

CONCORSO

ASILO NIDO

Per **EDUCATORI** e

ISTRUTTORI EDUCATIVI

Per concorsi negli **ENTI LOCALI**

Edizione interamente ripensata alla luce
dei quiz somministrati negli ultimi concorsi

MANUALE COMPLETO

II Edizione 2023

NLD
CONCORSI

Capitolo 3

La scuola e l'evoluzione legislativa italiana fino alle riforme PNRR

SOMMARIO

1. La scuola nell'Unità d'Italia. – 1.1. La legge Casati(1859). – 1.2. La legge Coppino. – 1.3. La legge Orlando e la legge Credaro. – 1.4. La riforma Gentile. - 2. La scuola nei primi 50 anni della Repubblica. – 2.1. Le innovazioni degli anni '60, '70, '80. – 2.2. Il rinnovamento degli anni '90. – 3. Il primo decennio degli anni 2000. – 3.1. La riforma Berlinguer. – 3.2. La riforma Moratti. – 3.3. – Il cacciavite di Fioroni. – 3.4. La riforma Gelmini. – 4. Le riforme della cd. "Buona scuola". – 4.1. Le innovazioni della legge sulla "Buona scuola". - 4.2. Le deleghe al governo previste dalla l. n. 107/2015. – 5. Le riforme dei governi Draghi e Meloni(2022-2023)

1. La scuola nell'Unità d'Italia

L'evoluzione del sistema educativo di istruzione e formazione ha attraversato la storia dell'Italia e ne è intrinsecamente legata. Per tale ragione, numerosi sono gli interventi normativi e di riforma che nel corso del tempo si sono succeduti. Di seguito una sintetica disamina.

► 1.1. La legge Casati 1859)

La legge Casati(r.d. 13 novembre 1859, n. 3725), che prende il nome del Ministro della pubblica istruzione Gabrio Casati, che aveva riformato in maniera organica l'ordinamento scolastico del Piemonte, fu estesa al Regno d'Italia. Può essere considerata pietra miliare dell'ordinamento scolastico italiano. L'impianto della legge era organico ed accentrato e durerà, nelle linee generali che l'hanno caratterizzato, fino alla riforma Gentile e, per vari aspetti, anche successivamente.

Nel disegno politico sociale complessivo la legge Casati:

- ✓ puntava attraverso l'istruzione classica e universitaria, alla formazione di una classe dirigente di selezionata estrazione borghese;
- ✓ riservava un modesto spazio all'istruzione tecnica, ben separata e distinta;
- ✓ affidava ai Comuni l'istruzione elementare, cioè l'istruzione del popolo, quella cui erano destinati i fanciulli delle classi meno abbienti, salvo il controllo centrale del Ministero, al fine di garantire un minimo di istruzione obbligatoria alla popolazione.

In tal senso, la legge aveva sancito il principio della gratuità e dell'obbligatorietà dell'istruzione primaria dai sei agli otto anni e l'obbligo per i comuni di impartirla a proprie spese. I comuni più piccoli, privi di risorse finanziarie adeguate, spesso non furono in grado di aprire e di mantenere le scuole. L'evasione scolastica restò altissima, soprattutto nelle zone rurali e montane, dove i bambini aiutavano le famiglie nei lavori dei campi.

Alla formazione dei maestri provvedevano le Scuole Normali, della durata di tre anni, separate per sesso: alle studentesse era riservato l'apprendimento dei "lavori donneschi", per gli studenti era invece previsto un corso sui diritti e i doveri dei cittadini; dopo i primi due anni di corso si conseguiva una patente che consentiva l'accesso all'insegnamento nel biennio inferiore della scuola elementare.

Infatti, la scuola elementare viene divisa in due bienni, di cui solo il primo obbligatorio: Grado inferiore (2 anni) + 1° Grado superiore (2 anni). Dopo la scuola elementare il sistema si divideva in due percorsi differenti: il ginnasio, a pagamento, cui seguivano 3 anni di liceo e le scuole tecniche.

► 1.2. La legge Coppino

La Legge Coppino, promossa dalla Sinistra "storica" nel 1877, nel tentativo – non pienamente riuscito – di contrastare l'evasione dall'obbligo scolastico - stabilì sanzioni per chi evadesse tale obbligo, specificando tuttavia che non poteva essere certamente preteso da parte di coloro

che non avevano possibilità economiche adeguate per attuarlo, di coloro che fossero ammalati e di quelli, infine, che fossero troppo distanti da una sede scolastica. In sostanza, ci si impegnava a rendere operante l'obbligo scolastico, almeno per un triennio, dai 6 ai 9 anni di età, ma con deroghe non di poco conto.

L'impostazione laica della legge si intuisce dal fatto che Rispetto alla legge Casati, nei programmi di studio non figurava più la religione, mentre comparivano le "prime nozioni dei doveri dell'uomo e del 'cittadino". La legge procedette anche ad una revisione dell'insegnamento elementare, prolungato da quattro a cinque anni, di cui erano obbligatori i primi tre, che rappresentavano il corso inferiore.

► 1.3. La legge Orlando e la legge Credaro

La **legge Orlando** '8 luglio 1904, n. 407, dal nome del Ministro Orlando, ribadiva l'obbligatorietà dell'istruzione elementare. Infatti, si provvedeva all'innalzamento dell'obbligo scolastico sino al dodicesimo anno d'età e una estensione del predetto obbligo anche per le classi del corso elementare superiore (quarta e quinta).

La **legge Orlando** manifestava una impostazione fondata sui seguenti assunti:1) l'obbligo scolastico veniva esteso dal 9° al 12° anno d'età,2) il corso elementare diventava comune a tutti i bambini fino alla quarta classe,3) i Comuni erano autorizzati a deliberare le spese per l'assistenza scolastica,4) si istituivano 3000 scuole serali e festive nei comuni dove la percentuale degli analfabeti era più alta. Il nucleo principale della riforma era rappresentato dalla istituzione del corso popolare che si restrinse nei primi anni soltanto ai capoluoghi di provincia.

Nel 1911, con la **legge Credaro**(l. n. 487/2011), promosse una revisione generale della struttura della scuola elementare, sottraendola in parte ai comuni. Le scuole elementari dei capoluoghi di provincia e di circondario rimasero affidate alla gestione comunale, mentre quelle degli altri comuni vennero avocate all'amministrazione scolastica provinciale, organo elettivo, presieduto dal provveditore agli studi, il quale ora diventa organo di tutta l'amministrazione scolastica provinciale, alle dirette dipendenze del ministro.

► 1.4. La riforma Gentile

Dopo il primo conflitto mondiale, fu avvertita la necessità di una revisione sistematica dell'ordinamento scolastico italiano. A questo provvede la riforma scolastica varata in Italia nel 1923 con una serie di atti normativi (i regi decreti legislativi 31 dicembre 1922, n. 1679, 16 luglio 1923, n. 1753, 6 maggio 1923, n. 1054, 30 settembre 1923, n. 2102 e 1 ottobre 1923, n. 2185), ad opera del ministro dell'Istruzione del tempo, il filosofo neoidealista Giovanni Gentile.

I cardini principali della riforma sono così riassumibili:

- innalzamento dell'obbligo scolastico sino al quattordicesimo anno di età.
- dopo i primi cinque anni di scuola elementare uguali per tutti, l'alunno deve scegliere tra liceo scientifico, ginnasio e scuola complementare per l'avviamento al lavoro. Solo la scuola media consente l'accesso ai licei e a sua volta solo il liceo classico permette l'iscrizione a tutte le facoltà universitarie;
- disciplina dei vari tipi di istituzioni scolastiche, statali, private e parificate;
- insegnamento obbligatorio della religione cattolica nelle scuole elementari, considerata "fondamento e coronamento" dell'istruzione primaria mentre nei licei era previsto lo studio della filosofia come forma di acculturamento superiore riservato alla futura classe dirigente nazionale. Tuttavia dopo la firma dei Patti Lateranensi l'insegnamento della religione cattolica venne esteso anche ai licei.
- creazione dell'istituto magistrale per la formazione dei futuri insegnanti elementari;
- istituzione di scuole speciali per gli alunni portatori di handicap;
- controlli rigidi sull'inadempimento dell'obbligo scolastico;
- rivisitazione di tutti i programmi scolastici, privilegiando gli studi umanistici, anche a discapito di quelli scientifici;

- previsione di una impostazione gerarchica e centralistica della scuola.

La concezione della scuola gentiliana può definirsi severa ed elitaria. Gli studi superiori, nella idea del filosofo, sono "aristocratici, nell'ottimo senso della parola: studi di pochi, dei migliori". La riforma Gentile rimase sostanzialmente in vigore inalterata anche dopo l'avvento della Repubblica, fino a quando il Parlamento italiano, con la legge del 31 dicembre 1962, n. 1859, sostituendo la scuola di avviamento, diede vita alla scuola media unificata.

2. La scuola nei primi 50 anni della Repubblica.

► 2.1 Le innovazioni degli anni '60, '70 e '80.

La Costituzione repubblicana del 1948 opera una scelta chiara, passando da una idea di scuola di classe, per le *elites*, in favore di una *scuola democratica*, aperta alle masse, che combatte l'analfabetismo per il progresso del Paese e si mostra quale raccordo imprescindibile tra la famiglia, iniziale nucleo formativo della persona, e la società come luogo integrazione e crescita umana e di esplicazione della propria personalità.

A partire dagli anni '60 videro la luce alcune innovazioni importanti nel processo di evoluzione normativa del sistema scolastico italiano.

In particolare, si tratta dell'istituzione della scuola media unica, avvenuta nel 1962 ma effettivamente operativa dal 1979, della nascita della scuola materna statale, nel 1968, e, infine, nel 1974, dell'approvazione dei decreti delegati.

In particolare, nel corso del tempo:

- la l. n. 1859/1962 prevede l'abolizione della scuola di avviamento professionale e di altre scuole particolari, istituendo unica scuola media per tutti, che consente al termine dei tre anni di accedere a tutte le scuole superiori. Si supera la divisione tra classi femminili e classi maschili e vengono favorite le classi miste. Il latino si studia in seconda media e rimane obbligatorio al terzo anno delle medie solo per coloro che vogliono accedere al liceo. Solo nel 1977 questa differenziazione cesserà mediante l'abolizione dello studio del latino alle medie.
- nel 1968 venne istituita la scuola materna statale.
- nel 1969 vennero liberalizzati gli accessi all'università, possibili da quella data da tutti i corsi di scuola superiore e fu varata una riforma dell'esame di maturità: due prove scritte (italiano ed una specifica in base all'istituto frequentato) e una prova orale su due materie (una scelta dallo studente una dai professori) fra quattro materie indicate dal Ministero della pubblica Istruzione sempre in base alla scuola frequentata. La commissione d'esame era composta da professori esterni all'istituto e da un professore della classe.
- Nel 1971 nelle scuole elementari fu introdotto il tempo pieno a scuola.
- I Decreti Delegati del 1974 stabiliscono misure rilevanti in termini di mutamento dell'organizzazione scolastica e di stato giuridico del personale della scuola; introducono nella scuola la rappresentanza dei genitori, e degli studenti (solo nella scuola superiore), pongono modifiche sostanziali, valorizzando gli organi collegiali della scuola. Inoltre, nella seconda metà degli anni '70 viene prevista la presenza degli insegnanti di sostegno per gli alunni con disabilità.
- Negli anni '80 furono approvati nuovi programmi per la scuola elementare(1985) e una revisione di quelli della scuola superiore(1988-Progetto Brocca), con un potenziamento delle discipline scientifiche.

► 2.2 Il rinnovamento degli anni '90.

Gli anni Novanta manifestano numerose innovazioni nell'ambito del sistema scolastico finalizzati a "recuperare una intenzionalità progettuale che, pur tra non sempre convergenti spinte di tipo politico, sindacale o professionale, punta a ridisegnare l'assetto dell'apparato amministrativo dello Stato, come del sistema scolastico, valorizzando i criteri di autonomia e decentramento in ordine alle funzioni di pubblico servizio nei confronti dei diritti dell'utenza." (Piscopo, Fusaro, 2003, pp. 105-6).

Nel 1990 e '91 con riguardo alla scuola elementare si passa dal cd. maestro unico ad una impostazione modulare dell'insegnamento (l. n. 148/1990) e ad un nuovo disegno delle opzioni organizzative della didattica (modulo, tempo pieno, tempo lungo), rimesse alla scelta delle famiglie. Sono gli anni in cui inizia una riflessione complessiva sul "curricolo", da intendersi quale insieme degli ambiti di esperienza vissuti dal bambino, raccolti in un documento che diviene occasione di dialogo con la famiglia e con il territorio di riferimento e snodo fondamentale per la didattica e l'orientamento.

Il 1994 è il varo del d.lgs. n. 297/1994, ossia del *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di istruzione*, che si poneva l'obiettivo di superare la stratificazione normativa imperante nella materia, con una raccolta della stessa in un testo chiaro, di riorganizzazione dell'impianto e del funzionamento del sistema scolastico.

La l. 15 marzo 1997, n. 59 (*Legge Bassanini*), con i relativi Decreti del 1998 e 1999, rappresenta un momento di svolta e si configura come una riforma istituzionale anche del sistema scolastico. Tale legge introduce l'autonomia didattica, organizzativa e di ricerca delle istituzioni scolastiche. "Muta, dunque, il ruolo della scuola: essa non si limita più solo a trasmettere contenuti disciplinari ma tende a diventare una vera e propria agenzia formativa, capace di definire, realizzare e verificare" (Piscopo, Fusaro 2003; p. 124).

L'istituzione scolastica ha attribuita personalità giuridica; il "preside" assume funzione manageriale e si vede assegnata la qualifica dirigenziale, divenendo dirigente scolastico (d.lgs. 6 marzo 1998, n. 59). Con l'approvazione del "*Regolamento in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche*" (D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275) vengono inoltre declinati i termini di applicazione dell'Autonomia: nasce il POF (Piano dell'Offerta Formativa), oggi PTOF, documento che definisce i curricoli e i progetti presenti nell'istituto.

Nello specifico, la programmazione deve essere effettuata a partire da una quota "comune" stabilita a livello centrale a cui sarà aggiunta una quota "autonoma" da realizzare sulla base delle esigenze del territorio, pari a circa il 25% delle ore.

Ampia attuazione della l. n. 59/1997, in campo amministrativo e gestionale, è data dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 che chiarisce il decentramento dei poteri, specificando le competenze di Stato, Regioni, Province e Comuni.

3. Il primo decennio degli anni 2000

► 3.1. La riforma Berlinguer

La riforma introdotta dall'allora Ministro dell'istruzione del governo Prodi si basò su tre direttrici fondamentali:

- un rafforzamento dell'autonomia delle istituzioni scolastiche nell'ambito di un più generale progetto di riforma e semplificazione della pubblica amministrazione, nonché di decentramento di funzioni dallo stato agli enti locali, introdotto con la Legge Delega n. 59/97 (cd. legge Bassanini dal nome dell'allora ministro della funzione pubblica) e successivo regolamento attuativo di cui al D.P.R. 8 marzo 1999, n. 275 (cd. Regolamento dell'autonomia);
- un completo ed organico progetto di riordino dei cicli d'istruzione, con l'unificazione in un unico ciclo di 7 anni della scuola elementare e della scuola media, e un ciclo della scuola secondaria di 2° grado articolato in un primo biennio obbligatorio, avente carattere orientativo, e un triennio pre-professionalizzante. L'obbligo d'istruzione viene fissato a 15 anni e l'uscita dal sistema d'istruzione a 18, come nel resto d'Europa;
- un sistema di progressione economica e di carriera degli insegnanti basato sul famoso "concorso" osteggiato sia nei suoi principi generali, che nei criteri attuativi, da tutte le forze sindacali dell'epoca.

► 3.2. La riforma Moratti

La riforma introdotta dall'allora ministro dell'istruzione del governo Berlusconi si basò su più direttrici fondamentali:

- abbassamento dell'età di ingresso dei bambini alla scuola dell'infanzia (tre anni entro il 28