi come condizioni per raggiungere l'informazione e la formazione permanente degli individui.<sup>1</sup>

L'inclusione sociale può rappresentare un'utile categoria interpretativa della realtà storica del nostro paese, a patto di definirla con il massimo della chiarezza possibile. Per far questo però credo sia utile riferirsi alla nozione di *empowerment*, termine molto usato nelle ricerche a carattere sociologico<sup>2</sup>, ma solo di recente collegato al concetto di 'inclusione', a sua volta antagonista del più ambiguo stilema 'integrazione'<sup>3</sup>, di più consueto utilizzo in Italia.

<sup>1</sup> Cfr. C. Scaglioso, *Per una paideia del terzo millennio*, Roma, Armando, vol. I, 2007, pp. 19-23.

<sup>2</sup> Il concetto di *empowerment*, che significa letteralmente acquisizione di potere, è stato definito, per la prima volta nel 1981 da J. Rappaport come "un processo intenzionale che continua, centrato sulla comunità locale che implica il rispetto reciproco, l'elaborazione critica, il prendersi cura di e la partecipazione del gruppo. Attraverso il gruppo le persone che mancano di risorse, ugualmente condivise, acquisiscono un accesso e un controllo maggiore rispetto a

Per empowerment si intende quel processo che consente la crescita costante, progressiva e consapevole delle potenzialità degli esseri umani, accompagnata da un corrispondente aumento dell'autonomia e dell'assunzione di responsabilità. Da qui la relazione stretta tra l'empowerment e l'idea di inclusione. Quest'ultima, secondo una felice linea interpretativa, si differenzia invece dalla nozione di integrazione, (che richiama un processo di mero adattamento alla realtà sociale) perché esprime l'idea che la diversità culturale, etnica, o di altro tipo eserciti una forza di mediazione per il cambiamento delle regole. La distinzione semantica tra *empowerment* ed inclusione risiede nella diversa prospettiva - nell'un caso individuale e nell'altro collettiva - dalla quale i due termini sintetizzano i processi di cambiamento sottostanti. Infatti, mentre il concetto di *empowerment* è centrato sull'individuo e si sostanzia in un processo che egli vive consapevolmente entrando nel tessuto sociale, l'inclusione sociale è invece categoria propria al gruppo sociale, sia esso indigeno o allogeno, il cui agire in tal senso provoca nel contesto una variazione delle regole più o meno ampia, di cui il legislatore attento percepirà il senso, ponendo mano alla legge.

Nella storia della scuola, il concetto di "inclusione sociale" si presenta come categoria interpretativa "ordinante", che permette forse di far luce su tratti importanti del passato. E ciò vale in modo particolare per l'Italia che, rispetto ad altre nazioni europee, ha iniziato un percorso di omogeneizzazione istituzionale solo a partire dal 1861. Benché espressione geograficamente e culturalmente organica, per la sua stessa divisione statale, l'Italia è stata per lunghi secoli territorio caratterizzato da forti e accentuate contrapposizioni. Anche nel periodo postunitario, come ha sottolineato di recente Salvadori, "difficile si è presentato il compito di costruire una coscienza unitaria stretta da un vincolo comune, al di sopra delle inevitabili differenze."<sup>4</sup>

Se prendiamo in considerazione il primo progetto di organizzazione popolare della scuola italiana, corrispondente all'estensione della legge Casati al neonato Stato italiano, e volgiamo lo sguardo per 150 anni sino ai nostri giorni, rileviamo quanto, pur con fatiche inenarrabili e lentezze ataviche, gradualmente il sistema ha assorbito l'emersione di nuove fasce sociali nate del nostro paese alla ribalta del godimento dei diritti personali, politici, sindacali. Il processo ha avuto costi pesanti, momenti e prassi di lotta e di rifiuto, nella consuetudine tutta italiana della carenza nell'applicazione della legge e del non rispetto per le regole introdotte. Ma si può parlare lo stesso di un processo di inclusione.

Indubbiamente, la scuola senza dubbio ha svolto un ruolo centrale nella formazione dello stato unitario per il mandato assegnatole. Infatti, essa è stata l'ambito in cui si è istituzionalmente espressa da subito la volontà integrativa del sistema. Esiste una tradizione di inclusione nella scuola italiana, legata al suo compito storico, all'attuazione dell'idea stessa di obbligo scolastico, alle reiterate riflessioni pedagogiche ottocentesche sul carattere degli italiani, da imprimere prima e poi da migliorare, agli sforzi dell'obiettivo strategico, più o meno consapevole, della scolarizzazione di massa nel dopoguerra, alle nuove idee degli anni '70-80 sulla programmazione educativa e didattica sino alle ultime elaborazioni sull'educazione interculturale.

### 3. L'obbligo scolastico

---

queste stesse risorse." Cfr .I. Mastropasqua, *Architettura delle reti sociali*, Roma, Carocci Faber, 2006, p. 118; C. Arcidiacono (a cura di) *Empowerment sociale. Il futuro della solidarietà: modelli di psicologia di comunità*, Milano, FrancoAngeli, 1996; B. Pease, *Rethinking Empowerment: a Postmodern Reappraisal for Emancipatory Practice*, in *The British Journal of Social Worker*, n. 321; P. Amerio, *Psicologia di comunità*, Bologna, il Mulino, 2000.

<sup>3</sup> Termine usato in Italia a partire dalla *Direttiva CEE del 25 luglio 1977, n. 77/486* che sancisce il superamento dei modelli della 'separazione' e dell'"assimilazione".

<sup>4</sup> Cfr. M.L. Salvadori, *Italia divisa. La coscienza tormentata di una nazione*, Roma, Donzelli, 2007.

In Italia, all'inizio del periodo unitario ancora non v'erano le premesse culturali per suscitare dibattiti sulla "inclusione attiva", intesa come espressione sociale della propensione a far cambiare le regole da parte del popolo o di sua componenti.

L'obbligo scolastico in termini storici ha rappresentato un'innovazione di portata talmente ampia da aver costituito uno dei pilastri dell'attuale assetto democratico continentale e, non a caso, una delle misure costituzionali concepite dalla rivoluzione francese<sup>5</sup> per poi riflettersi nella successiva storia delle nazioni<sup>6</sup>.

In ben altro clima e periodo, l'idea di scuola dell'obbligo compariva invece in Italia, con il decreto legislativo promulgato dal Regno di Sardegna il 13 novembre del 1859 su iniziativa del ministro Gabrio Casati, (la cui efficacia venne poi estesa, due anni dopo, a tutto il Regno d'Italia), il quale introduceva l'obbligatorietà e gratuità delle prime due classi del biennio elementare<sup>7</sup>.

E' noto l'intricato e faticoso itinerario della scuola italiana nei decenni seguenti, volto pur con molti impacci all'ampliamento della fascia sociale cui doveva essere garantito il diritto all'istruzione. Ne sono passaggi significativi il tentativo di reprimere l'evasione scolastica e l'esplicito obbligo ai comuni di istituire almeno il corso inferiore (due anni), fatto dalla legge Coppino nel 1877, con risultati mediocri soprattutto nei comuni poveri. Nei primi anni dopo l'Unità la scuola fu chiamata al compito di dare una identità nazionale ai nuovi italiani, neocittadini giuridicamente, ma, in molti casi, ben distanti da una pur minima coscienza nazionale e lontani tra loro anche nella lingua, per la maggior parte dialettale.

L'Italia di quegli anni possedeva il picco europeo dell'analfabetismo. Ancora nel 1861 il 74,7% della popolazione non conosceva la lingua italiana, nel 1901 sarà il 49%, ed ancora nel 1911 si sfiorerà il 38%<sup>8</sup>. Le novità originate dalla lenta industrializzazione nella vita economica e di conseguenza nella tipologia del lavoro, affacciandosi nel panorama nazionale, costituirono il nodo del dibattito fra i pedagogisti in merito a quale insegnamento dare nella scuola dell'obbligo: vennero così affermandosi sull'onda della riflessione positivista concetti come quelli di "apprendimento" e di "personalità" che prevedevano una partecipazione più attiva dell'alunno, svincolandolo dal rigido verbalismo retorico allora imperante. Pedagogisti come Aristide Gabelli si interrogarono sui mali endemici di un insegnamento che non aveva risposto alla necessità proprie dell'Italia di migliorare la produzione del lavoro mediante l'approccio scientifico ed un livello tecnico della formazione. Si tentò, con i Programmi del 1888, di riformulare i criteri educativi criticando il nozionismo fine a se stesso, riavvicinando la metodologia ai bambini, con l'idea di far crescere nell'istruzione, formare *teste chiare*, cioè atte alla riflessione.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Nell'idea rivoluzionaria, l'obbligo scolastico deriva la sua importanza direttamente dal principio di uguaglianza e la sua affermazione era infatti connessa al principio democratico del suffragio universale e paritario, secondo cui ogni voto politico vale uno a qualsiasi ceto si appartenga. Siamo dunque alla genesi delle strutture politico-istituzionali delle moderne democrazie. La data di nascita dell'obbligo scolastico è il 1792, quando venne presentato all'Assemblea Legislativa il progetto Condorcet nel quale si dichiarò l'intento di stabilire un'uguaglianza non solo di diritto ma di fatto fra i cittadini, adeguando i mezzi ai fini. Per questo, mentre si lasciò alle famiglie l'educazione prescolastica e religiosa, vennero stabiliti cinque gradi di scuola gratuiti e aperti alle donne. L'obbligo non era ancora contemplato, ma lo sarà di lì a poco quando, una volta caduto il progetto Condorcet, venne approvato nello stesso anno il progetto Lakana che rese obbligatoria la scuola primaria. Cfr. M. Laeng, *Educazione alla libertà*, Teramo, Giunti Lisciani, 1992, pp. 171-172.

<sup>6</sup> Cfr. R. Villari, *Mille anni di storia*, Bari, Laterza, 2000, p. 349.

<sup>7</sup> Cfr. B. Tobia, *Una cultura per la nuova Italia*, in G. Sabbatucci e V. Vidotto, *Storia d'Italia*, vol. II, *Il nuovo stato e la società civile*, Bari, Laterza, 1997, pp. 474-525.

<sup>8</sup> Nel 1880 l'analfabetismo era da noi al 47,5%, al 2% in Germania, Austria e Svizzera, al 17% in Francia, al 14% in Gran Bretagna 17% negli U.S.A. Solo la Spagna tra i grandi paesi europei presentava un tasso di analfabetismo superiore al nostro: 55%.

<sup>9</sup> "Le scuole ci sono ma non vengono frequentate..., ....i fanciulli non se ne accorgono, né più di loro lo sanno i padri che preparano discendenti in nulla dissimili da se stessi....per desiderare e cercar l'istruzione è necessario comprenderne i benefici, stimarne la dignità, amarla, cioè a dire, in qualche modo conoscerla, averne un concetto e quindi, per quanto poco, già possederla". Cfr. A. Gabelli, *Le riforme urgenti dell'istruzione*, in *Nuova Antologia*,

Siamo negli anni in cui storici e letterati come De Sanctis e Pasquale Villari riflettono sugli annosi problemi degli italiani, a loro parere, contrassegnati da una serie di difetti: pigri, infingardi, volubili, sognatori, retori fastidiosi ed inconcludenti, prodotti di una scuola che non insegnava a sviluppare una capacità critica.

Nei fatti esistevano due Italie, una, il Nord (tranne il Veneto e il Friuli), più ricca, più economicamente sviluppata, più scolarizzata, e titolare di diritti politici (in Italia si votava per censo), molto più rappresentata in Parlamento e una, il Sud, povera, arretrata, contadina, con un flusso emigratorio poderoso e con i bambini al lavoro nei campi o nelle miniere. La scuola era in questa forbice divaricante, a fare da cerniera per impedire lo strappo, l'allontanamento irreversibile, la disgregazione dell'unità nazionale. Questo compito, tuttavia, non fu da essa assunto per caso. I politici italiani glielo assegnarono pressati dalle necessità della coesione del paese e della formazione a idee comuni. Il criterio di fondo, quello di portare la scolarizzazione di massa ai nuovi arrivati nello stato italiano non era in discussione. Lo stesso Gabelli, come molti altri intellettuali e pedagogisti si interrogava in profondità sul tema del rapporto fra la preparazione scolastica e sbocco nei ceti professionali. La sua visione, non solitaria, era ancorata a ipotesi molto pessimistiche<sup>10</sup>. La paura era quella di creare una società di *“medici senza malati, avvocati senza cause, ingegneri senza case e senza ponti”*<sup>11</sup> con il deprimente corollario di inquietudine e malcontento. Dalle riflessioni di Gabelli, osservatore senza alcun dubbio attento e informato, si evincono molto bene gli squilibri emergenti dalla trasformazione in atto; la scelta politica, diremmo oggi di inclusione, era ben chiaramente tracciata, gli esiti, per ciò che attiene l'allargamento del mercato del lavoro e la nascita di nuove professioni, ancora incerti e di là da venire. D'altro canto, come osserva Bruno Tobia, *“la scelta di privilegiare l'aspetto socializzante del sistema rispetto a quello selettivo nasceva dalle cose stesse. Essa derivava da una sorta di incommensurabilità strutturale tra l'ambizioso progetto di nazionalizzazione affidato alla scuola e l'assoluta arretratezza nella quale si doveva incidere; perciò il problema non era quello di porre un filtro quanto quello di favorire l'ingresso dei singoli e il loro scorrimento in alto nel sistema”*.<sup>12</sup> La preoccupazione dei liberali per la formazione di un ceto medio era del resto già forte da qualche decennio; è possibile comprenderla nella stessa destinazione allo Stato della cura delle scuole superiori e dell'università operata dalla legge Casati. Una costante di fondo animò quindi la politica scolastica del nuovo Stato: la consapevolezza di dover costruire un tessuto sociale in grado di legare i vari ceti sociali; per usare le parole del ministro Coppino pronunciate in Senato nel 1885 occorre creare *“quasi una catena d'unione morale e intellettuale”*.<sup>13</sup>

Da qui il sistema scolastico relativamente aperto rispetto ad altre realtà europee, proprio perché mirato alla scolarizzazione di massa e alla formazione professionale di nuove categorie sociali. Tuttavia le contrapposizioni politiche degli anni Ottanta cambiarono in parte il panorama. I programmi innovatori di Gabelli del 1888, che muovono, come già osservato, dall'esigenza di un innalzamento reale della cultura popolare, vennero abbandonati. La scuola, nel suo compito di cerniera istituzionale per la coesione del paese finì anch'essa per essere considerata in una logica dicotomica, finché si cominciò a pensare alla scuola dei ricchi e alla scuola dei poveri come due realtà separate. Una vasta manovra politica si concluse con la nascita del partito dei *conservatori nazionali*, che non vedeva di buon occhio un'educazione che favorisca l'abitudine all'intelligenza critica e laica. In fondo occorreva preparare, come emergeva dalla filosofia della vecchia legge

---

febbraio 1883, cit. in M. Barbagli, *Disoccupazione intellettuale e sistema scolastico in Italia (1859-1973)*, Bologna, il Mulino, 1974, p. 111.

<sup>10</sup> Cfr. B. Tobia, *Una cultura per la nuova Italia...* cit., p. 475.

<sup>11</sup> Cfr. A. Gabelli, *L'istruzione classica*, in AA.VV. *L'istruzione in Italia*, Zanichelli, Bologna, 1903, cit. in M. Barbagli, *Disoccupazione intellettuale e sistema scolastico in Italia (1859-1973)*, cit., p. 34.

<sup>12</sup> Cfr. B. Tobia, *Una cultura per la nuova Italia...* cit., p. 477.

<sup>13</sup> Cit. in M. Barbagli, *Disoccupazione intellettuale e sistema scolastico in Italia (1859-1973)*, cit., pp. 449-451.



Casati, solo dei *buoni sudditi*. Così, la riforma dei programmi sotto il ministro Baccelli, del 1894, fu espressione di una spinta antiriformista, quasi a vedere nel fanciullo del popolo le stimmate di una predisposizione all'errore e la paura di un'abitudine mentale alla consapevolezza critica; il maestro "*deve iniziare con modi paterni un'operazione di correzione lenta, ma perseverante e sicura*"<sup>14</sup>.

La lacerazione fra conservatori e progressisti non mancherà di far sentire i suoi effetti contrari. Un forte movimento democratico, cui si aggiunge la spinta della nascita del Partito Socialista, premette perché il popolo avesse la 'sua' scuola, ottenendo successo con la legge Orlando nel 1904, considerata dalle sinistre una vittoria. La legge, in effetti, assicurò ai lavoratori una maggiore capacità di inserirsi nei processi produttivi, rispondendo ad un'esigenza di istruzione professionale. Tuttavia, pur prescindendo dalle resistenze governative alla sua applicazione, lo scetticismo dei socialisti insieme alle scontate ritrosie della classe liberale fecero perdere la possibilità di una riforma complessiva dell'istruzione di base valida per tutti<sup>15</sup>, poveri e ricchi. L'atteggiamento della Sinistra, d'altro canto, atteneva ad una percezione dello Stato, La Sinistra, anche maggioritaria non ha mai sentito lo Stato come proprio, ma come Stato della classe dirigente, della borghesia<sup>16</sup>.

Al periodo suddetto appartiene anche il grande successo, com'è noto, mondiale più che italiano, e l'affermazione di Maria Montessori e del suo metodo. Le felici intuizioni della pedagogista marchigiana, iniziano ad essere messe in opera nella Casa dei Bambini di via dei Marsi a San Lorenzo a Roma, sotto la giunta del sindaco Ernesto Nathan nel 1907. L'enorme successo dell'esperimento, la sua rapidissima diffusione negli Stati Uniti ed in vari Paesi europei, il difficile rapporto con il fascismo sino alla chiusura della scuole montessoriane sono ormai oggetto di una vasta letteratura<sup>17</sup>. Qui si vuole solo menzionare l'aspetto sociale delle convinzioni pedagogiche delle Montessori che vedeva nella liberazione delle energie psichiche del bambino la condizione indispensabile per una catarsi complessiva dell'umanità, che debba passare anche attraverso il rinnovamento delle strutture sociali e l'eliminazione delle disuguaglianze<sup>18</sup>.

#### 4. Il Fascismo

Durante il periodo fascista la politica scolastica viaggiò su un doppio binario: da una parte Gentile, massimo esponente del panorama culturale italiano del tempo, alla guida del Ministero dell'Istruzione dal novembre 1922 al luglio 1924, riteneva che per innalzare il livello qualitativo dell'istituzione la scuola dovesse essere più selezionatrice e quindi ridurre il numero dei frequentanti, oltretutto favorire la competizione fra istituzioni pubbliche e private. Dall'altra parte, che, all'interno del Partito Nazionale Fascista<sup>19</sup>, resistenti alla riforma promossa dallo stesso Gentile nel 1923 - e interpretando il timore delle classi medie di perdere il treno di una agognata promozione sociale attraverso la scuola - si opposero in seguito alla sua linea politica modificandola a più riprese. Come è noto Gentile, non interno al Partito, era stato scelto da Mussolini con una logica polifunzionale: favorire il consenso da parte dei popolari e del Vaticano<sup>20</sup>, attraverso la creazione di un sistema misto pubblico-privato e l'introduzione dell'esame di Stato; conquistare al

<sup>14</sup> Cfr. R.D. 525 del 1894, *Nuove istruzioni e programmi per la scuola elementare*.

<sup>15</sup> Cfr. N. Badaloni, D. Bertoni Jovine, *Storia della pedagogia*, vol. III, Bari, Laterza, 1973, pp. 276-283.

<sup>16</sup> Cfr. M.L. Salvadori, *La sinistra nella storia italiana*, Bari, Laterza, 1999, Introduzione, p. IX.

<sup>17</sup> Vedi F. Pesci, *La mediazione pedagogica*, Roma, Anicia, 2004, pp. 147-196.

<sup>18</sup> Cfr. F. Pesci, *La mediazione pedagogica*, cit., p. 156.

<sup>19</sup> G. Belardelli, *Il fascismo e l'organizzazione della cultura*, in G. Sabbatucci e V. Vidotto (a cura di), *Storia d'Italia*, vol. IV, *Guerre e Fascismo*, Bari, Laterza, 1997, p. 444.

<sup>20</sup> Sulle difficoltà del consenso cattolico al regime c'è una vastissima bibliografia. Tra gli ultimi studi è interessante F. Traniello, *Religione cattolica e stato nazionale*, Bologna, il Mulino, 2007, pp. 221-264.

fascismo, mediante il suo personale prestigio, il ceto intellettuale del paese, pur attraverso l'opera di un potere politico contrario all'intellettualismo<sup>21</sup>, come anche Gentile dichiarava di essere.

Sta di fatto che nel ventennio 1922-1942, a fronte di una popolazione residente che passa da poco di 38 milioni a oltre 45 milioni di persone, (32 milioni all'inizio del ventennio precedente), il numero degli studenti aumentò in modo esponenziale solo all'università, si accrebbe soprattutto in termini assoluti nella scuola media, intendendo con quest'ultima l'attuale secondaria di primo e secondo grado, rimane in aumento costante ma in chiara flessione del ritmo di accrescimento nella scuola elementare.

Nel periodo 1902-1921 gli alunni delle elementari passarono da 2.810.000 a oltre 4.267.000, le medie da 98.645 a 389.513, l'università da 25.748 a 49.134. Va considerato però l'impatto della guerra 1915-1918. Nel ventennio fascista le elementari arrivarono nel 1941 a 5.110.000, le medie a 972.127, l'università a 145.793 alunni<sup>22</sup>.

Nessuna sorpresa in fondo, se si pensa all'elemento centrale della riforma Gentile del 1923 e della successiva Carta della Scuola di Bottai del 1939: la scuola secondaria superiore nel primo caso, la media inferiore ed il percorso tecnico-professionale nel secondo. Trattasi di orientamenti comprensibili ove si consideri il desiderio del regime di rendere più qualificata la transizione verso il mondo del lavoro di migliaia di giovani prima assolutamente fuori da ogni circuito formativo, tranne la formazione empirica al mestiere tipica di un secolare passato. Le riforme Gentile e Bottai vanno analizzate con attenzione proprio per ciò che attiene alla logica divisoria della vita sociale. E' indubbio che non si può trascurare la capacità innovativa della legge Gentile, la prima a disegnare una strategia complessiva per la scuola italiana. Tuttavia, durante il ventennio fascista, a fronte della più vasta popolazione scolastica che il nostro paese abbia avuto sino ad allora, spicca (costume d'altro canto comune a quei tempi in Europa) il principio del rigido rispetto per la provenienza sociale degli alunni, quasi a evidenziare la necessità di perpetuare la differenziazione tra le classi. "Andare verso il popolo", secondo il motto della legge Bottai del '39, significa andare incontro ai suoi bisogni particolari di imparare un mestiere. Va tradotto in "lavorare presto" e non altro. In questa riforma venne introdotta la distinzione fra scuola cittadina e urbana. La media inferiore fu organizzata in tre percorsi: solo uno portava ai livelli superiori, la scuola artigiana e la scuola professionale portavano direttamente al lavoro, insegnando attività pratiche. Per la riforma Gentile è stata coniata la definizione di *struttura a canne d'organo*: c'è un percorso, attraverso la scuola media e il liceo, che porta ai gradi più alti, tutti gli altri, una volta intrapresi (alla tenera età di 11-12 anni, aspetto mantenuto da Bottai) impediscono l'accesso o ad alcune facoltà o ad alcuni gradi di studio o alla semplice prosecuzione degli studi.

Per quanto concerne la scuola elementare, nelle stanze del Partito Nazionale Fascista sin dall'inizio fu chiaro il *gap* fra l'Italia e i paesi europei più importanti in termini di analfabetismo. Nel 1911 l'Italia contava un tasso d'analfabetismo pari al 37,7%, sceso al 27,5% nel 1921, dato quest'ultimo che peraltro Gentile non possedeva. Il protagonista principale cui fu delegata la questione dell'istruzione primaria fu Giuseppe Lombardo Radice, anche lui non interno al PNF. La novità principale prevista nell'elementare fu la reintroduzione - significativa perché giunta dopo 54 anni di ostracismo - dell'insegnamento della religione non solo come materia obbligatoria, ma come "*fondamento e coronamento*" di tutta l'istruzione. La decisione nasceva dal desiderio proprio del regime di andare incontro al gradimento della Chiesa cattolica e si saldava perfettamente alla

---

<sup>21</sup> Cfr. B. Mussolini, *Opera Omnia*, (a cura di E. Susmel e D. Susmel), Firenze, La Fenice, 1951-1963, vol. XIX, p. 195.

<sup>22</sup> Istituto Centrale di Statistica, *Sommario di statistiche storiche italiane 1861-1955*, cit. in G. Sabbatucci e V. Vidotto (a cura di), *Storia d'Italia*, vol. IV, cit. pp. 750-752.

concezione gentiliana della religione come *philosophia minor*, fondante per i figli del popolo che non avrebbero potuto continuare gli studi.<sup>23</sup>

Ma è sul piano della politica scolastica, nell'atteggiamento positivo verso la categoria dei maestri che il PNF e Lombardo Radice espressero forse la riforma più profonda, in un piano complessivo di conquista al fascismo delle categorie professionali al confine fra la piccola borghesia ed il proletariato in ascesa, attigue peraltro all'origine stessa del fascismo. Una figura sinora considerata pressoché esterna alla classe dirigente quale quella del maestro viene a ricoprire un ruolo importante. Sul piano della formazione prima si fonda l'Istituto Magistrale con l'introduzione del latino, lingua d'accesso alla cultura di *elite*, poi si permette la possibilità d'ingresso per i maestri maschi all'Istituto superiore di Magistero e dal 1935 direttamente all'Università<sup>24</sup>. Inoltre, si coinvolge la categoria dei maestri e delle maestre in un'incredibile varietà di incarichi come esponenti locali dei Fasci maschili e femminili, della Croce Rossa, della Gioventù Italiana del Littorio, della Maternità e Infanzia...

Il piano venne ad avviarsi (e questo è già una grossa novità per l'arretratezza della macchina burocratica della scuola) in tutte le zone del Regno, anche le più periferiche, ponendo il maestro in camicia nera e fez con l'aquila nel ruolo di primo funzionario dello Stato. A volte, nei piccoli centri, ricoprendo un ruolo più importante del podestà. In definitiva si riprodusse anche nella categoria dei maestri quell'opera di edificazione di strutture parallele allo Stato, funzionali al controllo sociale, assai tipica dei regimi a partito unico.

Un altro aspetto importante della politica scolastica fascista, su cui l'attenzione di alcuni storici si va incentrando negli ultimi anni, fu quello illuminante relativo ai libri di testo ed in particolare alla Commissione centrale per l'esame di libri di testo, istituita proprio da Gentile nel 1923 ed operante sino al 1928. In un recente studio di Roberto Sani è stata per la prima volta ricostruita l'opera della Commissione, inizialmente presieduta dal già citato neoidealista Giuseppe Lombardo Radice, poi da Vidari, Giuliano, Romano e Melchiori, in un percorso di progressiva fascistizzazione del prodotto librario attraverso cui è possibile rintracciare le tappe dell'evoluzione dell'offerta culturale<sup>25</sup>.

## 5. Il secondo dopoguerra

Giustamente ha osservato Beniamino Brocca, a partire dal dopoguerra, alla base dell'atteggiamento di tutti coloro che si sono avvicinati al governo della scuola si trova una coraggiosa visione ideale ed una solida concezione reale del mandato assegnato al servizio scolastico: la scolarizzazione di massa<sup>26</sup>. Il periodo successivo al crollo del fascismo e alla fine della seconda guerra mondiale si distinse per l'enorme e progressivo aumento della scolarizzazione, in particolare per ciò che riguarda la scuola media e l'università.

La popolazione italiana nel ventennio 1943-1963 crebbe di oltre 6 milioni di anime, più o meno lo stesso incremento del ventennio fascista. Ma mentre alle elementari non si raggiungeranno più i 5 milioni di alunni (si oscilla fra i 4 ed i 4,5 milioni di iscritti), nella scuola media ci troviamo dinanzi ad un vero e proprio boom: dal 1945 al 1963 il numero degli studenti è addirittura triplicato, passando da 508.000 a 1.685.000. Lo stesso incremento, appena lievemente inferiore, avviene

<sup>23</sup> Presentazione di A. Santoni Rugiu, in B. Maiorca, *La cattedra del Duce*, Cagliari, ANPPIA, 2000, p. 10.

<sup>24</sup> *Ivi*, p. 11.

<sup>25</sup> Vedi A. Ascenzi, R. Sani, *Il libro per la scuola fra idealismo e fascismo. L'opera della Commissione centrale per l'esame dei libri di testo da Giuseppe Lombardo Radice ad Alessandro Melchiori (1923-1928)*, Milano, Vita e Pensiero, 2005.

<sup>26</sup> Cfr. B. Brocca, F. Frabboni, *Dialogo sulla riforma della scuola*, Bari, Laterza, 2004, pp. 55-57.

all'università: da 369.000 iscritti a 1.030.000<sup>27</sup>. Per la scuola italiana, com'era in larga misura prevedibile, almeno nelle intenzioni dei programmatori, fu la fine dell'autoritarismo e delle divisione fra scuola urbana e scuola rurale. La collaborazione degli Alleati si realizzò nella persona di Carlton Washburne, pedagogista discepolo di Dewey e generale dell'esercito, per il quale la scuola era da intendersi come una comunità sociale tendente all'autogoverno, quindi a saper sviluppare negli studenti concetti come la responsabilità individuale, l'importanza dell'autoespressione come via per la felicità, la differenziazione del lavoro a seconda dell'alunno, o meglio del gruppo di alunni, l'autocorrezione, il programma minimo e il programma di sviluppo<sup>28</sup>. Alcuni principi generali, quali l'abbandono del catechismo per dare spazio ai principi evangelici, furono espressi in forma troppo astratta e non verranno recepiti nella realtà educativa. Vennero messi da parte il nazionalismo razzista introdotto con la Carta della Scuola di Bottai. Si introdusse il lavoro in senso attivistico come centro dell'insegnamento. I programmi avevano in se stessi la coscienza della necessità di riavviare la scuola nella prospettiva di uno sviluppo ulteriore. Occorre considerare che nel dibattito sulla scuola dell'immediato dopoguerra, uno dei riferimenti chiave è la convinzione comune della necessità di restrizione della scolarità a causa delle limitazioni che pone il mercato italiano del lavoro<sup>29</sup>. Riecheggiavano nelle parole di Lucio Lombardo Radice<sup>30</sup> le definizioni di diplomificio per la scuola secondaria e di "fabbrica di spostati" utilizzate nell'Ottocento da Gabelli a proposito dell'università.<sup>31</sup>

Il democristiano Gonella istituì una Commissione Nazionale di Inchiesta per la Riforma della Scuola, i cui lavori dureranno dal 1947 al 1949. Gonella al termine dei lavori della commissione, avanzò la proposta per la media inferiore di tre ordini, classico, tecnico e normale, recuperando in quest'ultimo la postelementare di Bottai, secondo il principio "*a tutti la scuola, ad ognuno la sua*".<sup>32</sup> La proposta Gonella terminò con la caduta del governo, ma la scuola post-elementare viene riproposta assieme all'istituzione dei Nuovi Programmi per le Elementari nel 1955 con la legge Ermini. I programmi ribadirono il proprio carattere normativo solo per ciò che attiene al fine dell'istruzione primaria. Non si trattò più di rifare la coscienza e l'anima degli italiani, come nel 1944, ma di "*assicurare alla totalità dei cittadini quella formazione basilare dell'intelligenza e del carattere, che è condizione per un'effettiva e consapevole partecipazione alla vita della società e dello stato*"<sup>33</sup>.

L'idea di bambino che emerge dal testo di legge, permeato di influssi delle teorie comportamentiste americane, non derivò dalla realtà popolare dell'Italia del tempo. Il modello era l'infanzia della classe medio-alta. Si presumeva che le qualità educative fossero già esistenti di per sé negli alunni: si trattava solo di svilupparle correttamente, mirando soprattutto - è questa l'impostazione generale - alla formazione del carattere. Si cercava di "*far scaturire dall'alunno stesso l'interesse all'apprendere*", senza "*interventi che ne soffocassero o ne forzassero la spontanea fioritura e maturazione*", perché l'alunno è "*tutto intuizione, fantasia, sentimento*". L'importante è comunicare al fanciullo non tanto nozioni, quanto "*la gioia e il gusto di imparare a fare da sé*". Si dichiarò

<sup>27</sup> Cfr. Istituto Centrale di Statistica, *Sommario di statistiche storiche italiane 1861-1955*, cit. in G.Sabbatucci e V.Vidotto, (a cura di) *Storia d'Italia*, vol. V, *La repubblica*, Bari, Laterza, 1997, pp. 619-621.

<sup>28</sup> Cfr. N.Badaloni, D.Bertoni Jovine, in G.Sabbatucci e V.Vidotto, (a cura di) *Storia d'Italia*, vol. V, cit., pp. 434-436; vedi anche F.V. Lombardi, E.M. Salati, *Nuovi temi e problemi di pedagogia*, Napoli, Il Girasole, 1994, pp. 340-343.

<sup>29</sup> Cfr. M.L. Tornesello, *Il sogno di una scuola*, Pistoia, Petite plaisance, 2006, p. 30.

<sup>30</sup> *Ivi*.

<sup>31</sup> Cfr. A.Gabelli, *L'istruzione classica*, 1888, in AA.VV. *L'istruzione in Italia*, Bologna, Zanichelli, 1903, cit. in M. Barbagli, *Disoccupazione intellettuale e sistema scolastico in Italia (1859-1973)*, cit., Bologna, il Mulino, 1974, p. 34.

<sup>32</sup> Cfr. G. Ricuperati, *La politica scolastica* in AA.VV., *Storia dell'Italia repubblicana*, vol. II, tomo II, Torino, Einaudi, 1995, p. 724, cit. in M.L. Tornesello, *Il sogno di una scuola*, cit., p. 30.

<sup>33</sup> Cfr.D.P.R. 503 del 14-06-1955, *Programmi didattici per la scuola primaria*, Premessa.



libertà metodologica per i maestri, perché - e qui si marcava la distanza dai programmi del 1944 - "lo Stato non ha una propria metodologia educativa".<sup>34</sup>

A partire dal 1955-56 nella scuola media si assistette ad un accresciuto flusso di iscrizioni che si ripercuoterà nei gradi successivi dell'istruzione negli anni a venire<sup>35</sup>. L'ondata di nuove iscrizioni si originava dal tentativo del ceto operaio di svincolamento dei propri figli dalle condizioni generali di vita e dall'aspirazione a trovare nello studio un mezzo per l'ascesa sociale<sup>36</sup>. Si delineava una convergenza fra le attese delle classi operaie e i nuovi orientamenti espressi anche dagli industriali che preferivano lavoratori in grado di possedere non più solo la semplice forza lavoro ma qualità come lo spirito di osservazione, il senso critico, la capacità di valutazione<sup>37</sup>. La nuova situazione generale del paese aprì presto le porte ad una stagione di nuove alleanze politiche.

## 6. Gli anni Sessanta

Com'è noto, la svolta politica, considerata storica, assunta dal Centrosinistra, stava nel compimento di un'alleanza fra cattolici e socialisti la cui mancata realizzazione aveva aperto le porte al fascismo quarant'anni prima. Il boom economico incipiente sembrava rendere prossima la soluzione di problemi secolari quali quello del divario Nord-Sud. Il fronte cattolico-socialista provava a ridurre l'influenza comunista attuando una politica economico-sociale in grado di eliminare la miseria e di immettere le fasce sociali meno agiate nello Stato. La DC di Fanfani e poi di Moro parlavano dello "sfondamento a sinistra" e del compimento effettivo dello Stato unitario<sup>38</sup>.

Si attuò una vera e propria politica generale di 'inclusione' che vide come atto importante la ormai peraltro ineludibile riforma della scuola media, che venne trasformata in unica nel dicembre del 1962, sotto il governo Fanfani. La legge rappresentò finalmente il compimento del dettato dell'art. 34 della Costituzione sull'istruzione inferiore, impartita per almeno otto anni, obbligatoria e gratuita. Essa proponeva ancora le classi differenziali, che saranno abolite solo nel 1977. In effetti le tre precedenti scuole medie, tra cui la post-elementare e l'avviamento professionale erano non obbligatorie e scarsamente frequentate. La riforma passò per l'evidenza dell'obsoleto modello dalla media nato con Bottai. Va notato come, anche in un contesto di generale consenso sul bisogno della riforma, in Italia, da sempre paese dai corporativismi, non mancarono le resistenze: vuoi dal settore ecclesiastico, per la marginalizzazione del latino, vuoi dagli esponenti della classe media, per la paura dell'omologazione con le classi povere, vuoi dalle minute divisioni nel mondo dei pedagogisti e degli insegnanti<sup>39</sup>.

La memoria storica del nostro Paese consegna a quegli anni, più precisamente al periodo 1952-1962, l'apogeo del fenomeno migratorio interno italiano. Si tratta, come ha recentemente osservato Francesco Susi, di un'epopea dalla portata enorme, che avrebbe molto da dire ed insegnare all'attuale dibattito sull'immigrazione, della quale però sembra non sia rimasto nulla<sup>40</sup>. A tal proposito Pasolini parlò di una mutazione antropologica, del passaggio di una cultura, fatta di

---

<sup>34</sup> *Ivi*.

<sup>35</sup> Cfr. M.L. Tornesello, *Il sogno di una scuola*, cit., p. 29.

<sup>36</sup> Cfr. M. Paci, *Mercato del lavoro e classi sociali in Italia*, il Mulino, Bologna, 1973, p. 273.

<sup>37</sup> Cfr. Osservazioni dell'ing. Lombardi ad un convegno organizzato dalla confindustria in M. Barbagli, *Disoccupazione intellettuale e sistema scolastico in Italia (1859-1973)*, cit., pp. 449-451.

<sup>38</sup> Cfr. A. Giovagnoli, *Il Partito Italiano, la Democrazia Cristiana dal 1942 al 1994*, Bari, Laterza, 1996, pp.107-110.

<sup>39</sup> Cfr. S. Lanaro, *Storia dell'Italia repubblicana. Dalla fine della guerra agli anni Novanta*, Venezia, Marsilio, 1992, pp. 319-322.

<sup>40</sup> Cfr. Relazione di F. Susi al convegno "Conferenza su scolarizzazione degli immigrati e coesione sociale. Scuola e immigrazione: strategie e misure a confronto", Roma 23-24 ottobre 2007. Vedi sul tema la lunga e approfondita nota di C. Scaglioso, *Per una paideia del terzo millennio*, Roma, Armando, vol. I, 2007, pp. 87-92.

analfabetismo (il popolo) e di un umanesimo cencioso (i ceti medi), da una organizzazione culturale arcaica all'organizzazione moderna della cultura di massa<sup>41</sup>.

Negli anni immediatamente precedenti e, più compiutamente a partire dal 1968, si alzò il vento della contestazione. Fenomeno a carattere marcatamente giovanile, diversificato benché contemporaneo in diversi paesi e europei ed extraeuropei, in Italia, dopo una iniziale sottovalutazione<sup>42</sup>, pose le basi di un fenomeno assai rilevante sul lungo periodo: il distacco della cosiddetta società civile dalle istituzioni. Una serie di tendenze movimentiste posero sotto i riflettori della contestazione una serie di istituzioni pubbliche: scuola, magistratura, esercito, parlamento, obbligando le forze politiche a misurarsi con esse<sup>43</sup>.

Nel 1968 venne varata la legge sul nuovo ordinamento della scuola materna, gratuita e facoltativa, che *“raccolge i bambini nell'età prescolastica da tre a sei anni, ...si propone fini di educazione, sviluppo della personalità infantile, assistenza e preparazione alla frequenza dell'obbligo, integrando l'opera della famiglia”*.<sup>44</sup>

Gli Orientamenti, emanati l'anno seguente, esplicitano le finalità generali suddette. Interessanti per capire l'*humus* in cui si muove la legge mi paiono i dettami sulle *“necessità della scuola materna nella società attuale”*, in cui si mettono in evidenza gli impegni dei genitori, vista la loro assenza da casa a ragione della riduzione del numero dei componenti delle famiglie, rispetto al passato, e della industrializzazione anche delle zone periferiche. Da qui l'esigenza di spazi ed ambienti funzionalmente utilizzati nell'attività educativa come condizione per permettere ai bambini di vivere in condizioni più adatte al loro sviluppo.<sup>45</sup>

La scuola dunque *“opera per la formazione della personalità infantile”* ma *“si assume anche il compito di compensare la mancanza di stimolazioni culturali, riscontrabili molte volte negli ambienti da cui il bambino proviene”*, anche se essa *“giova alla generalità dei bambini, qualunque sia il livello economico e culturale del loro ambiente di provenienza”*.<sup>46</sup> Si riaffermò la necessità dopo i tre anni di attingere ad una vita sociale più ampia e a un rapporto educativo più stimolante.

Un altro elemento da porre in grande rilievo è il fermento negli studi pedagogici che si ha in questi anni. E' stato detto che gli anni sessanta hanno rappresentato una stagione d'oro per la pedagogia<sup>47</sup>. E' chiaro che la ricchezza della riflessione sull'educazione elaborata negli Stati Uniti e in Europa soprattutto dalla pedagogia sperimentale ha avuto i suoi lunghi tempi di ricezione in Italia. Ma è altrettanto innegabile l'allargamento delle frontiere educative che teorici anche non pedagogisti come Piaget, Bruner, Bloom, Skinner e concetti come quello di predisposizione (condizione di partenza), curriculum, regolazione delle informazioni educative, rinforzo, autocorrezione, tassonomia, interazione didattica ecc. hanno portato anche nell'attività concreta della vita scolastica, costituendo un patrimonio tuttora fondamentale per gli educatori. E' negli stessi anni inoltre che nacque l'esperienza di Loris Malaguzzi, istitutore di un gruppo di scuole dell'infanzia che vennero poi ad essere integrate dal Comune di Reggio Emilia, fautore di una pedagogia popolare in grado di dare una nuova organizzazione alla scuola dell'infanzia. Essa diviene spazio di gioco, creatività, ricchezza di interessi, curiosità, emozioni; una scuola radicata nella solidità della parola, del pensiero, della socialità, della manualità. I numerosi e significativi riconoscimenti internazionali di Malaguzzi arrivarono dalla letteratura psicopedagogia internazionale, sino all'apprezzamento del

<sup>41</sup> Cfr. P.P. Pasolini, *Gli italiani non sono più quelli*, in *Corriere della Sera*, 12-05-1974 e Id. *Studio sulla rivoluzione antropologica in Italia*, in *Scritti corsari*, Milano, Garzanti, 1981, pp. 46-52.

<sup>42</sup> Cfr. G. Statera, *Storia di un'utopia*, Milano, Rizzoli, 1973, pp. 237-238.

<sup>43</sup> Cfr. A. Giovagnoli, *Il Partito Italiano, la Democrazia Cristiana dal 1942 al 1994*, cit., p. 132.

<sup>44</sup> L. 444 del 18-03-1968, *Ordinamento della scuola materna statale*.

<sup>45</sup> D.P.R. n.647 del 10-09-1969, *Orientamenti dell'attività educativa nelle Scuole Materne Statali 3. Scuola e famiglia-Necessità della scuola materna nella società attuale*.

<sup>46</sup> D.P.R. n.647 del 10-09-1969, *Orientamenti dell'attività educativa nelle Scuole Materne Statali 3. Scuola e famiglia-Necessità della scuola materna nella società attuale*.

<sup>47</sup> Cfr. F. Ravaglioli (a cura di), *Pedagogia contemporanea*, Roma, Armando, 1988, p. 243.

famoso settimanale americano Newsweek che nel 1990 proclamò la scuola materna reggiana “*la scuola più bella del mondo*”.

## 7. *Gli anni Settanta*

Non sono facili gli anni Settanta per la scuola italiana. Essa continua a vivere profonde ed estese difficoltà istituzionali, economiche e sociali. La rapida crescita economica dei due decenni precedenti non sembra aver intaccato la qualità del tessuto civile: restano sul tappeto i vizi atavici, il clientelismo, l'individualismo (anche nei programmi scolastici), le solidarietà corte, le mai risolte diffidenze nei confronti di popolazioni immigrate, le disparità economiche, destinate inevitabilmente a risaltare e ad approfondirsi di fronte ad un benessere ormai diffuso. Le illusioni e le velleità dello sviluppo mostravano dunque la corda e su tutti i fronti pareva profilarsi il rischio di una lenta quanto inesorabile lacerazione degli equilibri apparentemente stabili ma fragili costruiti nel corso degli anni. Tuttavia, con un certo coraggio, proprio in quegli anni la scuola si fece carico degli evidenti squilibri sociali.

La reazione alla scuola selezionatrice incarnata dalle critiche aspre e rivelatrici di don Milani<sup>48</sup> alla scuola pubblica, l'entrata in vigore di una legge che promuove prima l'inserimento e poi l'integrazione degli alunni con handicap nella scuola (facendo del caso italiano un 'unicum'), la contestazione alle radici stesse di una pedagogia che viene denunciata per il suo carattere ideologico di riproduzione e rafforzamento degli ideali espressi dalle classi medio-alte del tempo<sup>49</sup> sono tutti elementi che preconizzavano in senso democratico l'inclusione e la partecipazione di nuove fasce sociali alla vita del paese. Le contestazioni di don Lorenzo Milani alla scuola sono molto illuminanti perché il sacerdote fiorentino forse per primo è riuscito a penetrare l'inganno nascosto di un sistema scolastico che dal piedistallo dell'obbligo non riusciva a vedere la mancanza pressoché completa delle capacità professionali, umane e civili per permettere alle classi sociali dei contadini e degli operai il successo scolastico. Un sistema culturale completo, dotato di un proprio codice linguistico, esso stesso strumento in grado di rendere inaccessibile la scuola - come avrebbe argomentato Bernstein<sup>50</sup> - veniva svelato nella sua capacità di riprodursi uguale nel tempo, rifiutando gli esterni. La stessa vita di Don Milani<sup>51</sup> è l'espressione, interpretata in chiave profondamente evangelica<sup>52</sup>, del rifiuto di un perfetto esponente della classe borghese di tutto ciò che nella sua cultura di origine erigeva muri contro la realtà delle classi subalterne: i montanari, i contadini, gli operai. Trattasi dello stesso rifiuto che in quegli anni affascinò figure diverse, come ad esempio quella di Pasolini<sup>53</sup>, nonché vari settori della società, finalizzato a mettere in luce l'altra Italia, quella esclusa e marginale delle vaste fasce più povere. Benché don Milani dichiarasse “*non esportabile*” il suo modello di scuola, tanto che si premunì di non far continuare Barbiana dopo la sua morte<sup>54</sup>, va detto che il suo influsso ideale sulle riforme scolastiche dovuto poi al successo di *Lettera a una professoressa*, uscito nel 1967, fu più vasto ben oltre le più rosse aspettative.

La prima legge che toccherà in maniera organica la scuola dell'obbligo fu la 820 del 1971, che prevede l'istituzione del tempo pieno, cioè l'ampliamento dell'orario in vista di “*un mutamento*

<sup>48</sup> Vedi Scuola di Barbiana, *Lettera a una professoressa*, Firenze, L.E.F., 1976.

<sup>49</sup> Cfr. F. Frabboni, F. Pinto Minerva, *Introduzione alla pedagogia generale*, Bari, Laterza, 2005, p. 8.

<sup>50</sup> Cfr. B. Bernstein, *Classi sociali e sviluppo linguistico*, in E. Cerquetti (a cura di), *Sociologia dell'educazione*, FrancoAngeli, Milano, 1969.

<sup>51</sup> E' assai vasta la pubblicistica sul prete fiorentino. Tra i diversi scritti sulla sua figura vedi N. Fallaci, *Dalla parte dell'ultimo*, Milano, Milano libri, 1974.

<sup>52</sup> Don Dilani poco prima di morire riferendosi a sé disse “*il miracolo del cammello che passa attraverso la cruna dell'ago*”. Cfr. N. Fallaci, *Dalla parte dell'ultimo*, Milano, cit., p. 506.

<sup>53</sup> Si legga la sua proposta di abolizione della scuola elementare in *Lettere luterane*. Sono gli anni in cui emerge negli U.S.A. la corrente dei descolarizzatori. Cfr. I. Illich, *Deschooling Society*, Harmondsworth, Penguin., 1973.

<sup>54</sup> Cfr. N. Fallaci, *Dalla parte dell'ultimo*, cit., p.503.

della sostanza della tradizionale impostazione pedagogica”, come spiegarono le Direttive di orientamento dell’anno successivo<sup>55</sup>.

L’estensione dell’arco di tempo della giornata scolastica era necessaria per adeguarla alle esigenze di un’azione educativa che pur restando unitaria potesse “*avvalersi di una pluralità di interventi, linguaggi, esperienze, sollecitazioni ambientali*”<sup>56</sup>. E’ chiaro il riferimento all’allungamento orario come premessa per dare *chance* e risorse alla formazione delle classi meno avvantaggiate dal lato culturale. Si percepisce una tensione al cambiamento<sup>57</sup>. Sono gli anni della pedagogia di Bruno Ciari, che rispondeva all’appello milaniano col “*dare di più a chi ha di meno*” e con l’opzione per una cultura democratica e antidogmatica. Lui stesso la definì nel 1968, parlando del tempo pieno, “*una scuola capace di superare l’aritmetica addizione di due termini, quali quelli di scuola del mattino e dopo-scuola integrativo e facoltativo del pomeriggio... vogliamo una scuola, nuova, veramente uguale per tutti, per gli stimoli, gli strumenti di cultura, le possibilità di esperienze che vengono offerte...*”<sup>58</sup>. Per il pedagogista di Certaldo si può anzi dire che la scuola dovesse assumersi un onere istituzionale primario, anteriore ai compiti familiari, cioè quello di organizzare le conoscenze, usare criteri metodologici avanzati, costruire concezioni aperte, conquiste formali in sintesi che non può essere la famiglia ad offrire. Sull’esito della riforma è sufficiente ricordare che il tempo pieno è il modello orario della scuola pubblica più richiesto oggi, e che la sua fortuna è stata riconosciuta dall’Unione Europea e posta a modello da imitare<sup>59</sup>.

Un discorso a parte merita la vicenda dei decreti delegati del 1974. Nell’ottica del nostro discorso è un ineludibile riferimento per l’osservazione del processo di cambiamento della scuola italiana. Il fine proposto dal complesso legislativo fu quello di “*realizzare la partecipazione nella gestione della scuola dando ad essa il carattere di una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica*”. “*Una scuola adeguata alle esigenze personali e sociali – si legge nel testo –, una comunità scolastica nella quale si attua non solo la trasmissione della cultura, ma anche il continuo e autonomo processo di elaborazione di essa, in stretto rapporto con la società, per il pieno sviluppo della personalità dell’alunno nell’attuazione del diritto allo studio*”<sup>60</sup>. Allora si auspicarono la crescita di nuova consapevolezza sociale nella partecipazione dei genitori, il sorgere di “*conquistate competenze personali*” per sfuggire al rischio dell’*irreggimentamento politico-sindacale*”, che sarebbe stato peggio dell’antico<sup>61</sup>. Il dettato significò senza dubbio un nuovo modo di gestire i rapporti con le famiglie ma anche e soprattutto riformulò l’organizzazione dei rapporti fra gli insegnanti, con un istituto, la collegialità, che sino ad allora esisteva in misura ridotta e solo nella secondaria con i consigli di classe.

Della riforma che ha portato i diversamente abili nella scuola, allora alunni con handicap, nel testo di legge n. 517 del 1977, possiamo dire solo tutto il bene possibile<sup>62</sup>. Come si dice nei programmi della scuola media del 1979, la legge del 1977 ha “*rafforzato la capacità democratica delle strutture della scuola media ponendo al centro dei suoi interventi la programmazione educativa e*

<sup>55</sup> Cfr. *Direttive di orientamento per le attività integrative e gli insegnamenti speciali*, D.M.28-02-1972.

<sup>56</sup> *Ivi*.

<sup>57</sup> Cfr. M.Parente, *I Nuovi programmi. Commento sistematico*, Milano, Juvenilia, 1994, p. 14.

<sup>58</sup> Cfr. B.Ciari (a cura di), *In favore del tempo pieno*, in *La grande disadattata*, Editori Riuniti, Roma, 1972.

<sup>59</sup> Cfr. B. Brocca, F. Frabboni, *Dialogo sulla riforma della scuola*, cit., pp. 116-117.

<sup>60</sup> Legge 30-07-1973, n.477. “*Delega al governo per l’emanazione di norme...*”

<sup>61</sup> Dall’introduzione di Armando Armando, celebre piccolo editore romano, in C. Ranucci, *La scuola nei Decreti Delegati*, Roma, Armando, 1977.

<sup>62</sup> E’ significativo rammentare quanto citato nel corso della *Conferenza mondiale per l’anno internazionale dell’handicappato* – organizzata da l’UNESCO nel 1982 – in relazione al caso italiano: “*L’esempio di educazione integrata dell’Italia dimostra che il collocamento degli alunni handicappati nel sistema delle scuole comuni può aiutare di per sé ad aprire il sistema e a causare i cambiamenti necessari per sostenere gli insegnanti e gli alunni nelle scuole comuni*”.



*didattica dalla quale discendono nuovi criteri di organizzazione del lavoro scolastico, nuovi strumenti valutativi e corrispondenti iniziative di integrazione e sostegno*".<sup>63</sup>

Si cita poi, *last not least*, accanto all'intento di promozione umana e culturale di tutto il popolo italiano, l'eliminazione delle strutture risultate inadeguate, tra cui le classi differenziali. Come dice Andrea Canevaro "oggi la letteratura sull'handicap è molto ampia, e questo può farci comprendere quanto la scuola abbia compiuto passaggi fondamentali per diventare sempre più inclusiva"<sup>64</sup>. È opportuno sottolineare che la necessità di far entrare nella scuola i portatori di handicap si accompagnò ad una riforma di organizzazione, di struttura, per un compito invero piuttosto complesso ed articolato. Le parole di Canevaro esprimono bene, in tal senso, proprio il fatto che in questi trent'anni dall'introduzione della legge una coscienza è maturata ed ha portato frutti. Ciò dimostra ancora una volta l'irrinunciabile ruolo della scuola nell'integrazione.

I programmi della scuola media del 1979 erano forse i primi che davano conto di un unico disegno generale d'allargamento democratico dell'istituzione scuola (media): il principio venne teorizzato apertamente. Essi si aprono, all'art. 2, con una definizione molto netta: "la scuola media discende da interventi legislativi che appartengono ad un unico disegno riformatore". Si cita la legge del 1962 sulla media unica, la legge 348 del 1977 che ha eliminato il principio della facoltatività (anche per il latino, abolendolo) "estendendo l'area delle discipline obbligatorie tutte aventi uguale valore e dignità" e appunto la legge 517 del '77. Da notare, inoltre, i passaggi riguardanti i nuovi organi collegiali, all'art. 4, descrittivi della scuola come "non ancorata ad un'unica interpretazione della realtà, ma effettivamente aperta a tutti i fermenti e gli apporti del mondo esterno".

## **8. L'apice della scuola di massa**

I nuovi programmi del 1985 restano a tutt'oggi forse la migliore espressione dell'idea di funzionamento della scuola dal compimento dell'unità italiana. In primo luogo nell'idea che i programmi non possono ridursi ad un semplice atto amministrativo, ma costituiscono l'esito di un ampio e articolato dibattito politico e culturale, di un processo di sviluppo e maturazione di idee, esigenze, bisogni, nuove domande educative e culturali emergenti dal sociale. In secondo luogo riguardo il metodo di elaborazione della riforma, seguito dalla commissione che a partire dal giugno 1981 iniziò i suoi lavori, cioè quello del confronto, della rappresentatività, del dibattito interno prima ed esterno poi, con la presentazione all'opinione pubblica della Relazione di medio termine, la fase delle conclusioni finali<sup>65</sup>. In terzo luogo, per gli esiti. Se la scuola elementare oggi è considerata il fiore all'occhiello del nostro sistema scolastico<sup>66</sup>, lo si deve soprattutto a questo documento. I nuovi programmi portano il segno di una fase in evoluzione, come più volte detto, da diversi anni nell'istituzione scolastica, una rivoluzione silenziosa<sup>67</sup>. Essi, come si evince dalla Relazione di medio termine, si originano da una riflessione sui vecchi programmi del '55 e in particolare sull'inattuazione di due principi in essi contenuti: la religione considerata fondamento e coronamento dell'istruzione elementare e il principio dei cicli scolastici. Riguardo al primo

<sup>63</sup> Cfr. D.M. 09-02-1979, *Programmi, orari e prove di esame per la scuola media statale*, art. 2. Gli interventi legislativi.

<sup>64</sup> Cfr. A. Canevaro, *Per una didattica speciale dell'integrazione*, Trento, Erickson, 2005, p. 9.

<sup>65</sup> Cfr. M. Parente, *I Nuovi programmi. Commento sistematico*, cit., pp. 23-40.

<sup>66</sup> Cfr. MPI-Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Quaderno bianco sulla scuola*, settembre 2007, Parte I, p. 15.

Il documento, una approfondita summa della situazione quantitativa e qualitativa della sistema scolastico italiano, insiste su varie ragioni possibili di questo primato della scuola primaria: l'esser stata oggetto di più recenti ed organiche riforme, il non essere affetta da selezione curricolare (*tracking*), la maggiore collegialità del lavoro degli insegnanti, ma anche una formazione iniziale in qualche modo attenta alla dimensione pedagogica e didattica dell'insegnamento e a una modalità di reclutamento che richiede conoscenze pedagogiche; la primaria in definitiva, osserva il documento, mostra risultati migliori e più omogenei sul territorio, anche se la situazione di tale fascia non va comunque sottovalutata.

<sup>67</sup> Cfr. V. Sarracino, *La scuola elementare*, Napoli, Il Girasole, 1992, p. 30.

principio si constata il superamento di tono e accento della presenza nella società dell'ispirazione religiosa cattolica, legato alla maturazione di una coscienza civile più attenta al pluralismo ideologico. Riguardo al secondo punto, i cicli vengono giudicati idonei, pur se mai compiutamente attuati, a cogliere la distinzione della fasi dello sviluppo e a consentire un organico collegamento fra i vari ordini di scuola. Quest'ultimo concetto, indicato come quello della 'continuità', fu un altro dei problemi all'ordine del giorno. La troppa eterogeneità fra scuola materna, elementare e media era causa prima di un percorso fatto a salti didattici, spesso concluso con l'insuccesso scolastico. La scuola elementare, si diceva, "si accosterà alla scuola media" anche con il superamento del docente unico, mentre sul versante opposto si chiedeva alla materna di evitare la chiusura nell'autosufficienza, in quanto diretta a bambini che, a motivo stesso del loro sviluppo, sono proiettati in avanti. Per ciò che attiene agli aspetti strutturali va senz'altro notata l'analisi del tempo scolastico, con la chiara dichiarazione di insufficienza delle 24 ore settimanali e l'istanza di superamento del frazionamento orario preesistente (7 diversi tipi di orario) nella prospettiva del prolungamento delle 24 ore e di una maggiore qualificazione delle competenze culturali e didattiche degli insegnanti in aree specifiche di insegnamento-apprendimento.

Un concetto inserito ex novo nei programmi fu quello dell'alfabetizzazione culturale, attinente ai processi e ai contenuti di apprendimento e insegnamento. In sintesi, la richiesta del documento si può riassumere nella formazione di concetti-chiave necessari per la comprensione dei fenomeni naturali e dei fatti storici e nell'assimilazione di valori e comportamenti socialmente condivisi (quella che sarà definita nei programmi la formazione alla convivenza democratica). In generale, la scuola venne definita come un "ambiente educativo di apprendimento, nel quale maturare progressivamente la propria capacità di azione diretta, di progettazione e di verifica, di esplorazione, di riflessione e di studio individuale"<sup>68</sup>.

### **9. La rivoluzione della programmazione didattica**

Il rapporto fra programma e programmazione didattica è una delle chiarificazioni più importanti della legge n. 148 del 1990. La programmazione didattica è la predisposizione di "un'adeguata organizzazione didattica, affinché il programma (nazionale) possa essere svolto muovendo dalle effettive capacità ed esigenze d'apprendimento degli alunni"<sup>69</sup>. In una logica inclusiva, si tratta di un passaggio fondamentale. In altre parole, è lo spostamento dell'attività d'insegnamento, da quella centrata sul programma che prescindeva dagli alunni, a dei contenuti didattici che in prima istanza devono essere proposti solo a partire dalle reali competenze e abilità degli scolari. Una logica circolare, di 'feedback', che ha al suo inizio l'analisi dell'esistente in termini di risorse (del contesto territoriale, della scuola, degli alunni come competenze e abilità di tutti), successivamente conosce l'elaborazione di una proposta educativa articolata e calibrata, lo svolgimento delle attività come terza fase e al termine la verifica dei risultati ottenuti da cui far scaturire l'aggiornamento della proposta educativa. Solo la programmazione si può adattare alla varietà di soggetti che caratterizza il panorama degli studenti, solo essa può permettere la produzione di una risposta efficace perché tiene conto delle diversità interindividuali prima, durante e dopo lo svolgimento della lezione<sup>70</sup>. Con un'avvertenza, evitare meccanicismi eccessivi, perché i caratteri di prevedibilità, regolarità e stabilità non sono sempre applicabili alla persona e ciò che noi chiamiamo progresso va interpretato

<sup>68</sup> Cfr. D.P.R. 12-02-1985, *Programmi didattici per la scuola primaria*, 2. Una scuola adeguata alle esigenze formative del fanciullo.

<sup>69</sup> *Ibidem*, 3. Programma e programmazione.

<sup>70</sup> Cfr. V.Sarracino, *La scuola elementare*, cit., pp.71-88; M. Parente, *I Nuovi programmi. Commento sistematico*, Milano, Juvenilia, 1994, pp. 108-124 ; A.Alberti, *Commento ai programmi della scuola e elementare dopo la riforma*, Firenze, La Nuova Italia, 1993, pp. 68-71; cfr. G.Cerini - F.Frabboni , *Sui sentieri della riforma*, Firenze, La Nuova Italia, 1993, pp. 74-82.

*cum grano salis*<sup>71</sup>. La legge 148 del 1990 è venuta a dare la struttura organizzativa necessaria per l'applicazione dei programmi dell'85. Già al tempo dei lavori della commissione per l'elaborazione di nuovi programmi, essa si articolò in due settori distinti: quello per l'estensione dei programmi e quello per gli aspetti strutturali. La legge 148 perciò è naturalmente complementare ai nuovi programmi. In essa si dà corpo e specificazione al cardine della continuità educativa (art.2), agli organici del personale docente, incrementati come necessitava secondo la riflessione dell'85 (art.4), alla riformulazione dell'orario delle attività didattiche e di insegnamento (artt. 7 e 9), mentre si pone al centro dell'articolato la programmazione e l'organizzazione didattica (art. 5).

### **10. L'educazione interculturale**

La circolare 205 del 1990 è la prima a mettere a fuoco il problema della crescita della presenza di alunni stranieri nella scuola italiana, a partire da un'indagine del CSER. *“L'indagine del CSER – nota la circolare - ha anche messo in evidenza che delle scuole che hanno segnalato la presenza di alunni stranieri, la stragrande maggioranza ne accoglie uno o due. Le scuole frequentate da un numero di alunni stranieri superiore a 20 sono relativamente poche o quasi sempre concentrate in alcune grandi città; raramente accolgono una sola etnia”*<sup>72</sup>. Le etnie presenti (non nazionalità) nella scuola italiana sono già molte, ben 114, e soprattutto non raggruppate in etnie preponderanti. Questa è una caratteristica tuttora ben delineata nel contesto del nostro paese e indice di dinamiche specifiche dei flussi migratori verso l'Italia. Un primo saggio criterio di inserimento suggerisce sin da subito di distribuire gli studenti stranieri nelle varie classi evitando raggruppamenti e classi etniche, se non per specifiche attività linguistiche: *“... l'assegnazione alle classi è effettuata, ove possibile, raggruppando alunni dello stesso gruppo linguistico che, comunque, non devono superare il numero di cinque per ogni classe. Al riguardo sembra opportuno ripartire gli alunni stranieri in ragione di qualche unità soltanto per classe, al fine di agevolarne la naturale integrazione linguistica con gli alunni italiani, mentre può essere utile costituire gruppi anche superiori alle cinque unità nei momenti di specifiche attività linguistiche”*<sup>73</sup>. Assai importante è il sesto capitolo della circolare, quello dedicato ai fondamenti dell'educazione interculturale. L'impostazione prende le mosse dalle radici del concetto di democrazia, focalizzando la diversità culturale come *“risorsa positiva per i complessi processi di crescita della società e delle persone.”* Come far convivere in una società dal tessuto multiforme? La risposta è: attraverso *“la promozione delle capacità di convivenza costruttiva”*. Il che *“comporta non solo l'accettazione ed il rispetto del diverso, ma anche il riconoscimento della sua identità culturale, nella quotidiana ricerca di dialogo, di comprensione e di collaborazione, in una prospettiva di reciproco arricchimento”*. L'accento è inoltre posto sulla prevenzione della tendenza a formarsi *“di stereotipi e pregiudizi nei confronti di persone e culture ed a superare ogni forma di visione etnocentrica”* anche in assenza di alunni stranieri. Il percorso, da una visione unilaterale dei problemi secondo una logica classista ed elitaria ad una idea non etnocentrica della società e dell'educazione, sembra più compiutamente delinearsi mentre si articola il richiamo alla concretezza: *“Occorre, infatti, che il senso e il rispetto dell'“altro”, il dialogo, la solidarietà vengano promossi soprattutto nel concreto quotidiano dei rapporti interpersonali all'interno del gruppo classe, tra i gruppi e, in collaborazione con la famiglia, anche nella dimensione extrascolastica”*<sup>74</sup>.

Tuttavia il documento ministeriale di maggior respiro in questi anni, quello che detta le linee guida dell'impalcatura ministeriale in tema, è la C.M. n. 73 del 1994 su *“Dialogo interculturale e*

<sup>71</sup> Vedi le critiche al *“castello ben disegnato”* di M. Rossi Doria in *Di mestiere faccio il maestro*, Napoli, L'ancora del Mediterraneo, 1999, p.134.

<sup>72</sup> Cfr. MPI, CM 205 del 1990, II La situazione attuale.

<sup>73</sup> *Ibidem*, V L'organizzazione scolastica in presenza di alunni stranieri.

<sup>74</sup> *Ibidem*, VI L'educazione interculturale.

*convivenza democratica*". Molte sono le cose da sottolineare, a proposito di tale documento, redatto dal gruppo interdirezionale di lavoro per l'educazione interculturale e l'integrazione degli alunni stranieri, operante presso la Direzione generale per l'istruzione elementare. Innanzitutto, colpisce l'assunzione di responsabilità della scuola in termini di una risposta propositiva e definita su tematiche ampie e trasversali, storicamente presenti e oggetto di passate e presenti aspre contrapposizioni, quali il razzismo e l'antisemitismo. *"E' da sottolineare – vi si afferma - che l'educazione interculturale non si esaurisce nei problemi posti dalla presenza di alunni stranieri a scuola, ma si estende alla complessità del confronto tra culture, nella dimensione europea e mondiale dell'insegnamento, e costituisce la risposta più alta e globale al razzismo e all'antisemitismo"*<sup>75</sup>. Nella comprensione dell'ampiezza del problema del confronto fra le culture, e nel suo valicare i confini scolastici, compaiono per la prima volta in tema i riferimenti all'extrascuola, promuovendo la collaborazione con gli enti locali, gli organismi non governativi, le associazioni di volontariato e le comunità straniere. Viene riportato un pronunciamento del C.N.P.I. (Consiglio Nazionale della Pubblica Istruzione) del 1992, a nostro avviso importante ed attuale, che segna alcune differenze di rilievo con la C.M. del 1990. I valori contenuti nelle altre culture sono da recepire in un contesto di proposizione dei nostri fondamenti valoriali, quelli appartenenti al nostro bagaglio culturale democratico e costituzionale, com'è sensato che sia in un paese in cui si crede che esistano tali riferimenti. La consapevolezza della propria identità e delle proprie radici sono base essenziale per il confronto. E' proprio attraverso quest'opera di mediazione che è possibile 'relativizzare' gli apporti culturali. Limiti e aspetti improponibili nel nostro contesto sono presenti in ogni cultura: *"i valori che danno senso alla vita non sono tutti nella nostra cultura, ma neppure tutti nelle culture degli altri: non tutti nel passato, ma neppure tutti nel presente o nel futuro. Essi consentono di valorizzare le diverse culture, ma insieme ne rivelano i limiti, e cioè le relativizzano, rendendo in tal modo possibile e utile il dialogo e la creazione della comune disponibilità a superare i propri limiti"*<sup>76</sup>. Nella circolare, nel paragrafo dedicato a "Immigrati e minoranze nella società multiculturale", per la prima volta si fa una ricognizione di queste minoranze: in primo piano la distinzione fra cittadini CEE (oggi UE) ed extracomunitari. In questa sezione, peraltro, si sente l'influenza di un'analisi fatta con le lenti di altre situazioni europee; gli accenni al progetto migratorio non corrispondono alla realtà italiana. Un accenno particolare, oltre alle numerose minoranze linguistiche italiane (di scarso rilievo numerico), va alla minoranza zingara: *"Gli zingari, poi, si caratterizzano come gruppo etnico, che si presenta nella nostra società in parte come minoranza interna, per l'avvenuta assunzione della cittadinanza italiana, e in parte come componente straniera, per un più recente ingresso in Italia, soprattutto dai territori della ex Jugoslavia"*<sup>77</sup>. Assai saggi, del resto, appaiono i riferimenti alla conoscenza dell'altro come via per l'accettazione, l'arricchimento senza ricerche di uniformità. *"La reciproca conoscenza, alimentata a tutti i livelli, consente di avvicinare le istituzioni, le formule organizzative e i modi di vita, senza porsi come fine ultimo l'uniformità...Risalendo alle radici, il rapporto interculturale risulta da uno sviluppo della relazione tra il 'sé' e 'l'altro', ne esalta la funzione costruttiva e implica la capacità di concepire la propria identità come potenziale 'alterità', nell'ottica dell'interlocutore"*<sup>78</sup>. Il richiamo alla Direttiva CEE del 25 luglio 1977, n. 77/486, sottolinea il superamento dei modelli della separazione e dell'assimilazione, a favore del modello dell'integrazione, cioè dell'accoglienza dell'immigrato nella società ospitante come soggetto caratterizzato dalla particolarità culturale. E' un modello che prevede l'insegnamento della lingua dello stato ospitante. Dopo le notazioni disciplinari e la disamina sugli specifici apporti delle varie discipline nella prospettiva

<sup>75</sup> Cfr. MPI, C.M. 73, 1994.

<sup>76</sup> Cfr. MPI, pron. C.N.P.I. 13-04-1992.

<sup>77</sup> Cfr. MPI, C.M. 73 del 1994, *Dialogo interculturale e convivenza democratica*. Immigrati e minoranze nella società multiculturale.

<sup>78</sup> *Ibidem*, Dalle 'educazioni' all'educazione'.



interculturale, viene la giusta osservazione che “... *il criterio direttivo fondamentale dell'azione educativa e didattica della scuola non può che essere quello del pieno coinvolgimento dell'alunno straniero nella 'ordinarietà' della vita scolastica e, quindi, nella 'ordinarietà' delle sue risorse*”<sup>79</sup>.

### **11. La scuola dell'autonomia**

Il conferimento agli Enti locali di funzioni e compiti amministrativi per la riforma della pubblica amministrazione attuatosi con la legge del 1997 è oggi superato, ma nel suo impianto base e, soprattutto, nella concezione di fondo, nessuno ha alzato più di tanto il tono delle critiche. La delega dello stato in diverse materie (funzioni e compiti amministrativi necessari alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità) si inserisce in una prospettiva di avvicinamento del potere amministrativo al cittadino. Il principio di sussidiarietà, appena citato, quello di responsabilità e unicità dell'amministrazione (attribuzione ad unico soggetto delle funzioni e dei compiti connessi), quello di autonomia organizzativa e regolamentare procedono insieme nella direzione della semplificazione di una macchina che da sempre è stata nel nostro paese priva di una sua cultura specifica e particolarmente contorta. Nella scuola i riflessi sono stati notevoli in ordine all'autonomia organizzativa, cioè alla declinazione di tutte le strategie e risorse umane in una logica di miglioramento del servizio. Forse ancora più importanti, anche dal nostro punto di vista, sono i riscontri derivati dall'autonomia didattica. Si introduce il concetto di scelta educativa da parte delle famiglie, si afferma la libera scelta non solo delle metodologie, ma anche dell'organizzazione e dei tempi di insegnamento con la possibilità di offrire insegnamenti opzionali, facoltativi o aggiuntivi, nel rispetto delle esigenze formative degli studenti. Non si può dire che la legge favorisca l'esclusione. Come recita l'art. 10 c'è la possibilità di ampliamento dell'offerta formativa, la possibilità di istituire corsi per gli adulti, iniziative di prevenzione dell'abbandono e della dispersione scolastica, utilizzo di strutture e tecnologie per il raccordo con il mondo del lavoro. Ciò significa forse che siamo ai primi segnali della fine della scolarizzazione di massa, la codifica del dislivello sociale all'interno della scuola? Se guardiamo il problema dal punto di vista dell'autonomia organizzativa è chiaro che tutto dipende dalle risorse umane e strutturali, le quali possono essere sì declinate, anche ben impiegate, ma non trasformate. In questo senso, se l'autonomia è stata intesa come uno scarico di compiti (purtroppo, molte cose fanno pensare a questa situazione) il disimpegno statale non porterà che a una frammentazione del livello educativo che è l'ultima cosa di cui oggi c'è bisogno. Se invece pensiamo alle opportunità di scelta introdotte, alla cosiddetta flessibilità, è impossibile negare i vantaggi non solo di aggiustamento, ma di facilità di pianificazione che ne derivano.

### **12. La riforma Moratti**

La polarizzazione politica delle ultime legislature, con il rilevante carico di contrapposizioni riguardanti sia il modo di concepire lo Stato, sia la battaglia politica *tout court*, non ha mancato di far sentire le sue conseguenze anche nel mondo della scuola, quando il centrodestra ha varato la propria riforma nel periodo 2003-2004. Per ciò che attiene alla scuola primaria quel che appare evidente dall'analisi del testo di legge è la povertà di indicazioni riguardo le finalità della scuola stessa<sup>80</sup>. In una riforma che andava ad incidere in maniera significativa e sensibile sull'organizzazione didattica con l'introduzione del maestro prevalente<sup>81</sup>, si sarebbero dovute chiarire le motivazioni profonde del cambiamento. Il testo (quello appunto sulle finalità) appare sintetico e pedagogicamente immotivato, quasi per mettere in soffitta buona parte del patrimonio di

<sup>79</sup> *Ibidem*, La normativa come risorsa.

<sup>80</sup> D. Legislativo 19-02-2004, n. 59, art. 5.

<sup>81</sup> *Ibidem*, art. 7.

una riflessione pedagogica che nei programmi dell'85 appariva solida, ben teorizzata e ricca di spunti innovativi concreti. Molte concezioni ormai vive nella pratica del fare scuola dell'elementare, quali quelle sulla scuola ambiente educativo di apprendimento, sull'etica solidaristica come fondamento della socializzazione<sup>82</sup>, sulla formazione alla convivenza democratica, sull'alfabetizzazione culturale, sul sistema formativo integrato (o pluricentrico), sull'interdisciplinarietà o sono appena accennate o sono estromesse dal dettato legislativo<sup>83</sup>. Dopo critiche feroci, a cambiare le cose e recepire le critiche, è poi intervenuta la pubblicazione delle Indicazioni Nazionali della scuola primaria. Nelle Indicazioni sono state fornite le motivazioni relative alle definizioni di primaria: di ordine culturale (legate al passaggio dal sapere comune al sapere scientifico), gnoseologico ed epistemologico (legato al rapporto fra esperienza e conoscenza), sociale, etica e psicologica. In merito alla motivazione sociale si dice: *“Essa (la scuola primaria n.d.r.) assicura obbligatoriamente a tutti i fanciulli le condizioni culturali, relazionali, didattiche e organizzative idonee a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitando di fatto la libertà e la giustizia dei cittadini, «impediscono il pieno sviluppo della persona umana indipendentemente dal sesso, dalla razza, dalla lingua, dalla religione, dalle opinioni politiche e dalle condizioni personali e sociali (art. 3 della Costituzione). Senza quest'opera di decondizionamento che la Scuola Primaria è chiamata a svolgere sarebbero largamente pregiudicati i traguardi della giustizia e dell'integrazione sociale”*. In merito a quella etica: *“Per «concorrere al progresso materiale o spirituale della società» (art. 4 della Costituzione) è necessario superare le forme di egocentrismo e praticare, invece, i valori del reciproco rispetto, della partecipazione, della collaborazione, dell'impegno competente e responsabile, della cooperazione e della solidarietà. La Scuola Primaria, in quanto prima occasione obbligatoria per tutti di esercizio costante, sistematico di questi valori, in stretto collegamento con la famiglia, crea le basi per la loro successiva adozione come costume comunitario a livello locale, nazionale e internazionale”*<sup>84</sup>. La tendenza alla riduzione di orario, poi rinnegata *in itinere*, ha in molti motivato la netta impressione, talora apertamente dichiarata, che alla radice di certi cambiamenti fosse prioritario un discorso di base legato alle ragioni dell'economia e dell'alleggerimento della macchina amministrativa. L'introduzione dell'innalzamento del livello di studi sino alla laurea per gli insegnanti della primaria<sup>85</sup> è stato senza dubbio un tratto positivo, ma svincolato dalla logica propria di una riforma con una impalcatura ideale alta, da cui poi far discendere le architravi organizzativo-strutturali. Sembra di sentire il vecchio adagio per cui se gli insegnanti sono validi, il problema della scuola è risolto. Certamente la scuola dipende molto dal livello della classe docente, ma la delega ad essi non rientra nei compiti del legislatore, il quale deve orientare in profondità l'operato delle risorse umane, pena la Babele educativa. Sono rimaste però le riserve riguardo le indicazioni di indirizzo per gli altri ordini e gradi di scuola: ciò che si dice riguardo la secondaria di primo grado è abbastanza sommario rispetto al passato<sup>86</sup>. In ultima analisi: un dettato legislativo semplificato favorisce o no il processo d'inclusione nella scuola? Qualcuno potrebbe asserire che la semplificazione degli obiettivi da perseguire equivale ad una maggiore accessibilità per tutti! In realtà, sappiamo che nella prassi della scuola ciò che funziona è l'elaborazione di una progettualità concreta, pluralistica e diversificata che porta avanti il progresso educativo nel suo complesso, non la riduzione minimalista.

Un punto di merito di questa legislatura resta il documento *“L'integrazione degli stranieri nelle scuole italiane”*, emanato negli ultimi giorni del governo Berlusconi, il 1-3-2006 (C.M. n. 24). Il documento rende conto dell'operato dell'ufficio per l'integrazione degli alunni stranieri, che si

<sup>82</sup> Se ne parla solo a proposito delle tecnologie multimediali (!), Legge delega 28-03-2003, n. 53, art.1c.

<sup>83</sup> Cfr. B.Brocca, F. Frabboni, *Dialogo sulla riforma della scuola*, cit., pp. 157-177.

<sup>84</sup> Cfr. MPI, *Indicazioni Nazionali per i Piani di Studio Personalizzati nella Scuola Primaria*, 2005, p. 2.

<sup>85</sup> Cfr. Legge delega 28-03-2003, n. 53, art. 5.

<sup>86</sup> Legge 28-03-2003, n. 53, art. 2.

avvalse della collaborazione di un apposito gruppo di lavoro e dei risultati della ricerca sul tema dell'Istituto Iniziative e Studi sulla Multietnicità<sup>87</sup>. A sostegno della scelta italiana per l'educazione interculturale, data come acquisita, si citano la celebre Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, la Convenzione sui diritti dell'infanzia, ratificata nel 1991, che ribadiscono l'intangibilità dei diritti *“senza distinzione di razza, colore, sesso, lingua, origine, condizione sociale, finanziaria, incapacità, nascita o altra circostanza, anche per ciò che riguarda i genitori”*.<sup>88</sup> Nel notare il rapido aumento degli stranieri nelle scuole e la diversità nella distribuzione geografica italiana, si ribadisce che: *“La scuola infatti è un luogo centrale per la costruzione e condivisione di regole comuni, in quanto può agire attivando una pratica di vita quotidiana che si richiami al rispetto delle forme democratiche di convivenza e, soprattutto, può trasmettere le conoscenze storiche, sociali, giuridiche ed economiche che sono saperi indispensabili nella formazione della cittadinanza societaria. L'educazione interculturale rifiuta sia la logica dell'assimilazione, sia la costruzione ed il rafforzamento di comunità etniche chiuse ed è orientata a favorire il confronto, il dialogo, il reciproco arricchimento entro la convivenza delle differenze”*.<sup>89</sup>

Degna di nota è la precisazione relativa alle iscrizioni: *“Gli alunni privi di documentazione anagrafica o in posizione di irregolarità, vengono iscritti con riserva in attesa della regolarizzazione. L'iscrizione con riserva non pregiudica il conseguimento dei titoli conclusivi dei corsi di studio delle scuole di ogni ordine e grado”*.<sup>90</sup> L'indicazione generale rispetto all'afflusso degli stranieri è *“equilibrata distribuzione”*. Occorre costruire delle reti di coordinamento per la costruzione di un'offerta formativa che riduca la disuguaglianze ed i rischi di esclusione sociale.

Nell'ultimo governo Prodi, il ministro dell'istruzione Fioroni, nell'aprile 2007, si espresse così sulle linee guida relative alle nuove indicazioni nazionali per l'infanzia ed il primo ciclo dell'istruzione: *“Questa persona unica ed irripetibile può essere educata a conoscere, accettare, tirar fuori e costruire sé, solo entrando in rapporto con la realtà che la circonda. E la realtà è fatta di persone, di fatti, di eventi, del presente e del passato, di cui il presente è figlio.... La scuola deve essere in prima linea nella battaglia contro questo vuoto: deve essere un luogo dove si riconosce significato a ciò che si fa e dov'è possibile la trasmissione di quei valori che corrispondono al cuore perché danno appartenenza, identità, passione. Primo fra tutti il rispetto di sé e degli altri, che nasce dalla consapevolezza che esiste un valore intangibile che è la dignità di tutti e di ciascuno. Nessuno escluso”*.<sup>91</sup> Nel dicembre 2006 fu pubblicato, sotto il suo ministero, un documento assai ricco sugli alunni con cittadinanza non italiana, di enorme valore per lo studio capillare e approfondito sulla realtà dell'inserimento degli stranieri nella scuola italiana<sup>92</sup>.

---

<sup>87</sup> L'analisi del contesto si avvia com'è giusto, da una riflessione sul fenomeno migratorio internazionale: *“Secondo le stime delle Nazioni Unite, gli immigrati nel mondo sono oggi quasi 180 milioni. Tutti i Paesi hanno tentato di rispondere all'immigrazione formulando specifici progetti sociali. Il fenomeno dell'immigrazione è considerato un elemento costitutivo delle nostre società nelle quali sono sempre più numerosi gli individui appartenenti a diverse culture. L'integrazione piena degli immigrati nella società di accoglienza è un obiettivo fondamentale e, in questo processo, il ruolo della scuola è primario. Tale integrazione è oggi comunemente intesa come un processo bidirezionale, che prevede diritti e doveri tanto per gli immigrati quanto per la società che li accoglie. Questo risulta vero sia nei Paesi in cui il fenomeno dell'immigrazione si è verificato più recentemente, come in Italia, sia in altri Paesi, invece, di più lunga e consolidata esperienza, in cui sono state già adottate e praticate specifiche politiche di integrazione”*. Vedi MPI, C.M.n.24 del 01-03-2006, p. 1.

<sup>88</sup> *Convenzione Internazionale sui Diritti dell'Infanzia*, 1989.

<sup>89</sup> MPI, C.M. n. 24 del 01-03-2006, pp. 3-4.

<sup>90</sup> D.P.R. n. 394 del 1999, art. 45.

<sup>91</sup> Cfr. G. Fioroni: *Cultura, scuola, persona: verso le indicazioni nazionali per la scuola d'infanzia e per il primo ciclo di istruzione*, 03-04-2007.

<sup>92</sup> Il documento merita un'analisi specifica per la quale si rinvia al volume di Gian Matteo Sabatino, *Tutti a scuola. La presenza degli stranieri e il ruolo di inclusione della scuola italiana*, Brescia, La Scuola, 2008.

Di rilievo l'istituzione sempre nel dicembre 2006 dell'Osservatorio per l'integrazione degli alunni stranieri e l'educazione interculturale composto da un comitato scientifico con membri del mondo accademico, culturale e sociale e una consulta con la partecipazione dei principali istituti di ricerca, associazioni ed altri enti che operano nel settore dell'integrazione degli stranieri. Al momento l'osservatorio è appena all'inizio del suo lavoro.

### **13. Alcuni considerazioni sulla situazione attuale**

La primarietà del ruolo della scuola nell'acquisizione dei fondamenti della democrazia non è in discussione. L'alfabetizzazione democratica degli individui coincide con la comune frequentazione di un ambito che per sua stessa istituzione è preposto alla socializzazione e, poiché accoglie ogni ceto sociale, specie il settore pubblico, ha forse la caratteristica unica di porci in contatto con le stesse tipologie umane che troviamo nel contesto sociale più adulto. Ovviamente, le scuole non sono ambiti astratti, esistono in un luogo specifico, in una realtà territoriale e geografica che da caso a caso può presentare profondissime differenze, ma è logico pensare che esse riproducano nel microcosmo la comunità sociale in cui esse sussistono e che quest'ultima sia di fatto un elemento composito in ogni caso.

La scuola italiana, a differenza di altre, ha voluto intelligentemente preservare la 'mescolanza' degli alunni. E' consuetudine comune evitare di costruire classi troppo omogenee, sia per ciò che riguarda le capacità didattiche individuali, anche in relazione a deficit di varia natura, sia per ciò che attiene a fattori esterni quali la provenienza o la nazionalità. I criteri di formazione delle classi che ogni scuola definisce, operando una propria classificazione, in genere non inficiano il criterio della non omogeneità. La tradizione di inclusione della scuola italiana non va deconsiderata. In altri paesi europei, la situazione non è migliore della nostra. Anche per la limitatezza dell'offerta rispetto all'Italia del settore pubblico, molti alunni stranieri compiono il loro percorso scolastico in scuole speciali.

Certamente la storia della scuola italiana è stata costellata di grandi problemi. Ci sono arretratezze gravi che si chiamano elevata dispersione scolastica. L'ultimo Quaderno Bianco sulla situazione della scuola italiana, uscito nel settembre 2007, recita nella lettera di presentazione che *"attualmente il 21% dei ragazzi fra 18 e 24 anni esce dal sistema di istruzione senza un diploma o una qualifica professionale. Il 41% degli studenti italiani viene promosso con debiti formativi e solo uno su quattro riesce a colmarli. Ma soprattutto le indagini internazionali convergono nel mostrare, per materie e stadi diversi dell'istruzione, livelli di apprendimento degli studenti inferiori a quelli di altri paesi industrializzati, con una situazione di forte criticità nel Sud e insoddisfacente nel Centro"*<sup>93</sup>. Tuttavia, a nostro avviso, la nostra scuola ha saputo recitare bene il suo ruolo istituzionale finendo per vivere negli ultimi anni un *'cambiamento senza riforma'*. Oggi essa è chiamata a garantire la possibilità dell'*empowerment* individuale così come di quello collettivo in relazione agli stranieri. La proposta di legge di Gianclaudio Bressa del 2007 le avrebbe assegnato un importante ruolo nel permettere l'acquisizione della cittadinanza dei minori non italiani dopo l'effettuazione di un ciclo scolastico. E' ovvio che qualsiasi legge da sola potrebbe essere avara di risultati se non la si prepara con un'operazione di consenso in grado di farne recepire i vantaggi.

Le vicende degli ultimi anni ci confermano che in alcuni settori della società italiana la presenza straniera viene percepita con un relativo giudizio negativo. In molti, nel prendere in considerazione le problematiche relative all'immigrazione pongono la sicurezza al primo posto. Negli ultimi anni il tema della sicurezza<sup>94</sup> ha assunto un'importanza crescente nel dibattito pubblico, anche per la

<sup>93</sup> MPI, *Lettera di accompagnamento al Quaderno bianco 2007*, 21-09-2007.

<sup>94</sup> Per il 2008 il concorso "le parole dell'anno", il termine sicurezza è risultato è tra i più usati. Qualcuno si è cimentato a stilare una graduatoria ricorrendo a un metodo tanto poco scientifico quanto efficace: il numero di citazioni nel notiziario politico dell'Ansa, la principale agenzia di stampa italiana, che raccoglie e registra la vita delle parole



risonanza che hanno avuto alcuni eventi di cronaca nera. Sebbene le nostre siano tra le società più sicure, ciò nonostante, molti si sentono più minacciati, insicuri e spaventati, e sono quindi più propensi a cadere in preda al panico e ad entusiasinarsi di tutto ciò che è relativo alla protezione e alla sicurezza. In un mondo nel quale il rischio prende i contorni dell'imprevedibile e dell'indefinito, ai cittadini non importa sapere che le cause del pericolo sono complesse e non riducibili a una; desiderano soltanto che i rimedi siano semplici, immediati e soprattutto vicini nel tempo e nello spazio; sperimentabili nella quotidianità. In realtà, dall'inizio degli anni Novanta, molte tipologie di reato come i furti di veicoli e di oggetti dai veicoli e i furti nelle abitazioni hanno registrato un andamento decrescente. Anche gli omicidi sono diminuiti: tra questi è in aumento soltanto lo specifico segmento degli omicidi che si consumano in famiglia<sup>95</sup>. D'altro canto, il tasso di rapine e di borseggi è il più alto degli ultimi cinquanta anni; anche per altri reati contro il patrimonio, i tassi sono più elevati di quanto non fossero negli anni Sessanta e Settanta. Nell'opinione pubblica è diffusa la percezione di un aumento del senso di insicurezza dei cittadini: più che dalla gravità dei reati (ad esempio gli omicidi, che rappresentano eventi relativamente rari) questo dipende dalla loro diffusione e visibilità<sup>96</sup>.

La legalità è posta come un "*primum*" che prescinde dagli orientamenti politici. E' raro ascoltare qualcuno, che, pur considerando come necessarie le preoccupazioni riguardanti la legalità, afferma qualcosa di semplice ma assolutamente reale: certo che esistono i criminali che vanno perseguiti se possibile con più efficacia e meno lassismo, ma gli stranieri, in generale, sono persone come noi, animate anche loro dal desiderio di cercare una vita qualitativamente migliore, sradicate quasi sempre per necessità dal loro paese e in lotta con una precarietà, dovuta alle traversie

---

politiche. Ebbene, attendendosi a un criterio puramente aritmetico (e non tendendo in considerazione i nomi dei personaggi politici) il tema che ha totalizzato il maggior numero di comparse nei lanci di agenzia è la giustizia, concetto evocato con pervicacia per ben 3.726 volte durante l'anno, quasi un mantra quotidiano recitato dieci volte al giorno. Il termine sicurezza ha avuto un "andamento anomalo" nel corso del 2008: quasi ignorata a inizio anno, ha raggiunto il suo picco a maggio (quasi 800 lanci), quando divenne la "regina" delle dispute post-elettorali trascinandosi fino all'inizio dell'estate. Finite le vacanze, esaurito l'argomento (ma, forse, non il problema). Così la sicurezza ha chiuso l'anno tornando al suo numero fisiologico di apparizioni: a dicembre appena 59 (- 92% rispetto alla fase acuta). Cfr. R. Ferrazza, *Giustizia: mass-media; ascesa e caduta della parola "sicurezza"*, Il Sole 24 Ore, 2 gennaio 2009.

<sup>95</sup> Dal Rapporto Italia 2009 dell'EURISPES si evince che dal 1991, anno in cui si registra il picco più alto con 1.901 omicidi, la parabola è discesa notevolmente fino a registrare, nel 2008, il minimo storico di 512 unità. L'andamento del fenomeno presenta picchi consistenti negli anni 1990 e 1991, con tassi che superano i 3 omicidi ogni 100.000 abitanti. Dopo questo periodo la curva, con una certa regolarità, scende per assestarsi ad un tasso di 0,85/100.000. Solo il 17% degli omicidi volontari ha origine mafiosa ed il 4% è avvenuto in circostanze di furti o rapine. Gli omicidi che avvengono in famiglia o all'interno di "passioni amorose" (36%) sono quelli numericamente più rilevanti. Cfr. EURISPES – Italia Oggi, *21° Rapporto Italia, Percorsi di ricerca nella società italiana*, Roma, 2009, p. 576.

<sup>96</sup> Cfr. ISTAT, *Rapporto annuale. La situazione del paese nel 2007*, Roma, 2008, pp. 301 – 306. Per una migliore e puntuale analisi, il Rapporto Italia 2009 Eurispes ha dedicato una intera sezione della rilevazione al tema della sicurezza, con lo scopo di valutare, in modo più completo, gli umori e le sensazioni dei cittadini. Seppure in calo rispetto al 2008 (38,3%), il 24,2% dei cittadini teme il furto nella propria abitazione. Sostanziale, inoltre, la percentuale di quanti dichiarano di avere paura di un'aggressione fisica (17,1%) rispetto all'anno precedente (+9%). Segue chi teme la truffa (14,6% vs 9% del 2008) e chi teme il furto dell'automobile o del motorino (10,6% vs 11,4% del 2006). Sfiorano percentuali al di sotto del 10%, la paura dello scippo o del borseggio (9,6% vs 13,2% del 2008), la paura della violenza sessuale (8,4% vs 6,1% del 2008) e la paura della rapina (8,1% vs 7,4% del 2008). Proprio per rispondere a risonanze mediatiche spesso non realistiche, l'EURISPES ha indagato su quale tipologia di reati è stata "realmente" subita dai cittadini nell'anno precedente. A conferma di ciò, ovvero del fatto che spesso l'informazione veicola notizie non del tutto rispondenti a realtà, la maggior parte dei cittadini (una media nazionale dell'80%), afferma di non aver subito nessuno di questi reati. D'altra parte, l'elevato timore nei confronti del furto nella propria abitazione è confermato da un italiano su dieci (10,9%) che dichiara di esserne stato vittima. Seguono le truffe e/o i raggiri (denunciati dal 9,3% dei cittadini) e le minacce (9,1%). Meno frequenti i casi di scippo (7,3%), le truffe su Internet (7,3%) e il furto dell'automobile (7,1%); ancora meno, le aggressioni fisiche subite (4,9%) e le truffe e i raggiri nel campo del lavoro, o meglio, nella ricerca dello stesso (4,7%). L'1,7%, infine, confessa di essere stato vittima, nell'ultimo anno, di violenza sessuale. Cfr. EURISPES – Italia Oggi, *21° Rapporto Italia, Percorsi di ricerca nella società italiana*, cit., pp. 540 - 541.

dell'inserimento in un'altra società, molto maggiore della nostra. Di questa verità oggi si tiene poco conto. L'impressione è che si persa la capacità di guardare al vero nodo del problema, preoccupati di rispondere a un desiderio di sicurezza dei cittadini italiani che non deriva certo dal lavavetri di turno, ma da motivazioni più profonde che, per dirla con Bauman, ruotano attorno allo sganciamento dell'economia dalla politica, alla crisi dell'agorà, alla liquefazione dei vincoli umani e sociali. Il pervadente senso di insicurezza, che prende le nostre società in quest'ultimi tempi, ha radici che vengono da lontano, non trae origine esclusivamente da fatti oggettivi: *"è espressione della vertigine della globalizzazione che ha preso le nostre società"*<sup>97</sup>, sottolinea Andrea Riccardi. Di fronte a scenari aperti negli ultimi decenni ogni singola comunità o il nostro paese si collocano in modo incerto<sup>98</sup>. La vertigine della globalizzazione è aumentata dalla forte corrosione dei riferimenti tradizionali (basti pensare alla crisi che attraversa la famiglia). La secolarizzazione, i vasti e profondi cambiamenti – in particolare modo quelli tecnologici - che hanno attraversato ogni parte del pianeta, il processo di modernizzazione, hanno reso – ha osservato giustamente Riccardi – *"remoto e incerto il riferimento alla tradizione: chi siamo, da dove veniamo, quale il nostro bagaglio di valori e identità"*<sup>99</sup>. A tutto si aggiunge l'incertezza verso il futuro, mentre contestualmente registriamo la fine delle ideologie che indicavano il cammino verso il "radioso" domani. Si viene così a creare una vera e propria vertigine insicurizzante. E ciascuno di noi diviene un "uomo spaesato"<sup>100</sup>. In altri termini, è la nebulosa del futuro che da insicurezza.

E' chiaro che attuare esclusivamente una politica di severità o tolleranza zero può avere un riscontro nell'immediato, e sappiamo quanto la cosa rivesta importanza nell'attuale scenario. Ma nel lungo termine questo tipo di politica non risponderà certo alla complessità di un problema che richiede pianificazione, progettazione, previsioni e politiche di ampio periodo. Esiste, ad esempio, un disegno politico che si ponga il problema di educare alla convivenza civile nei luoghi in cui il rischio di conflitti è più alto o deve essere tutto demandato alla scuola?

Negli ultimi anni si è assai affievolita l'attenzione, la comprensione dei fenomeni di marginalità sociale, determinando un vuoto progettuale in grado di creare una nuova cittadinanza sociale partendo dall'inclusione nei diritti dei nuovi arrivati. Sembrano soprattutto essere venute meno le motivazioni e le ragioni di una tale scelta, forse perché trattasi di fasce sociali che hanno scarsa importanza elettorale. Certo, il peso dell'immediato nella scena contemporanea ha a che vedere con la crisi stessa della democrazia e della politica. Non è possibile per nessuno offrire facili soluzioni. Tuttavia, delle scelte di lungimiranza politica verso il mondo degli stranieri, noi abbiamo oggi sempre più necessità; questo già lo sappiamo bene, ragioni demografiche, economiche, ci impongono di non ragionare sotto il dominio delle spinte emozionali o delle campagne stampa. Proprio per queste ragioni le medesime scelte ci orienteranno, ne siamo certi, verso il rafforzamento negli anni a venire (prescindendo almeno in parte dai governi) del modello della scuola come ambiente per l'apprendimento e l'educazione interculturale. Vedremo chi sarà in grado di dare maggiore impulso.

---

<sup>97</sup> Cfr l'introduzione di A.Riccardi al volume (a cura di M.Impagliazzo), *Il caso zingari*, Leonardo International, Milano, 2008, p. 9.

<sup>98</sup> Per queste ed altre riflessioni si veda A.Riccardi, *Convivere*, Laterza, Roma – Bari, 2006.

<sup>99</sup> Cfr l'introduzione di A.Riccardi al volume (a cura di M.Impagliazzo), *Il caso zingari*, cit., p. 10.

<sup>100</sup> Todorov ha ben tratteggiato in acute pagine le caratteristiche dell'"uomo spaesato". Cfr. T.Todorov, *L'uomo spaesato. I percorsi dell'appartenenza*, Donzelli, Roma, 1997.



# AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"

**Direttore: Prof. Giuseppe Di Gaspare**