UN PROGETTO

Prezzo Cent. 60.

PIETRO CAUSARANO

NON SEMPRE CONDIVISO

LA SCUOLA DELL'ITALIA UNITA

Una volta un venditore di pesce al mercato disse [...]: «*La sape* la differenza che c'è tra la lingua e il dialetto?».[...]: «No, non la so, qual'è?». «Eh, che la lingua dietro alle spalle *ave* l'esercito, *'u dialettu* no».

Tullio De Mauro intervista Andrea Camilleri, *Il professore e lo scrittore. L'invenzione della lingua da Pirandello a Montale*, «Il Venerdì di Repubblica», n. 1215, 1 luglio 2011, p. 115

Così S. si trasferì da una sfera culturale all'altra; dal mondo della cultura paesana che era parlata e dialettale, a quello della cultura urbana, che era scritta e in lingua. La prima era sentita come un modo di vivere, con le idee incorporate negli istituti e nei costumi; l'altra invece appariva quasi solo come un sistema di idee, non connesse con il nostro modo di vivere, e forse con nessun altro. La prima si poteva chiamare italiana soltanto nel senso ampio che noi eravamo in Italia; l'altra si presentava esplicitamente come la Cultura Italiana […] [La] sede ufficiale in cui avveniva l'incontro [fra le due culture] era la scuola.

Luigi Meneghello, *Fiori italiani* (1976), in *Opere scelte*, Mondadori, 2006, pp. 787-789

L'INSTABILITÀ DI UN'EFFERVESCENZA (CONTRO)RIFORMATRICE PERMANENTE

Il dimesso clima ufficiale di celebrazione del 150° anniversario dell'unificazione nazionale autorizza a compiere un tentativo di riflessione, seppur disincantato, sulla nostra scuola nazionale e su quanto e come essa abbia contributo a definire l'identità di un paese che per la prima volta in età moderna, e tutto sommato per un periodo abbastanza breve, si è trovato racchiuso all'interno dei medesimi confini. D'altro canto, in questa ricorrenza proprio la scuola italiana pare essere uno dei temi maggiormente sfuggenti, se non assenti, forse perché uno dei più controversi nell'attuale schema delle relazioni e culture politiche. Questa inafferrabilità

della scuola, malgrado i consistenti movimenti sociali che l'hanno attraversata negli ultimi vent'anni (dalla Pantera dei primi anni novanta alla recente Onda) e che hanno cercato di rimetterla al centro dell'attenzione, forse spiega molto più di altre considerazioni quali e quanti siano stati, malgrado tutto, l'apporto dell'istituzione scolastica e insieme il frustrato investimento sociale su di essa dopo l'esplosione della scuola di massa negli anni sessanta e settanta del secolo scorso. Ma anche, quindi, tutte le difficoltà e incertezze ad affermarsi pienamente sul piano sociale come strumento di identità civile e nazionale, che proprio le vicende radicali di quegli anni cruciali hanno messo in luce.

La cosa è particolarmente significativa e paradossale, se pensiamo poi che questa istituzione, così centrale nella vita di tutti noi, nell'ultimo decennio, è stata anche la più riformata. Ben due interventi (e mezzo...) di riorganizzazione strutturale e di modellistica culturale, a carattere generale, sono stati introdotti, prima con il ministro Berlinguer nel 2000, poi con il suo successore Moratti nel 2003 e, successivamente, con la trasformazione per via amministrativa (e finanziaria) condotta dall'altro ministro Gelmini. Nel giro di dieci anni e poco più, dunque la scuola italiana e tutto il sistema di formazione in senso lato hanno sollecitato una pervasiva capacità d'intervento mai vista in tutta la storia repubblicana precedente, neppure negli anni sessanta-ottanta, con forti connotati di contiguità culturale su alcuni aspetti (se non addirittura di continuità) e malgrado i diversi orientamenti politici dei promotori: il tutto però in un contesto sostanzialmente statico, se non depressivo, dal punto di vista delle risorse finanziarie e umane, almeno relativamente, oltre che fortemente instabile da quello organizzativo[1]. Un processo riformatore massiccio che ha antenati (ben più stabili) solo nei pallidi ricordi della riforma fascista nei primi anni venti del secolo scorso per opera del ministro Gentile o addirittura della legge fondativa della scuola nazionale, con la liberale legge Casati nel 1859. Tanto che ognuno dei due maggiori schieramenti politici usciti dalle macerie del sistema politico degli anni novanta, nel momento in cui ha formulato la sua riforma, per bocca di tutti e due i ministri (e mezzo...) ha tenuto a sottolinearne il carattere periodizzante rispetto all'eredità gentiliana, come se dagli anni sessanta in poi non fosse accaduto nulla di significativo o comunque tutto fosse inadeguato e perfino negativo.

Questa recente effervescenza, segnata da una costante precarietà nella messa a regime del nuovo sistema, conferma indirettamente quanto Adolfo Scotto di Luzio ha sostenuto di recente, in maniera polemica e discutibile nelle premesse quasi nostalgiche ma comunque assai efficace nelle conside-

[1] Paolo Ferratini, *La riforma della scuola e una battaglia politica permanente*, «il Mulino», n. 5, 2007, pp. 844-855. Dal punto di vista finanziario, basterebbero i dati riportati in chiave comparata nei due rapporti Ocse del 1998 e del 2010.

razioni e argomentazioni critiche[2]. La scuola gentiliana (che è stata fascista e fortemente classista, non dimentichiamolo, ma anche erede per certi versi dello spirito originario della scuola liberale ottocentesca e della sua ambizione di costruire le nuove élites), dopo essere sostanzialmente transitata nell'Italia repubblicana, è stata solo corrosa dalle profonde ma parziali riforme repubblicane degli anni sessanta-ottanta del Novecento. Il suo disegno ideologico, pedagogico, istituzionale e sociale, non è stato sostituito da uno nuovo altrettanto organico e coerente di scuola democratica.

Questo dato di lungo periodo, per la scuola, è significativo più di quanto non sia accaduto in altri rami dell'amministrazione e del governo repubblicano, della cui riforma si è sempre discusso e che pure presentano elementi di continuità e poi di disgregazione e difficoltà di riaggregazione non inferiori[3]. Tuttavia questo passaggio non è stato oggetto di una compiuta messa a fuoco né in relazione al processo riformatore attuale né rispetto alla odierna ricorrenza celebrativa unitaria[4]. Lo si prende a dato di fatto quasi naturale, sia per stigmatizzare l'incapacità riformatrice sia per rimpiangere l'organicità di un modello ormai perduto.

Si tende oggi a sottolineare per esempio – esprimendo opinioni diametralmente diverse in materia – la trasformazione avvenuta nella scuola sul piano didattico e delle sue innovazioni nel passaggio dalla centralità dell'insegnamento a quella dell'apprendimento e della sua modularità, dopo gli anni sessanta-settanta. Si valorizzano o si contestano le sperimentazioni elaborate dalle "scuole alternative" in quegli anni, senza porsi il problema di cosa abbiano significato per esse le continuità organizzative e istituzionali della scuola gentiliana, i vincoli finanziari centralistici e le resistenze politiche, amministrative e culturali che l'hanno accompagnate, a cominciare dalla esemplare mancata professionalizzazione dell'insegnante secondario, cioè il territorio della viscosità storica della "scuola ufficiale"[5]. Il fallimento della "scuola di base" unitaria del progetto berlingueriano, idea antica e diffusa a livello europeo, che avrebbe dovuto superare la netta distinzione fra istruzione primaria e secondaria inferiore, ne è stato per certi versi il sigillo finale.

[2] Adolfo Scotto di Luzio, *La scuola degli italiani*, il Mulino, 2007.

[3] Fabio Rugge, *Il disegno amministrativo: evoluzioni e persistenze*, in Francesco Barbagallo (a cura di), *Storia dell'Italia repubblicana*, Einaudi, 1995, vol. 2, tomo II, pp. 215-295, e Giuseppe Ricuperati, *La politica scolastica*, ivi, pp. 707-778. In generale, Giliberto Capano, *L'improbabile riforma*, il Mulino, 1992, e Angelo Semeraro, *Il mito della riforma*, La Nuova Italia, 1993.

[4] Già nei primi anni cinquanta, il pedagogista democratico Lamberto Borghi, fuoriuscito sotto il fascismo e perfezionatosi negli Stati uniti, coglieva molti degli elementi di questa continuità, come dopo si sarebbe evidenziato in occasione della riflessione per il centenario; Lamberto Borghi, *Educazione e autorità nell'Italia moderna*, La Nuova Italia, 1951.

[5] Pietro Causarano, *La formazione e l'aggiornamento degli insegnanti secondari nell'Italia repubblicana: una prima ricognizione*, in Giuseppe Bosco e Claudia Mantovani (a cura di), *La storia contemporanea tra scuola e università*, Rubettino, 2004, pp. 177-200.

FRA L'INCUDINE E IL MARTELLO: LA SCUOLA COME ARENA DI CONFLITTI

In questo mio articolo intendo considerare quanto in Italia raramente vi siano stati punti d'equilibrio condivisi, stabili e costanti nel tempo (almeno condivisi per via democratica) riguardo al modo istituzionale e alle forme organizzative in cui la scuola avrebbe dovuto sostenere i processi di integrazione sociale, compresi quelli di definizione dell'identità nazionale, e poi di crescita civile; cioè al modo e alle forme in cui un progetto culturale comune per le nuove generazioni potesse essere effettivamente rappresentativo di un equilibrio dinamico fra forze politiche, soggetti sociali, attori istituzionali, professionisti dell'educazione; al di là della sola dimensione pedagogico-didattica cui spesso impropriamente è stata affidata la quadratura del cerchio. Abbiamo avuto imposizioni, lunghi compromessi con eredità pesanti, rari momenti di rottura (soprattutto connessi con le fasi alte nella massificazione dell'istruzione) cui comunque – a differenza di altri paesi – non è seguita la capacità di trovare nuove sintesi, per quanto provvisorie.

Può darsi che questa sia una forzatura interpretativa e che non sia comunque un problema solo del nostro paese, ma da noi sicuramente è stato particolarmente acuto: in ogni caso, è a partire da qui che è possibile individuare alcuni passaggi, in particolare attorno al governo della mobilità sociale, che – rilevanti nel dibattito fra la fine degli anni cinquanta e gli anni settanta del Novecento – sono poi piano piano scivolati dietro le quinte. In fondo, gli altri paesi europei (e non solo) hanno sviluppato riforme organiche, sistemiche, della scuola già negli gli anni settanta-ottanta, innervandosi sul cambiamento della società industriale e delle proprie strutture istituzionali dopo la crisi del 1968. L'Italia invece è arrivata assai dopo, spesso riproponendo oggi antiche ricette già elaborate trenta o quarant'anni fa e non riuscendo a collegarle pienamente con il mutamento istituzionale se non attraverso l'ipoteca delle politiche europee. Gli anni ottanta, con la esplicita rinuncia alla riforma organica della scuola ipotizzata in precedenza, ne sono un buon esempio per l'Italia, tanto quanto invece la capacità riformatrice di Gentile negli anni venti si inseriva in un fenomeno di "modernizzazione conservatrice" a livello europeo[6].

Imposterò dunque l'articolo sui caratteri originari, fondanti della scuola nazionale proprio perché hanno mostrato una viscosità e un radicamento insospettati, una capacità di riemergere in forma carsica fino a oggi. La scuola rappresenta una delle nervature amministrative che hanno contribuito a costruire l'italianità postunitaria insieme al sistema di governo locale, che non a caso ha strette relazioni con le tematiche educative e scolastiche anco-

[6] Sofia Ventura, *La politica scolastica*, il Mulino, 1998, pp. 15-97. Cfr. anche Luigi Ambrosoli, *La scuola in Italia dal dopoguerra ad oggi*, il Mulino, 1982, pp. 385-432, e Giovanni Gozzer, *La riforma secondaria. Storia e documenti: 1948-1990*, Cirmes, 1990-1991. Per gli anni venti, Monica Galfré, *L'enseignement secondaire, une modernisation conservatrice? Italie, France et Allemagne*, «Histoire & Sociétés», n. 1, 2002, pp. 83-92.

ra oggi, e la cui longevità è altrettanto impressionante[7]. Il collegamento fra scuola e governo locale si giustifica poi anche se teniamo d'occhio l'attuale, informe, dibattito sul federalismo. La scuola, impostata nel 1859 e riformata in maniera sistematica nella prima metà degli anni venti, ha dovuto attendere la fine degli anni novanta per vedere un progetto riformatore di pari pervasività e organicità. Il governo locale, anch'esso impostato nel 1859, rivisto su quella base nel 1865, nel 1889 e nel 1934, di fatto è stato riformato funzionalmente in profondità e coerentemente col dettato costituzionale solo nel 1990. Nel 2001, poi, la riforma del titolo V della costituzione – nel ridefinire i rapporti istituzionali che nella struttura repubblicana circoscrivono l'equilibrio centro-periferia – accentua particolarmente il decentramento delle competenze e delle politiche nella logica della sussidiarietà istituzionale. E in questo contesto, recuperando la legge Bassanini del 1997, il nuovo titolo V costituzionalizza pure indirettamente l'autonomia scolastica. Tuttavia, siamo in un altro ciclo del sistema politico, pieno di incertezze e ambiguità, di cui il dibattito sul federalismo (senza reale autonomia funzionale e soprattutto finanziaria) è lo specchio deformante, altrettanto di quanto non sia la riforma della scuola rispetto alle discussioni dei decenni precedenti. Nel mezzo ci sono state due guerre mondiali, il fascismo, la Resistenza, la repubblica e la sua costituzione, il suffragio universale, il rapido decollo industriale e la trasformazione sociale del secondo dopoguerra, il 1968-69, la scolarizzazione di massa, la regionalizzazione del 1970, la modernizzazione post-industriale, ecc. L'Italia è cambiata con il mondo, ma l'architrave amministrativa delle relazioni fra istituzioni, individui e società è rimasta a lungo ancorata a un modello sostanzialmente ottocentesco, per quanto sempre più inadeguato e corroso.

La funzione sociale della scuola ruota attorno a elementi ricorrenti e convergenti in chiave comparata. È una trasformazione che, pur seguendo traiettorie diverse, alla fine presenta elementi di contiguità significativi prima nella specializzazione e poi nell'istituzionalizzazione di questa funzione sociale così delicata, l'educazione[8]. In altri termini ogni sistema scolastico, qualunque sentiero storico abbia seguito e qualunque forma abbia assunto, assolve ad almeno tre funzioni sociali principali, come ricorda Steven Brint[9]. Prima, la trasmissione specializzata dei saperi e la riproduzione culturale istituzionalizzata di società sempre più complesse e interdipendenti, segnate dalla costruzione e circolazione formalizzate della conoscenza, in particolare in relazione all'economia di mercato e ai problemi della società industriale[10]; si tratta della funzione ufficiale della scuola, quella che ideologicamente giustifica l'esistenza dei sistemi scolastici e la delega conseguente a essi di

[7] Fabio Pruneri (a cura di), *Il cerchio e l'ellisse. Centralismo e autonomia nella scuola tra passato e presente*, Carocci, 2005. Cfr. anche Giuseppe F. Ferrari, *Stato ed enti locali nella politica scolastica: l'istituzione delle scuole da Casati alla riforma Gentile*, Cedam, 1979.

[8] Carmen Betti et al., *Percorsi storici per la formazione*, Apogeo, 2009.

[9] Steven Brint, *Scuola e società*, il Mulino, 2007 (I ed. Thousand Oaks, 1998).

[10] Joel Mokyr, *I doni di Atena*, il Mulino, 2004 (I ed. Princeton, 2002).

una delle relazioni sociali più intime, la formazione delle nuove generazioni (arretrano quindi forme e istituzioni tradizionali, comunitarie o comunque meno specializzate e formalizzate). Poi, abbiamo la socializzazione. Infine, il governo della mobilità sociale attraverso il credenzialismo, da una parte, e la selettività dei percorsi di studi, dall'altra.

Ognuno di questi elementi, in forme diverse e diversamente combinato con gli altri, rappresenta non solo un crocevia di potenziali conflitti sociali e culturali esterni al sistema scolastico eppure su di esso riverberati; ma costituisce anche un potenziale nucleo di conflitti via via internalizzati dall'istituzione scolastica stessa e quasi costitutivi di essa. La struttura della scuola e la sua evoluzione quindi compendiano bene questi elementi e segnalano le principali caratteristiche differenziate e differenziali di ogni sistema scolastico nazionale, nel momento in cui sempre più la scuola si configura come organizzazione e amministrazione, fino a divenire l'istituzione quantitativamente ed economicamente più consistente in tutti i paesi industrializzati, insieme ai sistemi sanitari e assistenziali-previdenziali[11]. È sulla funzione che questa scuola deve assolvere che nel nostro paese non si è sedimentata una condivisione né sono stati trovati duraturi equilibri; e questo, inevitabilmente, ha condizionato la capacità integrativa dell'istituzione a più livelli, compreso sul piano dell'identità nazionale, ma anche dal punto di vista del rapporto con la vita civile, lo sviluppo economico, i conflitti culturali e sociali, ecc. In sostanza, ne ha condizionato la legittimazione.

È possibile così proporre una sintesi interpretativa – leggera e quindi particolarmente criticabile per la sua rozzezza e schematicità – non di dibattiti storiografici, ma di una linea di lettura di processi storici, insieme istituzionali e sociali, su cui da tempo sto lavorando insieme a Dario Ragazzini[12]. La scuola non è solo l'oggetto di una competizione culturale, politica e sociale esterna a essa che vede protagonisti attori che non possono essere ridotti esclusivamente alla dimensione formativa (stato, Chiesa, soggetti economici e sociali, comunità locali, orientamenti familiari, ecc.). Nel corso del Novecento – e soprattutto in evidenza dagli anni cinquanta-sessanta, ma già in età giolittiana per quanto riguarda l'alfabetizzazione[13] – diventa esplicitamente essa stessa, senza rendersene pienamente conto, l'arena di questi conflitti, in particolare come canale di mobilità e promozione sociali.

[11] Vito Tanzi e Ludger Schuknecht, *La spesa pubblica nel XX secolo*, Fup, 2007, pp. 23-48.

[12] Per es. Dario Ragazzini, P. Causarano e Maria Grazia Boeri, *Rimuovere gli ostacoli: politiche educative e culturali degli enti locali dopo la regionalizzazione*, Giunti, 1999, ma anche D. Ragazzini, *Tempi di scuola e tempi di vita. Organizzazione sociale e destinazione dell'infanzia nella scuola italiana*, Bruno Mondadori, 1997. Il tema organizzativo e amministrativo nella scuola viene sollevato da Ragazzini fin dagli anni ottanta; cfr. D. Ragazzini, *L'amministrazione della scuola*, in Giacomo Cives (a cura di), *La scuola italiana dall'Unità ai nostri giorni*, La Nuova Italia, 1990, pp. 263-322.

[13] Giovanni Vigo, *Gli italiani alla conquista dell'alfabeto*, in Simonetta Soldani e Gabriele Turi (a cura di), *Fare gli italiani*, il Mulino, 1993, vol. 1, pp. 7-66, e Daniela Marchesini, *Città e campagna nello specchio dell'alfabetismo (1921-1951)*, ivi, vol. 2, pp. 9-40.

Li assorbe, li digerisce, li riproduce perché, per molti aspetti, non è in grado di contribuire a regolarli in positivo[14].

LA DIFFICILE COSTITUZIONALIZZAZIONE DELLA SCUOLA

In questo senso, utilizzerò una linea guida per affrontare sinteticamente il caso italiano e per sostenere questa chiave di lettura, certamente opinabile ma in grado di tenere insieme dimensione istituzionale e processi sociali: a mio giudizio può essere il tema della costituzionalizzazione della scuola, sia dal punto di vista formale sia dal punto di vista sostanziale. La difficile costituzionalizzazione della scuola in Italia è una spia di quanto detto finora.

Se le costituzioni, dalla fine del Settecento (almeno là dove ci sono), si presentano in qualche modo e in certa misura come il patto fondante del rapporto identitario fra nazione, popolo, società civile (più o meno ristretta) e stato, il fatto che in esse la questione scolastica sia presente oppure no e sotto quale forma non è affatto un dato secondario. Basti pensare, per restare all'Italia, alla differenza fra statuto albertino del 1848, silente, e costituzione della repubblica romana del 1849, in cui il tema è indirettamente presente; ma la differenza è ancora più evidente rispetto al costituzionalismo francese di cui si ritrova traccia nelle repubbliche italiane di fine Settecento, mentre tende significativamente a sparire o a diluirsi fin dai primi anni dell'Ottocento.

La scuola, in effetti, dopo la Rivoluzione francese si ritira dal progetto costituzionale liberale quanto più gli ostacoli, le diffidenze, le aperte ostilità a esso – seppur di segno differente – crescono sul piano sociale, politico e culturale, mostrandone quindi in filigrana tutti i limiti intrinseci[15]. Eppure, è proprio lo stato nazionale unitario (e prima ancora alcune esperienze liberali in stati regionali alla metà del secolo, a cominciare dal regno di Sardegna) a costituire una discontinuità organizzativa sul piano della scuola, dopo il periodo francese, pur senza avere il coraggio di legarla alla cittadinanza[16].

Diventando lo statuto albertino la carta fondamentale del nuovo regno d'Italia dal 1861, senza fase costituente e quindi senza partecipazione alla costruzione del suo patto fondativo, l'assenza in esso della tematica educativa – al momento di dover "fare gli italiani" – limita a una definizione per via amministrativa la funzione sociale della scuola, garantendone la conti-

[14] Emblematico, in Italia, è l'esempio della liberalizzazione provvisoria degli accessi universitari e dei piani di studio nel 1969, poi divenuta permanente, cui non fa seguito una efficacia di risultati formativi paragonabile alla massificazione degli accessi.

[15] Umberto Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, il Mulino, 1989.

[16] Maria Cristina Morandini, *Scuola e nazione. Maestri e istruzione popolare nella costruzione dello Stato unitario (1848-1861)*, Vita&Pensiero, 2003; e Paolo Bianchini, *Educare all'obbedienza. Pedagogia e politica in Piemonte tra Antico Regime e Restaurazione*, Sei, 2008.

nuità istituzionale. L'organizzazione dell'ordinamento scolastico nazionale e unitario è così basata solo sulla legge ordinaria, benché approvata in via straordinaria e in momenti eccezionali (poteri speciali e delega governativa nel 1859); questa procedura eccezionale, reiterata anche negli anni venti agli albori del fascismo, quasi ne qualifica – potremmo dire – il carattere costituente senza costituzione rispetto alla società.

Si tratta quindi di qualcosa di più di una semplice ricorrenza storica che segnala la debolezza di una classe dirigente attraverso la sua coazione a ripetere certe strategie decisionali emergenziali. Piuttosto mette in evidenza la delicatezza di un tema il quale – portando avanti lo stato come attore centrale del processo di unificazione e di integrazione per via amministrativa – sconta la diffidenza o l'ostilità di altri attori sociali (la Chiesa cattolica; le famiglie di un mondo contadino per larga parte estraneo; le comunità locali fortemente differenziate che riproducono la frammentazione stessa delle classi dirigenti, indebolendone – oltre la retorica risorgimentale e poi nazionalistica – la reale consistenza ben al di là della scarsa rappresentatività; poi i nuovi movimenti sociali di classe dalla fine secolo, inizio Novecento; ecc.).

Da qui la particolare rilevanza che ha sempre assunto la questione amministrativa, nelle sue varie accezioni, anche rispetto alla scuola. Perché per lungo tempo l'amministrazione scolastica, la sua uniformità formale e la sua differenziazione sostanziale, le forme e le strutture della sua articolazione e i suoi vari agenti hanno qualificato il rapporto fra gli individui e questa istituzione, tanto quanto le dinamiche nelle relazioni educative, quelle che invece sono cambiate assai di più, risentendo delle trasformazioni culturali e di mentalità, e su cui più frequentemente l'attenzione degli osservatori si è soffermata.

Gli elementi originari di legittimità che preoccupano la classe dirigente liberale rispetto alla propria funzione di élite nazionale, li ritroviamo nelle gerarchie di valore espresse dalla struttura formale della legge Casati, appunto con un carattere costituente per via amministrativa e burocratica: la legge non inizia dai vari ordini e gradi della scuola bensì dalla sua organizzazione ministeriale centrale e periferica e poi gradua in scala inversa l'offerta formativa (dall'università e dai licei statali alla scuola elementare comunale); distribuisce così le competenze fra i vari livelli di governo e di amministrazione (stato ed enti locali) riconfermando di nuovo queste gerarchie culturali per via organizzativa, fatto che ritroviamo in parte ancora oggi (si pensi al ruolo di comuni e province niente affatto residuale dal punto di vista logistico e degli investimenti strutturali). Al di là del suo carattere centralistico, la legge Casati è anche uno dei tanti esempi di "autonomia contrattata", ricordata da Raffaele Romanelli a proposito del governo locale[17], e va letta congiuntamente agli obblighi previsti in materia dalla coeva

[17] Raffaele Romanelli, *Centralismo e autonomie*, in id. (a cura di), *Storia dello Stato italiano dall'Unità a oggi*, Donzelli, 1995, pp. 125-186.

legge comunale e provinciale Lamarmora-Rattazzi, sempre riconfermati dopo l'unificazione amministrativa del 1865 fino a oggi (l'obbligo di attendere all'edilizia scolastica, alla gestione, alla logistica e ai suoi servizi, per lunghi periodi alle spese del personale sia insegnante che non, ecc.).

La riforma Gentile del 1923 ripropone aggiornandolo per certi versi questo modello dalla viscosità storica secolare: non ne muta i caratteri di fondo, anzi li recupera cercando di superare aperture e adattamenti intervenuti in età giolittiana, quasi l'utopia elitaria di un ritorno alle origini attraverso una sensibilità ottocentesca applicata alla nuova Italia che si modernizza dopo la Grande guerra e con il fascismo. Da qui le difficoltà di una «riforma alla prova» negli anni trenta, di fronte agli obbiettivi di integrazione subalterna del fascismo stesso, risolti accentuando ancora di più la tendenza centralizzatrice e uniformatrice originaria e il carattere autoritario e socialmente chiuso del sistema[18].

La svolta (teorica) arriva nel 1948 con la costituzione repubblicana. La costituzionalizzazione formale della scuola porta con sé i diritti sociali, il «rimuovere gli ostacoli» dell'art. 3 e il ruolo attivo della repubblica, l'emersione di un moderno stato sociale; in parte questa cesura si riverbera nei programmi scolastici[19]. Tuttavia, essa non corrisponde a una marcata costituzionalizzazione dell'amministrazione scolastica, nel momento in cui costituzionalizzare l'amministrazione diventa un problema più generale ma essenziale dell'identità statale italiana dalla guerra fino agli anni settanta e oltre, attraverso l'elaborazione delle politiche pubbliche[20]. Siamo cioè di fronte a un processo lento e faticoso di trasformazione, incompleto e incerto per lungo tempo, da cui traspare la mancata condivisione di cui abbiamo parlato a proposito della riformabilità del sistema scolastico e che differenzia, con la sua continuità, l'Italia dagli altri paesi europei usciti dalle esperienze fasciste (basti pensare alla Germania o alla Francia dopo la guerra o alla Spagna dopo il franchismo).

Se la struttura e l'organizzazione della scuola fascista transitano nell'Italia repubblicana (con la rilevante eccezione dei programmi purgati già dall'amministrazione alleata, primo esempio di *exit strategy* pedagogico-didattica rispetto alle difficoltà riformatrici), l'evoluzione sociale e politica del paese negli anni cinquanta porta però a un degrado del modello organico e unitario gentiliano e delle sue gerarchie, una corrosione non condivisa dai protagonisti degli anni sessanta, né sul piano delle analisi né su quello delle possibili soluzioni[21]: si considerino la scuola media unica del 1962, l'intervento più rilevante e dirompente che alza le aspettative di scolarizzazione

[18] M. Galfré, *Una riforma alla prova. La scuola media di Gentile e il fascismo*, FrancoAngeli, 2000. In generale: Jürgen Charnitzky, *Fascismo e scuola. La politica scolastica del regime (1922-1943)*, La Nuova Italia, 1996 (I ed. Roma, 1994).

[19] L. Ambrosoli, *La scuola alla Costituente. Introduzione storica e testi*, Paideia, 1987.

[20] Bruno Dente, *In un diverso Stato. Come rifare la pubblica amministrazione in Italia*, il Mulino, 1995.

[21] Guido Crainz, *Il paese mancato. Dal miracolo economico agli anni ottanta*, Donzelli, 2003, pp. 77-83.

scaricandole sulla secondaria superiore, in particolare sull'istruzione tecnica e professionale, cioè le ancelle della scuola italiana[22]; la rottura del principio di autorità nel 1968-69; gli anni settanta con l'approvazione dei decreti delegati (deverticalizzazione, partecipazione, collegialità, sperimentazioni); la regionalizzazione e il diritto allo studio, con la territorializzazione delle politiche formative; l'esplosione della scuola di massa; le 150 ore per il diritto allo studio, ecc. Soprattutto, però, non viene colta pienamente l'occasione della regionalizzazione degli anni settanta sul piano della costituzionalizzazione dell'amministrazione[23].

La combinazione fra funzioni attribuite ai sistemi scolastici e ruolo degli attori sociali, richiamata prima, può essere così vista anche dal punto di vista della distribuzione delle competenze in materia di istruzione fra livelli di governo. Essa incrocia su un altro piano il tema della costituzionalizzazione della scuola, cioè di come, con quali compromessi, con quali limiti, certe funzioni sociali vengano istituzionalizzate[24]. La dinamica centro-periferia è uno degli elementi originari caratterizzanti il sistema organizzativo della scuola italiana, la quale vede un processo evolutivo evidente di *central involvement*, che non è tipico solo del nostro paese ma anzi segnala significativi momenti di convergenza fino agli anni settanta a livello europeo, un processo che comincia all'inizio del Novecento ed è portato a definitivo compimento, per l'Italia, solo dal fascismo fra gli anni venti e trenta, utilizzando anche la leva finanziaria e fiscale[25]: da un relativo decentramento organizzativo iniziale (pur all'interno di un sistema di controllo e di orientamento fortemente centralizzato) si passa a un crescente accentramento burocratico che, per certi versi, corrisponde a nuove forme di controllo diretto e non più solo direttivo rispetto all'apertura dei quadri sociali determinati dalle politiche locali nell'Italia giolittiana e per le quali poi il fascismo segnerà un punto di non ritorno almeno fino agli anni settanta[26].

La mancata costituzionalizzazione formale della scuola fino al 1948 è speculare così alla mancata costituzionalizzazione delle autonomie locali e delle loro forme di governo nello statuto albertino, nel momento in cui su di esse,

[22] Marcello Dei, *Cambiamento senza riforma: la scuola secondaria superiore negli ultimi trent'anni*, in S. Soldani e G. Turi (a cura di), *Fare gli italiani*, cit., vol. 2, pp. 87-127.

[23] B. Dente, *Governare la frammentazione. Stato, Regioni ed enti locali in Italia*, il Mulino, 1985. Esemplare la mancata integrazione fra istruzione professionale di stato e formazione professionale regionale; P. Causarano, *La enseñanza profesional entre sociedad e instituciones: una primera síntesis para Italia*, in Santiago Castillo, Michel Pigenet e Francine Soubiran-Paillet (a cura di), *Estados y relaciones de trabajo en la Europa del siglo XX*, Fundación Largo Caballero-Ediciones Cinca, 2007, pp. 85-103.

[24] Margaret S. Archer, *Social Origins of Educational Systems*, Sage, 1979. Cfr. anche Ettore Rotelli, *Il martello e l'incudine. Comuni e cittadini fra cittadini e apparati*, il Mulino, 1991.

[25] P. Causarano, *Enti locali e finanza pubblica in Italia: i limiti del sistema delle autonomie*, in Paul Ginsborg, Dario Ragazzini e Gastone Tassinari (a cura di), *Enti locali, società e famiglia nell'educazione in Toscana*, Regione Toscana-Grt, 1996, pp. 18-42. In generale, Clifford Pearce, *The Machinery of Change in Local Government, 1889-1974*, Allen & Unwin, 1980.

[26] P. Causarano, *Tra Comune e Stato: la nascita di una politica nazionale per la scuola elementare in età giolittiana*, «Scuola e Città», n. 5-6, 2000, pp. 193-203.

fin dall'inizio, si scaricano – non a caso – competenze rilevanti in materia di istruzione[27]. La distribuzione scalare di queste competenze conferma significative gerarchie di valore in rapporto ai sistemi culturali e sociali di senso, ai conflitti conseguenti e al ruolo degli attori (famiglie, istituzioni locali e sociali, Chiesa, ecc.): la scuola elementare fino al 1911-1933 è in capo ai comuni, affidando alla periferia e alla sua frammentazione il momento centrale dell'alfabetizzazione e della costruzione dell'identità individuale e collettiva; l'istruzione tecnica è prevalentemente ripartita fra comuni e province, condizionando lo sviluppo economico; l'istruzione professionale fino agli anni trenta è fuori del circuito dell'educazione nazionale; la componente nobile, i licei (ma solo per la parte pedagogico-didattica e del personale docente) e le università, vanno allo stato; ecc. Per quanto ridotta ad aspetti logistici e gestionali (comunque finanziariamente onerosi per comuni e province) questa distribuzione di competenze, sedimentatasi in forma definitiva nei suoi equilibri interni negli anni trenta, è ancora la stessa oggi.

CENTRO-PERIFERIA: PER L'EDUCAZIONE, UN GIOCO A SOMMA ZERO?

La costituzione repubblicana del 1948 – che pure costituzionalizza formalmente la scuola – dunque non interviene a costituzionalizzarne l'amministrazione, rinviata alla legislazione ordinaria (e quindi, nel conflitto forte degli anni del centrismo, alla sopravvivenza di quella gentiliana). Lo stesso fa a proposito del sistema delle autonomie territoriali, che – benché centrale nell'architettura repubblicana – resta provvisoriamente (di fatto fino al 1990) regolato ancora dalla legislazione fascista della metà degli anni trenta, se si esclude l'aspetto elettivo; né l'effettiva ma ritardata istituzione delle regioni ordinarie nel 1970 – per quanto rilevante e innovativa sul piano delle politiche – è stata del tutto decisiva da questo punto di vista[28]. Per lungo tempo, il *self government* locale è stato così rinviato, anch'esso come la scuola, alla norma ordinaria ma costruita per via straordinaria (almeno agli inizi, nel 1859 e nel 1865) e quindi l'integrazione sociale che possa essere perseguita attraverso gli enti locali è avvenuta di nuovo per via amministrativa, con tutte le tensioni immaginabili nel periodo repubblicano fino al 1970[29].

Si configura così, fin dall'inizio, un regime a geometria variabile (anche nel tempo) del sistema scolastico nazionale, fra stato ed enti locali, anch'esso assai viscoso e sedimentato, con spostamenti di baricentro che combinano

[27] M.G. Boeri, *Scuola, educazione, cultura e assistenza nelle competenze del Comune*, in P. Ginsborg, D. Ragazzini e G. Tassinari (a cura di), *Enti locali, società e famiglia*, cit., pp. 43-60.

[28] Sul piano sostanziale, assai più decisiva è stata l'abolizione del controllo prefettizio, sottoprodotto dell'istituzione delle regioni ordinarie: Ugo De Siervo, *La difficile attuazione delle Regioni*, in Gabriele De Rosa e Giancarlo Monina (a cura di), *L'Italia repubblicana nella crisi degli anni Settanta. Sistema politico e istituzioni*, Rubettino, 2003, pp. 389-402.

[29] Giorgio Berti, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Cedam, 1969.

in forma ibrida il sistema stesso e spesso per ragioni più legate alla dinamica politica centrale (compresa quella finanziaria del risparmio) che alle effettive strategie di politica scolastica in relazione ai bisogni differenziati sul territorio. Uniche consistenti eccezioni sono l'età giolittiana e la fase che porta alla regionalizzazione degli anni settanta, che non a caso sono segnate, dopo l'apertura iniziale, da meccanismi di ricentralizzazione diretti (per l'età giolittiana) e indiretti, soprattutto finanziari (per la regionalizzazione)[30].

La pluralità di interessi (e i conflitti che ne possono derivare) non è passata dunque per esplicita rappresentazione e rappresentanza politiche, ma per mediazione amministrativa. La scuola vede emergere nuovi attori fra la fine dell'Ottocento e l'età giolittiana (sia "bianchi" che "rossi", più tutte le sfumature del radicalismo liberale). In quanto amministrazione le sue competenze sono differenziate per livelli di governo e per campi d'azione e quindi è fulcro di una competizione culturale fra centro e periferia, in particolare rispetto ai processi di alfabetizzazione che aprono l'accesso alla piena cittadinanza e all'allargamento della società civile in relazione al suffragio elettorale. "La città che sale" in età giolittiana così passa anche attraverso i servizi scolastici, espandendo la società civile (alfabetizzazione e diritti politici), ma anche incubando nuovi diritti sociali (dall'assistenza all'istruzione), e legando le dinamiche di economia pubblica a quelle di socializzazione amministrativa[31]. Ma subito questo processo espansivo di funzioni sociali alla periferia, che utilizza gli spazi amministrativi dello stato liberale ed è vincolato dal sistema dei controlli finanziari e prefettizi, viene recuperato e regolamentato al centro già in età giolittiana, attraverso forme di disciplinamento diretto e indiretto.

Se sul piano dei servizi pubblici economici e sociali è famosissima la legge-quadro del 1903 sulle municipalizzazioni (che disciplina l'espansione locale della gestione diretta e in economia di servizi essenziali), non altrettanto chiaro è che anche la legge Daneo-Credaro del 1911 (cioè quella che avvia la statalizzazione dell'istruzione elementare nei comuni minori non capoluogo di provincia o di circondario, poi completata per le grandi città nel 1933), pur muovendosi in direzione contraria, rientra per certi versi nello stesso schema regolativo di coordinamento centralizzato e avvia quella riconfigurazione dell'ente locale come ente prevalentemente assistenziale ed economico portata a compimento dal fascismo e che verrà superata solo con la regionalizzazione degli anni settanta[32]. Nel campo dell'educazione, il compromesso fra poteri pubblici e articolazione della vita sociale, a cavallo

[30] D. Ragazzini, M.G. Boeri e P. Causarano, *Rimuovere gli ostacoli*, cit., pp. 36-42, 101-111.

[31] Mario Belardinelli, *Movimento cattolico e questione comunale dopo l'Unità*, Studium, 1979; Stefano Pivato, *Pane e grammatica. L'istruzione elementare in Romagna alla fine dell'800*, FrancoAngeli, 1983; F. Rugge, *"La città che sale": il problema del governo municipale di inizio secolo*, in Maria Pia Bigaran (a cura di), *Istituzioni e borghesie locali nell'Italia liberale*, FrancoAngeli, 1986, pp. 54-71; Giulio Sapelli, *Comunità e mercato*, il Mulino, 1986.

[32] Silvia Q. Angelini, *La scuola tra Comune e Stato. Il passaggio storico della legge Daneo-Credaro*, Le Lettere, 1998 e C. Betti, *La prodiga mano dello Stato. Genesi e contenuti della legge Daneo-Credaro*, Cet, 1998.

della Grande guerra e con il fascismo, si sposta così ancor più verso il centro, investendo e condizionando per via amministrativa il protagonismo di nuovi soggetti sociali e attori politici che si era rivelato all'inizio del Novecento attraverso il decentramento delle opportunità per le politiche locali, economiche e sociali ma anche in particolare culturali e educative[33].

L'onda di ritorno dal centro alla periferia del sistema, più difficile da contenere stavolta, si avrà solo con il *boom* economico e il centrosinistra e soprattutto con la regionalizzazione degli anni settanta, all'interno delle grandi trasformazioni sociali e culturali del paese. Il tema della partecipazione entra allora prepotentemente in gioco ma indirettamente, per molti versi mediato in forma nuova per via amministrativa dalle politiche regionali e locali espansive della spesa sociale seguite alla regionalizzazione, soprattutto nelle regioni "rosse" e nell'esperienza diffusa delle giunte di sinistra delle grandi aree urbane[34].

La costituzione repubblicana, al momento di introdurre le regioni come livello intermedio di governo (prima solo virtualmente, fino all'istituzione effettiva e generalizzata nel 1970 di quelle ordinarie), non si è preoccupata di ridefinire la distribuzione di competenze consolidata nel campo dell'istruzione, eredità della ripartizione tradizionale fra stato ed enti territoriali minori fin dall'età liberale. Solo con la riforma costituzionale del titolo V nel 2000 – a seguito dell'accentuato decentramento amministrativo della riforma Bassanini del 1997 che introduce la nozione di autonomia scolastica – si ha l'avvio di un timido spostamento verso le amministrazioni regionali del campo dell'istruzione diretta, che non sia limitato alla formazione e all'addestramento professionale o ai servizi; ma qui, negli anni novanta, entrano in gioco trasformazioni del sistema politico e nuovi attori che proprio l'integrazione nazionale e la funzione unitaria della scuola mettono in discussione, facilitati dalla debolezza della rigida tradizione amministrativa.

Tuttavia, se nel dopoguerra lo scheletro centralistico della scuola non subisce radicali cambiamenti dei suoi equilibri istituzionali (malgrado interventi rilevanti come la scuola media unica nel 1962 e la scuola materna statale nel 1968, che anzi ne accentuano la fisionomia uniforme), dopo la regionaliz-

[33] Paolo Frascani, *Finanza locale e sviluppo economico: appunti sulla dinamica della spesa pubblica in età liberale (1875-1913)*, «Storia urbana», n. 14, 1981, pp. 183-212; M. Galfré, *Giovanni Gentile ministro. La restaurazione dell'amministrazione scolastica*, «Passato e presente», n. 38, 1996, pp. 61-89. Sul piano finanziario questo trend centro-periferia è evidente: cfr. Enrico Luzzati, *Introduzione allo studio delle spese pubbliche per l'istruzione in Italia (1862-1965)*, «Annali Fondazione Einaudi», vol. IV, 1970, pp. 75-160.

[34] Guido Martinotti (a cura di), *Politica locale e politiche pubbliche. L'esperienza delle giunte di sinistra*, FrancoAngeli, 1985.

zazione è sul piano delle politiche culturali, dei servizi extrascolastici e del diritto allo studio che si sviluppa un conflitto evidente per il pieno dispiegamento del dettato costituzionale, dentro e soprattutto fuori della scuola[35]. Non si potrebbero capire i decreti delegati del 1974, riforma parziale ma rilevante del suo modello di governo e di affermazione di un'idea comunitaria della vita scolastica (all'interno dello sviluppo delle autonomie sociali e istituzionali alla base del modello costituzionale del 1948: deverticalizzazione, collegialità, partecipazione), senza la regionalizzazione dei servizi culturali, assistenziali e di supporto: asili nido, mense, trasporti, buoni libro, borse di studio, doposcuola e poi tempo pieno, sostegno psicopedagogico e sociale, biblioteche come centri di aggregazione, centri estivi, ludoteche, politiche culturali in genere, ecc.

Gli anni settanta-ottanta sono la fase di massima espansione, spesso gratuita, di questi servizi che, pur essendo alla persona, si configurano come inveramento di diritti sociali collettivi costituzionalmente garantiti (dei lavoratori, delle donne, dei minori, dei disabili, ecc.) e in particolare di quello allo studio. Siamo di fronte a una costituzionalizzazione indiretta della scuola e della sua amministrazione attraverso il tentativo di espandere il ruolo esterno del sistema delle autonomie territoriali quale volàno nell'affermazione di un moderno welfare italiano a carattere locale. Un processo che avrà profonde conseguenze sulla struttura della scuola dell'obbligo, soprattutto primaria, come nel caso del tempo pieno. Assai meno sulla scuola secondaria e sull'istruzione superiore universitaria, dal 1969 liberalizzata negli accessi e nei curricula.

In sintesi, a una fase di espansione dell'attivismo periferico nel primi vent'anni del secolo scorso (che si configura per molti aspetti come antisistema, promossa da cattolici e socialisti), fa seguito una lunga fase di centralizzazione funzionale e regolamentare da parte dello stato che va dal fascismo al centrosinistra. La regionalizzazione del 1970 rompe gli argini perché rompe il tradizionale sistema dei controlli statali sulla periferia (prefetto), consentendo così alla periferia, se lo vuole (con l'eccezione rilevante del mezzogiorno), politiche locali prima non consentite: questa volta il conflitto è trasversalmente dentro le istituzioni. Nella dinamica centro-periferia, all'apertura dei quadri formali e all'espansione della spesa e degli investimenti risponde, però, già alla fine degli anni settanta, una nuova struttura dei controlli indiretti, sia nei termini di inquadramento funzionale della regolamentazione che di centralizzazione finanziaria, in particolare attraverso la riforma tributaria iniziata nel 1971-73 (la fine dell'autonomia impositiva locale) e poi con la nuova disciplina dei bilanci pubblici dal 1978[36]. Lo spirito riformatore

[35] D. Ragazzini, M.G. Boeri e P. Causarano, *Rimuovere gli ostacoli*, cit., pp. 52-69. Cfr. anche Carla Bodo, *Rapporto sulla politica culturale delle regioni*, FrancoAngeli, 1982.

[36] P. Causarano, *Enti locali e finanza pubblica*, cit., pp. 31-34. In generale, Giorgio Brosio e Carla Marchese, *Il potere di spendere. Economia e storia della spesa pubblica dall'Unificazione a oggi*, il Mulino, 1986, e Angela Fraschini, *La finanza comunale in Italia. Uno schema interpretativo*, FrancoAngeli, 1995.

alla periferia rispetto alla cultura e all'educazione dovrà sempre più fare i conti – dopo il "liberi tutti" postprefettizio degli anni settanta – con vincoli centralistici di carattere funzionale all'autonomia e con vincoli finanziari non mirati al *policy making*[37].

PER CONCLUDERE: IL CONVITATO DI PIETRA, IL LAVORO

È possibile infine riscontrare da un altro punto di vista la mancata condivisione sulla funzione sociale della scuola, attraverso la sua amministrazione e organizzazione, se guardiamo all'occasione persa costituita dalla regionalizzazione differenziale delle politiche pubbliche culturali e di sostegno in campo educativo che ancora una volta ne incrocia la difficile costituzionalizzazione. Il tema del rapporto fra scuola e lavoro, o meglio dell'assenza di una relazione reale e concreta fra loro, è stato presente e ricorrente a più livelli nella riflessione politica e pedagogica nazionale, soprattutto nei periodi di maggior *start-up* della trasformazione economica industriale (fine Ottocento ed età giolittiana, primo dopoguerra, anni cinquanta-settanta e seguenti, con l'emergere delle aree di industrializzazione diffusa accanto agli storici centri del nord-ovest). Tuttavia è ben vero – come mostrava Simonetta Soldani già trent'anni fa a proposito dell'istruzione tecnica[38] – che in realtà le ricadute concrete e sistemiche sono state assai più vaghe e intangibili, soprattutto segnate da continuità altrettanto impressionanti di quelle precedenti e di fatto arrivate e riproposte fin quasi ai nostri giorni[39].

Per certi versi, l'attuale "liceizzazione" dell'istruzione tecnica, da una parte, e lo spostamento dell'istruzione professionale di stato verso la periferia della formazione professionale regionale e privata, come da sistema integrato formazione-lavoro nella riforma Moratti del 2003, sono una fuga in avanti che permette di evitare i nodi strutturali storici del problema. Solo dal 2003, inoltre, per la prima volta si prevede e si cerca di organizzare un'alternanza scuola-lavoro e quindi ci si pone il problema della professionalizzazione dei percorsi formativi e addestrativi anche fuori del lavoro esecutivo e manuale e all'interno dei percorsi medio-alti dell'istruzione formale.

L'organizzazione del sistema scolastico e la distribuzione delle competenze per livelli di governo, anche in questo caso, hanno costruito fin dall'unificazione nazionale le gerarchie di valore nei saperi dell'Italia postunitaria: licei, istruzione tecnica, istruzione professionale, formazione professionale, addestramento, secondo una struttura a imbuto che riduceva il tempo e lo spazio per lo studio a seconda della provenienza sociale, garantendo limi-

[37] Giuliano Segre (a cura di), *Governo locale, autonomia, dipendenza finanziaria*, FrancoAngeli, 1979.
[38] S. Soldani, *L'istruzione tecnica nell'Italia liberale (1861-1900)*, «Studi storici», n. 1, 1981, p. 79-117.
[39] Aldo Tonelli, *L'istruzione tecnica e professionale di Stato nelle strutture e nei programmi da Casati ai nostri giorni*, Giuffré, 1964.

tati accessi all'istruzione prolungata e predeterminando in maniera fortemente selettiva i margini di mobilità sociale[40]. Una scuola per sapere (imparando studiando), appannaggio dello stato, e una scuola per saper fare (imparando facendo), appannaggio per lungo tempo degli enti territoriali minori o delle articolazioni della società. Il sistema scolastico italiano da una parte ha sempre enfatizzato l'istruzione liceale, in particolare classica[41]; dall'altro ha gradualmente separato istruzione tecnica e professionale fra loro e soprattutto dall'addestramento al lavoro, a sua volta distinto fra formazione professionale e apprendistato[42].

A questa gerarchia dei saperi ha corrisposto una diseguale distribuzione, nel tempo, della mobilità verticale attraverso l'istruzione, almeno fino agli anni sessanta. Non a caso, alla fine del decennio, in Italia i tre quarti delle maestranze industriali non hanno compiuto l'obbligo scolastico. La scuola di massa – a differenza di altri paesi – inizia realmente dalla seconda metà degli anni sessanta e poi dagli anni settanta, dopo la riforma della scuola media unica nel 1962 che espande gli accessi all'istruzione tecnica e professionale superiore (al 1951 ancora tre ragazzi su quattro non andavano alla scuola media inferiore, comprese le scuole di avviamento al lavoro, cioè non finivano l'obbligo scolastico; solo uno su dieci andava alle superiori, compresi gli istituti tecnici e professionali di stato). Fino alla seconda metà degli anni cinquanta (*boom* economico, incipiente benessere, urbanizzazione, ecc.), l'alternativa secca è il lavoro, come mostrano le indagini parlamentari dell'epoca (sulla miseria, sulle condizioni di lavoro, sui salari, ecc.)[43]: la scelta dei destini professionali attraverso la scuola – benché l'obbligo a 14 anni ci fosse dal 1923 e venga confermato dalla costituzione del 1948 – è operata dalle famiglie a 10-11 anni fino al 1962 (lavoro immediato, domestico o illegale; scuole di avviamento al lavoro per arrivare fino ai 14 anni e all'accesso legale al mercato del lavoro e all'apprendistato; scuola media differenziata dal latino che dà accesso alle superiori).

La svolta sul piano sociale è rappresentata dall'unificazione curriculare della scuola media nel 1962, che elimina le precoci specializzazioni, e dalla scelta di deprofessionalizzare definitivamente l'istruzione secondaria inferiore e contemporaneamente di scolarizzare l'addestramento al lavoro nella secondaria superiore in maniera diffusa ed esplicita dagli anni sessanta-settanta attraverso gli istituti professionali di stato. Contemporaneamente si assiste al disimpegno definitivo del sistema economico-produttivo nel campo formativo (declinano le scuole aziendali, l'apprendistato diventa appannaggio dell'artigianato e in misura minore delle zone di industrializzazione diffusa); assistiamo allora all'ultima delega al sistema scolastico, fondamento di quello «smem-

[40] P. Causarano, *La enseñanza profesional* cit., pp. 85-86. In generale, Filippo Hazon, *Storia della formazione tecnica e professionale in Italia*, Armando, 1991.

[41] A. Scotto di Luzio, *Il liceo classico*, il Mulino, 1999.

[42] Giuseppe Tognon, *L'industria e le politiche per la formazione. Storia, problemi e prospettive della formazione professionale in Italia*, «L'industria», n. 4, 2002, p. 719-744.

[43] P. Causarano, *La enseñanza profesional*, cit., pp. 97-98.

bramento dell'educazione» tipico della società industriale che Pierre Naville richiamava già come dato di fatto all'indomani della guerra[44].

Di fronte a questi cambiamenti, la regionalizzazione, che pure porta al rilancio di strategie organiche di formazione al lavoro, manca la possibile ricomposizione unitaria dell'istruzione tecnica e professionale. Questo fatto marca in profondità le radici delle difficoltà attuali rispetto alle politiche attive per il lavoro, spiega la marginalità del *lifelong learning* (formazione continua e ricorrente in età adulta) rispetto alla "scuola ufficiale" e poi il declino dagli anni ottanta delle 150 ore (retribuite) per il diritto allo studio dei lavoratori come strumento positivo negoziato fra attori sociali, ecc. La regionalizzazione contribuisce alla disgregazione di un modello, ma non è attraverso essa che passa una possibile ricostruzione, come si vede dalla ricentralizzazione odierna delle politiche formative. Mentre il mercato del lavoro oggi si frammenta, si smontano le politiche di formazione a esso.

[44] Pierre Naville, *La formation professionnelle et l'école*, Puf, 1948.

DIETRO LE QUINTE

Da poco sono diventato professore associato all'università di Firenze in storia dell'educazione. Mi occupo principalmente della istituzionalizzazione dei processi sociali e delle identità individuali e collettive in diversi campi dell'agire umano, visti dal punto di vista storico. In uno dei primi numeri di questa rivista mi ero confrontato con il tema del lavoro industriale nel Novecento, uno di quelli a cui maggiormente negli anni mi sono dedicato. In questo numero, cogliendo l'occasione dei centocinquant'anni dell'unificazione nazionale e della nascita della scuola italiana, affronto un tema più canonico nell'ambito degli studi storico-educativi: quello del sistema formativo e di quanto e con quali limiti sia stato (o non sia stato per lungo tempo) insieme un vettore di identificazione nazionale e un elemento di integrazione e di promozione sociali. Metodologicamente si tratta di affrontare - in chiave di storia sociale e compresi i conflitti - la dimensione organizzativa e amministrativa, lo spessore istituzionale, che fenomeni e relazioni umane acquisiscono. Il campo della formazione e dell'istruzione è particolarmente delicato e ambiguo, perché corrisponde alla istituzionalizzazione formale di una funzione sociale primaria (l'educazione delle giovani generazioni); diventa quindi, da questo punto di vista, terreno di confronto non solo ideologico e politico-culturale ma anche di scontro elementare sul piano antropologico della socializzazione. La dinamica centro-periferia, nei miei studi, è emersa come una delle più stimolanti e produttive in questo campo, sia per le implicazioni amministrative e di governo che reca con sé nella storia postunitaria del nostro paese, sia per i riferimenti che permette in termini di contestualizzazione spazio-temporale. In passato ho affrontato queste questioni a proposito della regionalizzazione degli anni settanta (*Rimuovere gli ostacoli*, con D. Ragazzini e M.G. Boeri, Giunti, 1999) e poi a proposito dell'unificazione nazionale nella seconda metà dell'Ottocento (*Combinare l'istruzione coll'educazione*, Unicopli, 2005).