

scuola e *città*

Visalberghi, A., "Aspetti generali del sistema scolastico: sua storia e sua organizzazione ", in *Scuola e Città*, XXXII, 10, Firenze, La Nuova Italia, 1981, pp.417-429.



LA NUOVA ITALIA - FIRENZE

Pubblichiamo, per cortese concessione dell'Istituto dell'Enciclopedia Italiana, la relazione tenuta da Aldo Visalberghi al Seminario « Eurydice » svoltosi presso la sede dell'Istituto stesso nei giorni 31 marzo - 2 aprile (gli atti del convegno sono in corso di pubblicazione).

Si tratta di un testo che si rivolgeva essenzialmente ai partecipanti non italiani, ma riteniamo che il suo carattere necessariamente sintetico, o addirittura sommario, possa riuscire di interesse per i nostri lettori, in gran maggioranza disorientati per la stasi che sembra prevalere ormai in fatto di riforme già considerate « indilazionabili », come quella della scuola secondaria superiore. A volte una visione d'insieme, purché critica e attenta, induce a riflessioni che le analisi di dettaglio rischiano di annebbiare, soprattutto quando sono in gioco gli interessi « storici » di fondo di una parte politica prevaricante.

Aldo Visalberghi

Aspetti generali del sistema scolastico italiano: sua storia e sua organizzazione

Premessa

Devo premettere alcune considerazioni circa l'ampiezza del tema che sono stato invitato a svolgere, e circa la sede in cui viene svolto. È chiaro anzitutto che se la mia dovesse essere veramente una trattazione storica che si conclude delineando la situazione attuale in termini "organizzativi", il tempo concessomi mi imporrebbe un'estrema sinteticità, un procedere per accenni utili forse a chi già conosce bene l'argomento, ma sibillini per altri, soprattutto per la maggioranza dei nostri ospiti stranieri cui questo seminario in primo luogo si rivolge.

Perciò io partirò dai problemi organizzativi e strutturali attuali che si ritengono o io personalmente ritengo più rilevanti e cruciali, enunciandoli brevemente e tracciandone poi a grandi linee la genesi storica dall'unità in poi, per giungere infine ad una delineazione dei termini in cui oggi vengono posti e delle soluzioni che per essi si prospettano.

Molte cose potranno però, a questo modo, apparire scontate al pubblico italiano. Per ovviare al fastidio e alla

noia che ne scaturirebbero, ne fornirò interpretazioni storico-sociali molto semplificate e persino un po' unilaterali, atte cioè a suscitare vivaci discussioni soprattutto fra i miei connazionali. Inoltre fornirò, anche con l'ausilio di tabelle e diagrammi, risultati di ricerche non a tutti noti, e rilevanti in materia. Spero, in questo modo, di venire incontro sia alle esigenze dei nostri ospiti stranieri, sia a quelle dei molti italiani presenti. Poiché parlo qui anche nella veste di presidente del Centro Europeo dell'Educazione, che è attualmente il massimo ente pubblico di ricerca educativa e che è sottoposto alla vigilanza del Ministero della Pubblica Istruzione, sono indotto piuttosto all'anticonformismo che ad un'eccessiva ricerca di equilibrio e asetticità: con ciò voglio sottolineare il fatto che non solo siamo un paese libero e pluralistico, ma che in tempi recenti qualche serio tentativo si è fatto di promuovere il pluralismo ideologico e politico nell'ambito delle stesse istituzioni pubbliche.

Le caratteristiche o gruppi di caratteristiche più salienti del sistema scolastico, o meglio *formativo*, italiano si possono a mio avviso raggruppare in quattro classi, al modo che

segue (il termine "formativo" sta ad indicare che di là dalle "scuole" che fanno parte del sistema statale, esistono i "corsi" professionali organizzati e gestiti, o autorizzati, dalle Regioni):

(1) Tradizione centralistica, che tuttavia non assicura omogeneità di preparazione nelle varie regioni del paese e che è oggi in fase di difficile e lenta trasformazione nel senso di un maggior decentramento e di una maggiore autonomia gestionale e anche normativa.

(2) Paradossale contrasto fra completa unitarietà della scuola di base ed estrema e complicata differenziazione e gerarchizzazione della scuola secondaria superiore.

(3) Carenze, difformità e squilibri nella preparazione degli insegnanti, non ancora sanate a causa della particolare difficoltà di operare riforme parlamentari in materia.

(4) Mancanza di articolazione negli itinerari formativi a livello post-secondario, dove il titolo universitario "dotto-rale" di laurea è pressoché monopolista, e manca finora ogni distinzione fra diverse modalità di studio (a tempo pieno, a tempo parziale e/o serale, a distanza).

1. La struttura centralistica e i suoi correttivi

Il sistema scolastico italiano si è formato nel periodo stesso in cui si è realizzata (almeno in massima parte) l'unità del paese (1859-1861). Naturalmente, nei vari Stati della penisola già esistevano scuole, sia per il popolo, sia per la classe colta, generalmente gestite da ordini religiosi, più raramente dai comuni (nel Nord, peraltro, le scuole comunali erano già relativamente diffuse). Nel periodo fra la prima guerra d'indipendenza (1848-49) e la seconda (1859) il Piemonte aveva realizzato una prima riforma progressista (relativamente ai tempi: Legge Boncompagni del 1848) ed aveva dibattuto, anche nel Parlamento istituito in base allo Statuto che, unico fra gli Stati italiani, mantenne in vigore dopo la *debâcle* del '49, progetti di ulteriore sviluppo del sistema pubblico di istruzione, che ne rafforzavano sia l'effettivo *obbligo* a livello elementare, sia le strutture secondarie.

Tali dibattiti ed elaborazioni furono utilizzati nel 1959, in regime di pieni poteri conseguente allo stato di guerra con l'Austria-Ungheria, dalla *Legge Casati*, che concepita per Piemonte e Lombardia, fu successivamente estesa, a seguito dei plebisciti di annessione, a quasi tutto il resto della penisola (al Lazio ed al Veneto nel decennio successivo). La legge Casati era chiaramente centralistica: pur accollando ai Comuni certi oneri, accentrava nelle mani del Ministro e dei suoi ispettori tutti i poteri fondamentali, fra cui quello di formulare i programmi per ogni ordine e grado di scuola. Vi furono subito delle critiche, anche da parte di Ministri della pubblica istruzione in carica, come

il grande patriota e storico della letteratura Francesco De Sanctis.

Ma la situazione politica era tale che il centralismo, ispirato al modello francese («napoleonico») ed anche prussiano, era destinato a restare e a rafforzarsi. La stessa rapidità con cui l'unificazione del paese si era realizzata faceva paventare pericoli di disgregazione regionalistica. Il fatto che tale unificazione fosse stata effettuata da una monarchia cattolica sì, ma che aveva statizzato molti beni ecclesiastici e tolto molti poteri alla chiesa, fino a sottrarle il "potere temporale" con la presa di Roma (1870) faceva temere la reazione della destra clericale. Le autonomie, pur invocate da molti patrioti quali Carlo Cattaneo, apparivano ai più pericolose. Pericolosi apparivano anche i democratici di sinistra (ex-garibaldini, partito d'Azione). Già prima dell'unità, Cavour aveva realizzato un compromesso con la sinistra costituzionale di Rattazzi. Questo "connubio" iniziò la tradizione *centrista* dei governi parlamentari in Italia, che mai hanno conosciuto una prassi di reale alternanza al potere. Quando nel '78 la "sinistra" vinse le elezioni, non vi fu nessuna vera alternanza, bensì una politica di compromessi con i notabili dei precedenti governi: fu coniato il termine "trasformismo". Giolitti, ai primi del secolo XX, fu un maestro di trasformismo. Dopo la guerra egli fece però un grosso errore di previsione di fronte al Fascismo, che pensava di poter utilizzare in ulteriori sviluppi, un po' più conservatori, della politica centrista e trasformistica di sempre, che pure in passato, prima della grande guerra, aveva condotto in modo intelligentemente, anche se prudentemente, progressista. Ma Mussolini riuscì invece ad accaparrarsi tutto il potere: molti cattolici e liberali come il filosofo Giovanni Gentile lo appoggiarono ed aiutarono, liberali come Croce attesero qualche anno per dichiararsi all'opposizione.

Sul piano della politica scolastica il risultato fu che il centralismo sempre mantenuto in vita da un centrismo politico, timoroso di possibili moti centrifughi ed avventure sociali venne rafforzato e spinto all'estremo prima dallo stesso Gentile, nominato ministro dell'Educazione Nazionale (*Riforma Gentile* del 1923, emanata anch'essa in regime di pieni poteri, come la legge Casati, questa volta a seguito della "marcia su Roma" e della presa di potere del Fascismo), poi dai ministri fascisti De Vecchi e Bottai.

Dopo la seconda guerra mondiale le cose per lungo tempo non cambiarono sostanzialmente. La tradizione politica centrista fu fatta propria dal partito di maggioranza relativa (e talvolta assoluta), la Democrazia Cristiana, la quale altresì si avvalse del centralismo amministrativo per governare il paese con i prefetti e la scuola con i provveditori (ambedue autorità provinciali strettamente dipendenti dal Governo). Non vi furono alternative di governo, come non ce n'erano state in passato. La novità stava nel fatto che ora il centrismo era gestito da un "partito di massa", anziché dal clientelismo spicciolo e artigianale dei liberali. Anche il "moderatismo" politico tradizionale fu pienamente rece-

pito dal nuovo partito egemone, sicché l'innovazione fu lentissima, nonostante la Costituzione (1946) ne indicasse alcune linee in modo inequivoco.

Fra queste, una grossa innovazione era rappresentata dall'attribuzione alle Regioni della competenza legislativa e gestionale in materia di istruzione "professionale e artigianale". Ma le regioni furono realizzate e rese operanti con grande lentezza, e i loro compiti educativi sono stati messi in vigore da poco.

Per quanto riguarda la scuola di stato (cioè tutta la scuola a tutti i livelli, salvo i cicli brevi di istruzione professionale), solo una legge del 1973 sullo stato giuridico degli insegnanti, e una serie di conseguenti "decreti delegati" del 1974, ha rotto in qualche misura la tradizione centralistica prevedendo organi di partecipazione popolare e di parziale autogestione a livello di scuola, di distretto scolastico (istituzione nuova, ma alquanto formale e priva di poteri reali), di provincia e di nazione. A livello di regione erano invece previsti *Istituti per la ricerca, la sperimentazione e l'aggiornamento educativi* (IRRSAE) che sono ancor oggi in fase di faticoso decollo. In che misura questi nuovi organi rompano veramente il centralismo scolastico così radicato nel nostro paese è ancora da vedere. Le strut-

ture centralistiche, basate sul Ministero della Pubblica Istruzione, sui Provveditorati agli studi (provinciali) e sulle Presidenze delle singole scuole restano pressoché completamente in piedi, né alcune modifiche attualmente in discussione al Parlamento relative agli organi di "partecipazione" sembrano destinate ad incidere gran che sulla situazione di fatto. L'opposizione comunista avanza idee di soppressione dei Provveditorati agli Studi, ma è improbabile che una tesi del genere venga fatta propria da una maggioranza parlamentare.

Una delle ragioni di fondo per cui il centralismo è sì criticato, ma alla fin dei conti è accettato in Italia come un male minore (e ciò, come abbiamo visto, dall'Unità in poi), è la forte disomogeneità culturale del paese. Gestione, controlli, verifiche centralizzati dovrebbero assicurare meglio standard scolastici uniformi o meno difforni nelle varie regioni del Paese.

Ma ciò purtroppo non sembra verificarsi. I livelli di preparazione appaiono fortemente sperequati da regione a regione. Fra il Nord e il Sud del paese si registrano differenze fortissime.

Nel 1970 è stata effettuata in Italia, nel quadro di una ricerca in 18 paesi di quattro continenti promossa dalla

DIAGRAMMA 1 - Punti T, IEA, TRIM, COM, per tipi di scuola e per grandi regioni geografiche (Nord ovest, Nord est, Centro, Sud, Isole)

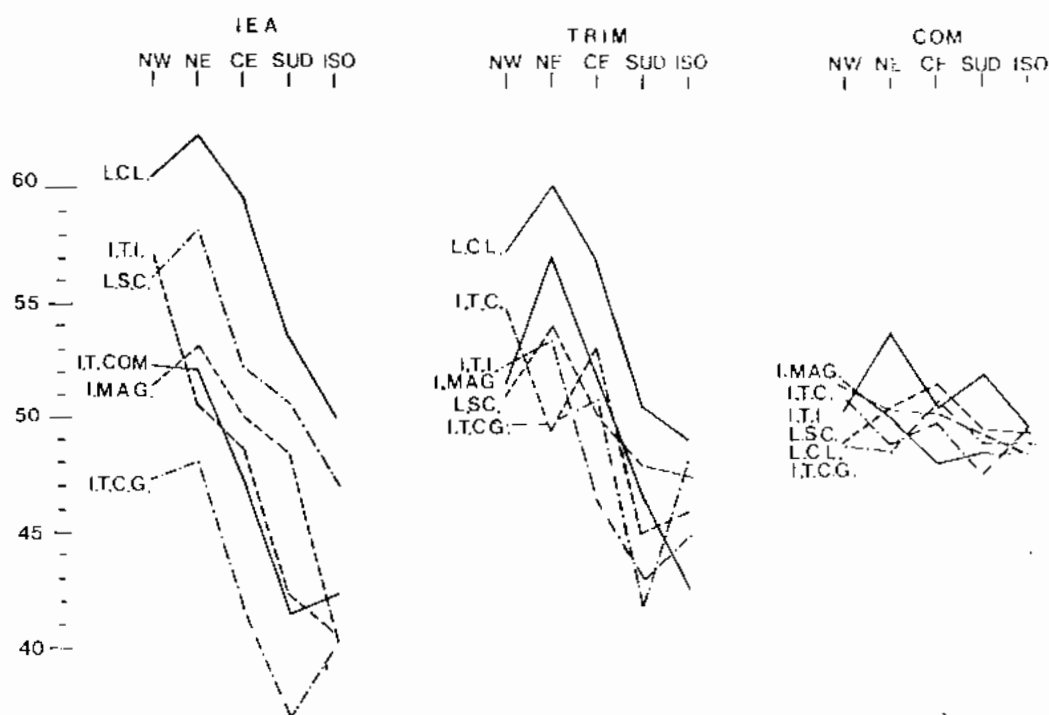
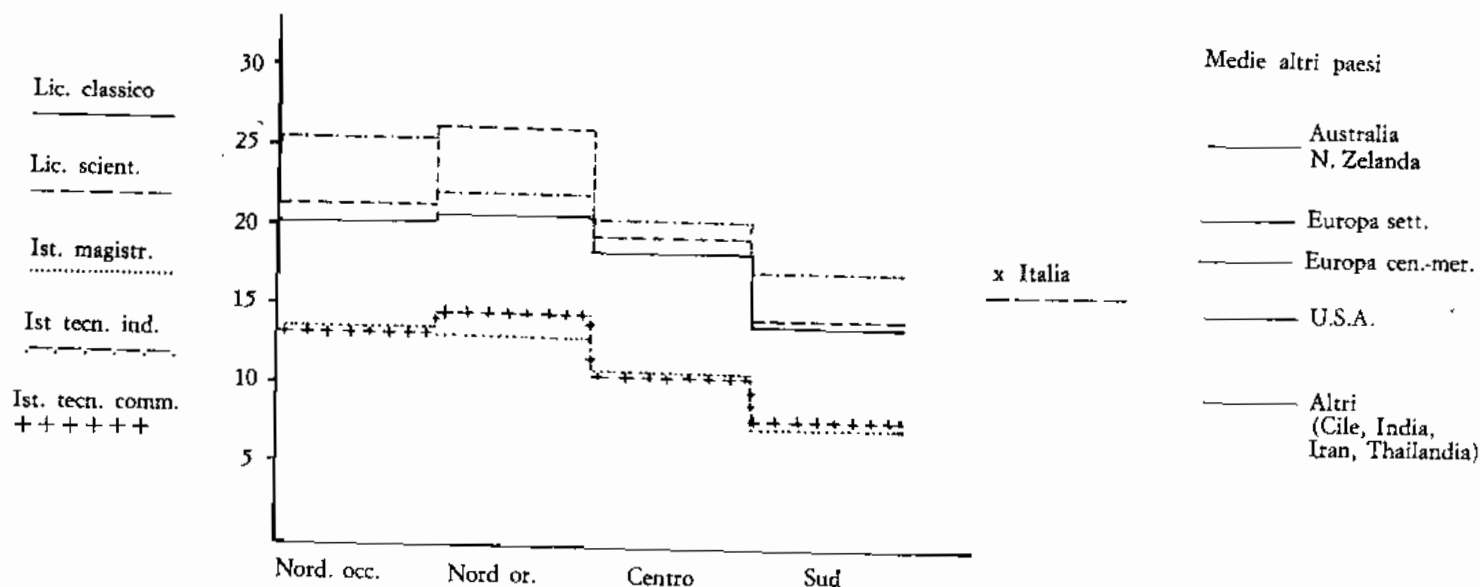


DIAGRAMMA 2 - Profitto in scienze, per tipo di scuole e grandi regioni geografiche
(medie dei punteggi grezzi)



International Association for the Evaluation of Educational Achievement, una rilevazione eccezionalmente estesa per campione saggiato e numero di strumenti utilizzati, probabilmente la più estesa mai effettuata in un singolo paese del mondo. Il diagramma 1 mostra, in punteggi standardizzati (punti T) l'andamento per tipi di scuole e grandi regioni geografiche, dei risultati complessivi delle prove oggettive, dei voti "interni" degli insegnanti e dei risultati agli esami di maturità. *Tests* oggettivi e voti interni concordano nel denunciare dislivelli paurosi fra Nord e Sud del paese (si tratta delle spezzate sotto le diciture IEA e TRIM = voti trimestrali). Le spezzate sotto la dicitura COM (Commissioni di Maturità) discriminano invece ben poco fra regioni e tipi di scuola, ma si riferiscono a una forma "sperimentale" di esame di maturità introdotta per decreto legge nel 1969 e da allora rimasta in vigore per quanto criticata da tutti, anche da una speciale Commissione nominata *ad hoc* dal Ministero in base ad un ordine del giorno del Senato nel momento stesso in cui il Parlamento dovette sanzionare *oborto collo* quel provvedimento.

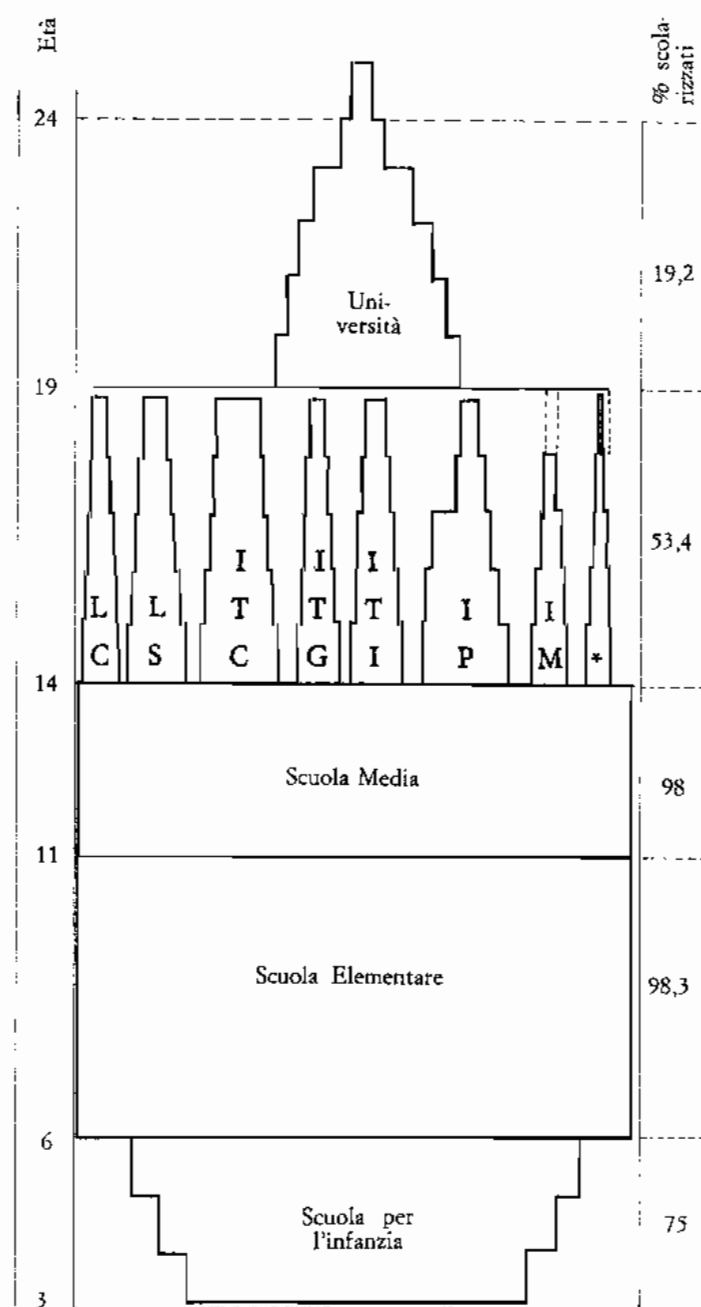
Va detto che a livello di conclusione della scuola elementare e a livello di conclusione della Scuola media (14 anni), l'Italia reggeva bene o passabilmente il confronto internazionale, ma proprio a livello di conclusione della scuola secondaria superiore la situazione appariva specialmente preoccupante, come mostra il diagramma 2, relativo alla preparazione nelle scienze (fisica, chimica, biologia e scienze della terra): essa si colloca al di sotto di tutti i paesi

avanzati (anche degli USA, se ci si riferisce anziché alla media generale, a quella di un'equivalente frazione della classe d'età: l'Italia aveva nel '70 il 16% di scolarizzati a tale livello, gli USA il 70%). Il dislivello Nord-Sud appare specialmente grave, salvo che per gli Istituti Tecnici Industriali, che d'altronde raggiungono anche la media migliore, rispetto persino ai licei scientifici.

Dunque non sembra che la regolamentazione e la gestione centralizzata della scuola italiana abbia risposto all'esigenza di assicurare una ragionevole omogeneità negli standard di preparazione. Ma da ciò non è lecito inferire che un'amministrazione decentrata darebbe risultati migliori a tale riguardo. A dieci anni di distanza dalla rilevazione IEA cui ci siamo riferiti, una nuova rilevazione è stata effettuata con gli stessi strumenti per comparare i risultati delle scuole "sperimentali" fra loro e con un corrispondente campione di scuole non sperimentali. Gli standard medi apparivano gli stessi, rispetto a dieci anni prima, le "sperimentali" risultavano in generale un po' inferiori nelle materie letterarie, ma significativamente migliori in quelle scientifiche (cui dedicavano in genere più tempo), il dislivello Nord-Sud appariva immutato per le scuole tradizionali, ma nettamente accresciuto per le sperimentali, che nel Nord erano superiori alle non sperimentali, ma nel Sud nettamente inferiori.

Ora le scuole sperimentali, nate a seguito di uno dei "decreti delegati" cui si è sopra accennato, sono in massima parte espressione di libere e autonome scelte effettuate

DIAGRAMMA 3 - Distribuzione percentuale degli scolarizzati per tipi di scuola e fasce d'età



Percentuale dei tipi di scuola sulle fasce d'età

LC	LS	ITC	ITG	ITI	IP	IM	
4,5	8,3	11,7	3,2	6,4	9,5	5,3	(comprese scuole magistrali)

* Licei artistici e Istituti d'arte (1,4%)

in loco. Sarebbe dunque ingenuo presumere che soltanto concedendo spazio all'autogestione locale si possa conseguire una maggiore omogeneità negli standard.

Il problema è complesso e drammatico, e si intreccia con quello delle *strutture* e della *qualità pedagogica* della realtà scolastica italiana.

2. Unità e differenziazione di strutture

Le strutture del sistema scolastico italiano presentano, come già si accennava, un paradossale contrasto fra *completa unitarietà* della scuola di base (dai sei ai quattordici anni) e complicata differenziazione della scuola secondaria superiore. Il diagramma n. 3, che rappresenta in modo approssimato la distribuzione percentuale delle diverse classi di età nei vari tipi di scuola, fornisce un'idea di tale contrasto, ma in modo molto attenuato perché, per ovvie ragioni di rappresentabilità, vi si sono aggregati assieme indirizzi scolastici diversi, talvolta affini (come per gli Istituti tecnici industriali, differenziati in 31 indirizzi), talvolta neppure tali (come per gli Istituti professionali, estremamente vari per durata, da due a quattro anni, ma con completamenti sperimentali che adducono dopo un quinquennio complessivo ad una *maturità professionale*, anch'essa da undici anni "sperimentale", e per tipi di qualifica che investono tutti i settori di possibile impiego, primario secondario e

terziario!). In complesso si può calcolare che gli indirizzi differenti di scuola secondaria superiore siano circa 200 (il calcolo è difficile perché gli Istituti professionali possono differenziarsi anche in ordine ad esigenze locali). Senza contare poi i corsi professionali regionali.

Non credo che esista al mondo un altro sistema tanto semplice alla base e tanto complicato immediatamente dopo. Sul "tronco comune" è piantata una foresta, come in certe esecuzioni del "test dell'albero" che gli psicologi classificano come denunciante immaturità.

Come si spiega una tale curiosa situazione? Quali ne sono le origini storiche?

Va detto che per quanto riguarda la scuola di base o obbligatoria (l'obbligo andò estendendosi nell'arco di un secolo da due a quattro, a cinque e infine a otto anni) una forte tendenza unitaria ci fu fin da principio. La scuola elementare fu sempre unica, senza classi propedeutiche ai Ginnasi come in altre parti d'Europa, e ancor prima della legge Casati molti valentuomini, per nulla rivoluzionari, come ad esempio il cattolico progressista Giovanni Maria Bertin, andavano sostenendo l'opportunità che anche la scuola media inferiore fosse unitaria (con poco o niente latino) anche se non ancora obbligatoria. Il Risorgimento italiano, nonostante i suoi ripiegamenti moderati, non mancò di generosi slanci democratici. La situazione era gravissima dal punto di vista dell'analfabetismo, come mostra chiaramente la seguente tabella 1 tratta dal volume *Istruzione e sviluppo*.

Tabella 1 *Stime dell'analfabetismo adulto europeo intorno al 1850*

		Censimento Anno	Popolazione totale (migliaia)	Popolazione di 10 anni e oltre (migliaia)	Tasso stimato di analfabetismo adulto (percentuali)	Numero stimato di analfabeti adulti (migliaia)
Gruppo a:	Prussia	1849	20.431	15.323	20	3.065
	Scozia	1851	2.889	2.177	20	435
	Svezia	1850	3.483	2.673	10	267
	<i>Totale</i>		26.803	20.173		5.587
Gruppo b:	Impero Austriaco	1851	17.526	13.145	40-45	5.587
	Belgio	1856	4.530	3.595	45-50	1.708
	Inghilterra e Galles	1851	17.928	13.487	30-33	4.248
	Francia	1851	35.754	29.166	40-45	12.396
	<i>Totale</i>		75.738	59.393		23.939
Gruppo c:	Italia	stime	23.900	18.500	75-80	14.338
	Spagna	1857	15.455	11.591	75	8.693
	<i>Totale</i>		39.355	30.091		23.031
Impero Russo		1850	56.882	42.662	90-95	39.462
Tassi stimati approssimativi di analfabetismo adulto:						
per i gruppi a, b, c					45-50	
per i gruppi a, b, c e l'Impero Russo					55-60	

po. *Il declino dell'analfabetismo nel mondo occidentale* di Carlo M. Cipolla (Torino, Utet, 1971, p. 113).

L'Italia aveva alla metà dello scorso secolo una percentuale di analfabeti adulti stimabile (non esistevano statistiche attendibili) pari o forse superiore a quella spagnola, superata solo dall'impero russo!

Ciò nonostante, agli sforzi per realizzare una decenza alfabetizzazione generalizzata o quasi (conseguita solo in questo dopoguerra, e non al 100 per cento), si affiancarono subito da parte di molti proposte ed anche disegni di legge ministeriali per unificare la scuola secondaria superiore, che la Legge Casati aveva nettamente separato in due tronconi, ginnasio inferiore e scuola tecnica, cui la legge Orlando del 1904 affiancherà anche un biennio di scuola popolare. Dal 1905 alla prima guerra mondiale divamparono le polemiche al riguardo. Le divergenze attraversavano gli schieramenti politici: molti socialisti non erano persuasi della bontà del principio della scuola unitaria, in cui i figli del popolo sarebbero rimasti sacrificati (anche nel primo dopoguerra i comunisti francesi e tedeschi furono contrari a progetti del genere). In Italia socialisti come Rodolfo Mondolfo e comunisti come Antonio Gramsci (che però ne scriveva in carcere) si batterono per la scuola media inferiore unica. Si trattava di un problema molto dibattuto e di un'esigenza da molti fortemente sentita.

Tuttavia neanche nel secondo dopoguerra la battaglia fu facile. Era ancora praticamente in vigore la Riforma Gentile, salvo pochi ritocchi di materie e di programmi apportati dalla Commissione alleata. Gentile aveva reso più rigorosa la struttura gerarchica impostata da Casati, bloccando un itinerario che si era andato lentamente costituendo per arrivare all'Università senza aver studiato il latino (Scuola tecnica-Istituto tecnico, sezione fisico-matematica). Il sistema secondario risultò diviso in tre grosse branche: Liceo Classico e Liceo Scientifico con otto anni di latino (lo Scientifico sostituiva la sezione fisico-matematica degli Istituti tecnici), via regia per l'università, un quadriennio comune con latino per gli itinerari tecnici e magistrale (quest'ultimo tipo di scuola lo proseguiva nei tre anni successivi che adducevano alla licenza), scuole complementari (poi trasformate in scuole di Avviamento professionale), seguite da bienni di "scuola tecnica" per i più volenterosi, senza latino, per la mano d'opera qualificata e piccolo-impiegatizia. Quest'ultima era una via bloccata, l'altra col latino ridotto permetteva qualche accesso universitario, che andò ampliandosi, spesso in modo curioso: un perito tecnico poteva accedere a studi universitari economici o di lingue straniere, ma non di ingegneria o di scienze. La riforma Gentile andava incontro alle ambizioni della piccola borghesia, ma cautamente. Bottai, unificando tutti i trienni inferiori con latino e istituendo la sua Scuola media unica, che non era unica affatto perché in parallelo permaneva la più modesta scuola di avviamento professionale, diede maggior soddisfazione alle aspirazioni piccolo borghesi, che il Fascismo doveva coltivare perché dalla piccola borghesia traeva gran parte dei

suoi adepti e dei suoi quadri. Le scelte erano facilitate e il latino, sia pure in formato ridotto, costituiva non solo uno strumento di selezione difensiva rispetto ai ceti inferiori, ma aveva anche una funzione di riscoperta delle origini e vocazioni "imperiali" del popolo italiano.

Tuttavia un primo, maldestro tentativo di riforma puntò addirittura su di una tripartizione della scuola del pre-adolescente, inventando anche una post-elementare triennale (Programmi Ermini del '55, per ogni altro aspetto ancora in vigore). Vi reagirono peraltro tutte le forze progressive, non escluse frazioni della maggioranza cattolica, e nel 1962, in coincidenza dell'apertura a sinistra verso i socialisti fu approvata una riforma in senso fortemente unitario. Nel '77 fu votata dal Parlamento l'unificazione totale della Scuola media inferiore.

Si è trattato, si badi, dell'unica riforma scolastica di largo respiro mai votata in Italia da un Parlamento (legge Casati e Riforma Gentile furono emanate, si è già detto, in regime di pieni poteri). Ogni sforzo per andare oltre, per riformare anche la scuola secondaria superiore e l'Università, che ne avevano estremo bisogno, in seguito fallirono, sia pure quasi sul filo del traguardo (una impegnativa riforma universitaria arrivò a percorrere oltre i tre quarti del suo iter, una radicale riforma della secondaria superiore in senso unitario era stata approvata dalla Camera prima dello scioglimento della passata legislatura, ed è stata ora ripresentata dai maggiori partiti, ma con riserva di divergenti emendamenti).

Si ha l'impressione che a bloccare l'innovazione impegnativa sia la struttura stessa dei nostri meccanismi decisionali "reali", che affondano le loro radici, come ho detto, nel vecchio centrismo nato con Cavour e Rattazzi (già allora si udivano in Parlamento analoghe lamentele). Le riforme scolastiche serie, anche se rispondenti ad esigenze, ideali e pratiche, largamente riconosciute, ledono troppi interessi costituiti. Allora succede che nei programmi dei partiti e nei patti di governo si inseriscono riforme avanzate, avanzatissime, ma, si direbbe, con riserva mentale: proprio perché tanto avanzate sarà probabile che trovino intoppi insuperabili nel seno di maggioranze eterogenee (e tali sono spesso anche quelle che reggono all'interno i più grossi partiti). Si verifica allora quel fenomeno che un grande giurista italiano, Piero Calamandrei, chiamò "ostruzionismo di maggioranza". Non potendo prendere decisioni di sostanza, si ricorre ai provvedimenti d'urgenza, ai decreti legge, alle leggi. La scuola italiana ne ha viste a decine. Si ricorre anche alla "sperimentazione", e lo si è fatto a livello di scuola secondaria (con i "decreti delegati" del '74, ma anche prima, secondo che si è accennato a proposito di esami di maturità e di maturità professionale), lo si sta facendo ora a livello universitario. Ma la sperimentazione che non si inserisca in un flessibile programma di riforma seriamente perseguito, e per la quale non siano previste valide verifiche, difficilmente porta a un processo di reale ed estesa innovazione.

DIAGRAMMA 4 . Distribuzione degli allievi nei vari tipi di scuola a seconda del titolo di studio del padre sia « licenza elementare o nessun titolo » oppure « laurea »

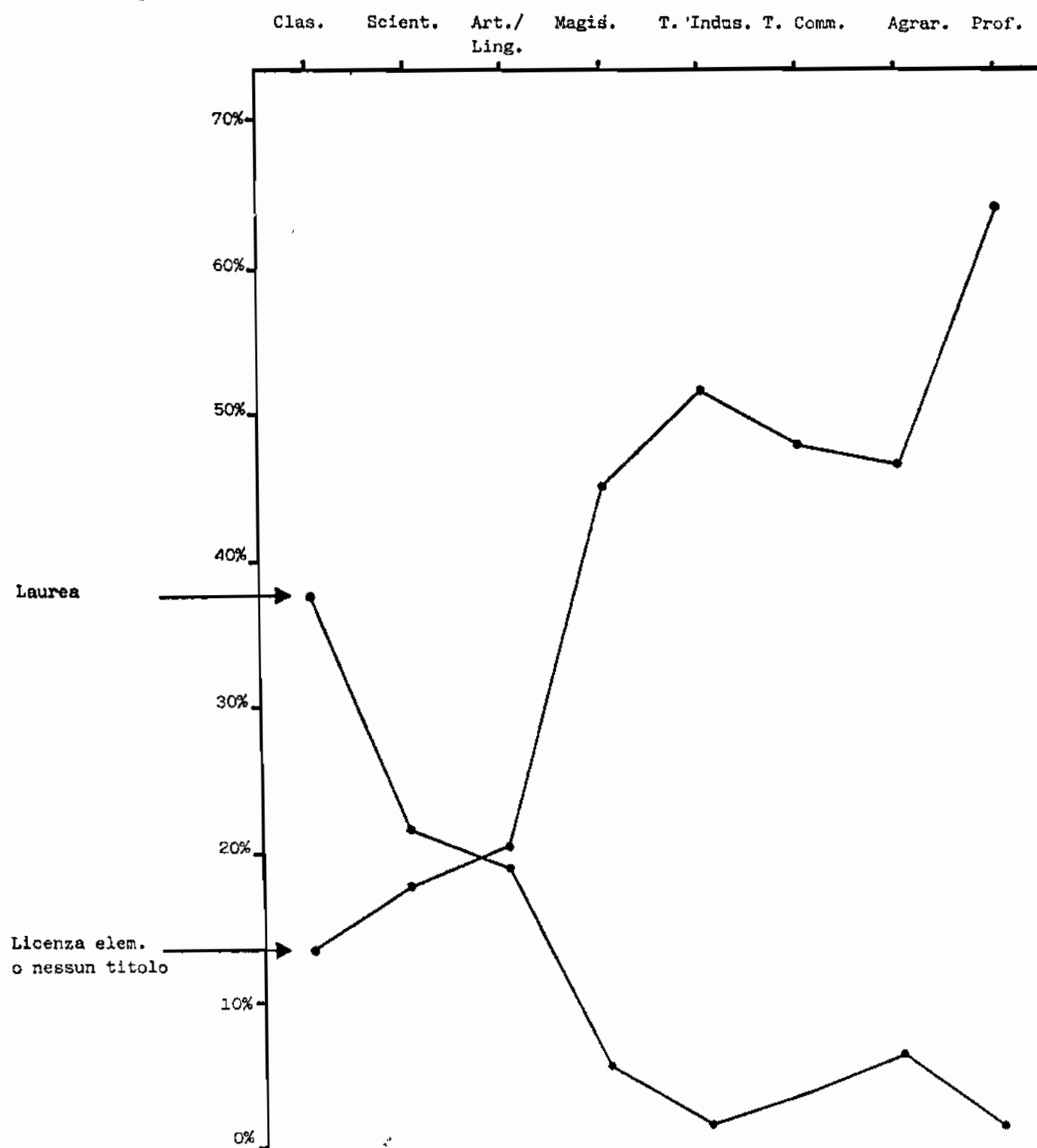


DIAGRAMMA 5 *Atteggiamenti verso lo studio in determinati settori secondo la posizione professionale del padre (% di coloro che vogliono « studiare di più »)*

Posizione professionale del padre

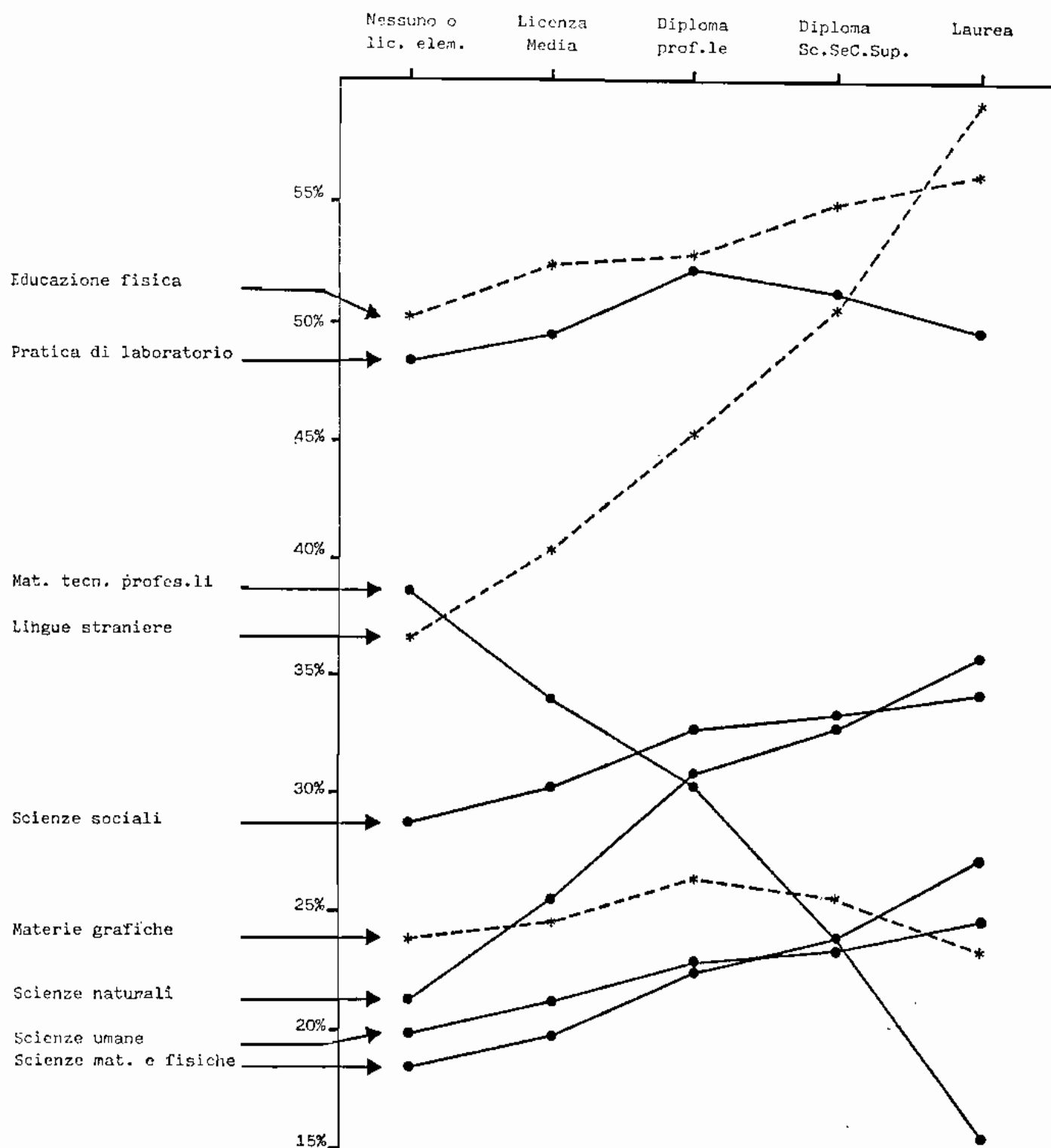
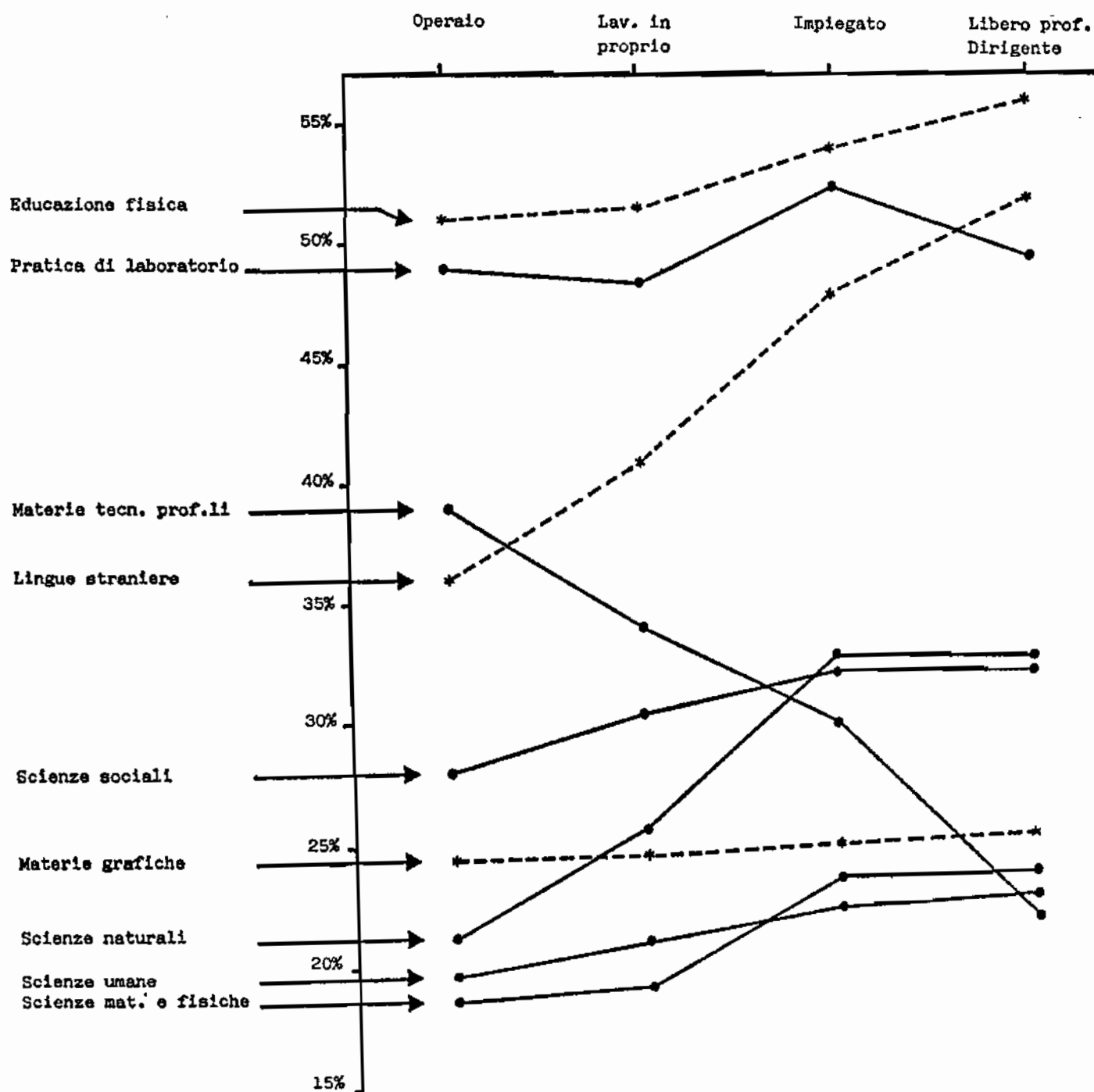


DIAGRAMMA 6. *Atteggiamenti verso lo studio in determinati settori secondo il titolo di studio del padre (% di coloro che vogliono « studiare di più »)*

Titolo di studio del padre



Fra i provvedimenti di urgenza c'è stata, nel '69, anche la "liberalizzazione" degli accessi universitari (oltre che dei piani di studio accademici). Da qualunque scuola secondaria superiore si può accedere a qualunque facoltà universitaria, mentre in precedenza esisteva una precisa gerarchia al riguardo. Ciò ha portato qualche vantaggio e molti danni, non essendo seguita quella riforma universitaria che avrebbe dovuto stabilire criteri di congruenza fra gli studi secondari e quelli universitari ai fini del libero accesso, prevedendo integrazioni e verifiche ulteriori negli altri casi. Ciò nonostante la gerarchia fra i vari tipi di scuola, sociale prima che culturale, persiste in pieno.

Specialmente significativi sono al riguardo i risultati di un rilevazione sull'"universo" degli allievi di scuola secondaria superiore effettuata dalla Regione Lombardia nel giugno 1977. I tre diagrammi che presentiamo, traendoli da elaborazioni dei dati ottenuti in tale occasione (cfr. il mio contributo al Convegno su "La scuola secondaria in Lombardia", i cui atti sono stati pubblicati in un *Quaderno della Regione* nel giugno '79), sono particolarmente eloquenti: se nella foresta, o meglio nella "giungla" della nostra secondaria superiore esiste un qualsiasi ordine, esso è chiaramente di natura socioeconomica. E quest'ordine tende a riprodursi, basta osservare come gli atteggiamenti verso lo studio nei vari settori si correlano sistematicamente con la posizione professionale e la cultura del padre.

3. Il problema degli insegnanti

Le mancate riforme a livello secondario superiore e universitario hanno fra l'altro mantenuto in essere situazioni di estrema arretratezza per quanto riguarda la prima formazione e il reclutamento degli insegnanti. Gli insegnanti di scuola dell'infanzia possono avere solo tre anni di preparazione secondaria superiore, quelli di scuola elementare solo quattro, nonostante la già citata legge sullo stato giuridico del '73 richiedesse una "formazione universitaria completa" per gli insegnanti di ogni grado (e qualche pubblicazione internazionale, fidando che nel "paese del diritto" non si possano disattendere le leggi, già indica come esistente un biennio universitario per diventare maestri). Invece, non essendosi fatta né la riforma a livello secondario superiore, né quella a livello universitario, e nell'attesa che si facciano, si continua a formare tranquillamente i maestri al modo di sempre.

Vero è che i maestri elementari non funzionano poi tanto male, perché molti continuano a studiare per proprio conto, si aggiornano anche nell'ambito di loro valide associazioni didattiche, frequentano la facoltà di magistero (per cui una certa frazione di maestri è costituita da laureati). Ma ben altro si potrebbe fare a livello elementare, con programmi più moderni e maestri formati come si deve, e non in corsi addirittura più brevi di quelli della normale scuola secondaria superiore!

Diversa è la situazione degli insegnanti secondari, sia della scuola media, sia di quelle successive. È richiesta una laurea, normalmente comportante studi quadriennali. Ma si tratta di studi puramente culturali. Non esiste nessuna norma che richieda una preparazione professionale di tipo anche didattico e metodologico, e tanto meno un tirocinio. Le norme sul reclutamento si sono variamente accavallate negli ultimi anni, senza mai approdare a nulla di serio in fatto di promozione e accertamento della professionalità docente di là dal semplice bagaglio delle conoscenze da trasmettere.

La stessa Facoltà di magistero, di cui tutti aspettano l'abolizione in seguito alla riforma (si trattava dell'unica facoltà o quasi cui potessero essere ammessi gli abilitati magistrali), ma che pure è la sola a comprendere molti insegnamenti di tipo pedagogico e didattico, in molti casi si è trasformata in senso sociologico e psicologico (aprendo nuovi corsi di laurea di tale indirizzo) e vede contrarre la propria funzione di preparazione di futuri insegnanti. Comunque qualcosa tipo un "College of education" per insegnanti secondari, mentre le competenze disponibili in tali sedi dovrebbero essere soprattutto utilizzate per la nuova formazione universitaria degli insegnanti di scuola dell'infanzia e primaria.

La sperimentazione universitaria ora promossa dalla legge permetterà forse di tentare nuove forme di preparazione degli insegnanti, ma certo non di abolire né i magisteri né gli istituti magistrali e le scuole magistrali, che sono i settori in cui si registra il massimo numero di istituzioni private, riconosciute dallo stato, in gran maggioranza di affiliazione confessionale.

4. L'Università più monolitica e più flessibile del mondo

L'Università italiana può dirsi "monolitica" perché fortemente regolamentata dal centro (nonostante la Costituzione ne assicuri l'autonomia a livello di sede), e inoltre perché "monotitolo", in quanto in pratica rilascia quasi unicamente lauree dottorali (generalmente dopo quattro anni, talvolta cinque, in un caso, quello di Medicina sei). L'accentramento nasce dalla stessa tradizione e dagli stessi problemi cui già si è fatto cenno per la scuola in generale. Si vorrebbe assicurare uno standard per il possibile omogeneo. Non si tratta tanto di ministri o di ministero che prevaricano, quanto di perplessità su ciò che accadrebbe senza un forte controllo centrale. Attualmente esiste un nuovo organo centrale elettivo abbastanza democratico, il CUN (Consiglio universitario nazionale). Quest'organo, di fronte al problema di come realizzare il Dottorato di ricerca, titolo di terzo livello di valore esclusivamente scientifico previsto dalla nuova legge (quella stessa che promuove la sperimentazione, soprattutto dei dipartimenti), ha fornito al ministro pareri orientati ad esigere precise e minute garanzie

prima di riconoscere ad una o più università la facoltà di conferire dottorati di ricerca in qualche settore.

Ciò dipende anche dal fatto che in Italia i titoli di studio hanno valore legale, per cui si tende a evitare che possano venire diversamente valutati a seconda della reputazione dell'Università che li conferisce (ciò che industrie e istituzioni private fanno tuttavia largamente, ma lo Stato e gli Enti pubblici, in quanto datori di lavoro, non possono fare o possono fare assai meno).

Il dottorato di ricerca è comunque una novità che deve ancora decollare, il titolo che l'università attualmente conferisce in misura non solo preponderante, ma praticamente esclusiva è quello della laurea (anch'essa "dottorale"), a prescindere dai titoli di specializzazione, importanti soprattutto in medicina. I *diplomi*, conseguibili in due o tre anni, esistono sulla carta (cioè negli statuti e talvolta nella legge), ma numericamente rappresentano una frazione irrisoria rispetto alle lauree. Essi sono poco ambiti anche perché in molti casi non permettono di proseguire verso la laurea senza ricominciare quasi da capo, oppure la differenza di durata degli studi è così piccola che la maggioranza opta sin da principio per il titolo di "dottore".

La legge Casati aveva in verità previsto una "licenza" conseguibile dopo due anni di proficua frequenza, ma tale istituzione cadde ben presto in disuso. Tentativi di istituire diplomi di "tecnologo" da conseguirsi dopo tre anni nelle facoltà di ingegneria (quinquennali) ebbero scarso successo. Poche università rilasciano diplomi di assistente sociale (per cui esistono viceversa molte istituzioni private). I diplomi per professioni paramediche rilasciati da facoltà di medicina sono svariati, ma strettamente dipendenti dalle esigenze specifiche delle facoltà stesse. In complesso può dirsi che non esiste (ancora) in Italia niente che possa rammentare una collocazione in serie di titoli successivi, con cicli brevi di studio che si innestino gli uni sugli altri. L'università italiana è sostanzialmente "monotitolo".

In particolare le "grandi professioni" (medici, ingegneri, avvocati) da un lato sono riuscite ad assicurarsi dal sistema pubblico di istruzione superiore corsi di studi sostanziosi e prolungati (gli avvocati anche tramite l'esame intermedio da procuratore legale), dall'altro hanno "fatto il vuoto sotto di sé", cioè hanno accuratamente evitato che vi fossero titoli intermedi con un minimo di autonomia nel loro stesso campo.

Un altro aspetto "monolitico" dell'università italiana è da ravvisarsi nel fatto che non vi esiste alcuna differenziazione ed articolazione nelle modalità degli studi, ad eccezione di sporadici corsi serali. Essa funziona "come se" tutti gli studenti frequentassero. In realtà la frequenza è richiesta più o meno a seconda del tipo di corso di laurea, di insegnamento specifico e di ideologia didattica del docente. In molte facoltà una maggioranza, spesso stragrande, di studenti, si presenta agli esami senza avere mai frequentato le lezioni. Non esiste nessuna forma istituzionalizzata di istru-

zione a distanza, di corsi "sandwich", di alternanza studio-lavoro.

In pratica, però, l'università italiana è estremamente flessibile e tollerante, moltissimi studenti lavorano, spesso in forme temporanee, precarie e discontinue, alcune facoltà sono scelte non per vocazione, ma perché è più facile darvi gli esami senza frequentare, e persino certe sedi sono scelte perché è più facile guadagnarsi la vita mentre si studia. Sotto questo fenomeno alcuni ravvisano non solo e non tanto un'esigenza economica, quanto un bisogno di indipendenza, autonomia e varietà di esperienza.

Tutto questo l'università italiana lo assorbe senza batter ciglio, quasi senza accorgersene. Nella Facoltà di lettere e filosofia di Roma un'inchiesta presso i docenti operata nel 1978 ha mostrato che il 70 per cento degli studenti non frequenta, ma nessuno ne ha fatto un dramma. Purché si preparino per gli esami...

L'ultimo *Rapporto sulla situazione sociale del paese*, predisposto dal CENSIS per il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, nota in proposito (p. 189):

"la conferma della tendenza, già registrata nel rapporto dell'anno scorso, ad uno scollamento tra studenti 'teorici' e studenti 'reali': di fronte ad un potenziale di domanda difficilmente decifrabile l'università differenzia la sua attività tra piccoli gruppi ed aree vitali (su cui si incentrano produzione culturale ed innovazione scientifica e didattica) e sacche di gestione al minimo (fatte di pura certificazione, di didattica approssimativa, di assenteismi fisici e mentali)".

Ci sarebbe tuttavia da obiettare che in moltissimi casi non c'è proprio nessuna didattica, neanche approssimativa: il docente prescrive certi testi, lo studente li studia e si presenta all'esame magari senza averlo mai visto in faccia prima. Fra gli studenti di questo tipo molti falliscono, si disperdono, abbandonano, ma molti no. La selezione, è chiaro, ha una forte componente sociale e geografica. Ma il diritto allo studio è realizzato, sia pure "all'italiana".

Una minoranza di docenti, fra cui il sottoscritto, si battono per una chiara differenziazione di diverse modalità di studio, diurno, serale, a distanza, con formule di intreccio e composizione diverse a seconda dei diversi corsi di laurea. Si richiede anche che per lo studio a distanza si apprestino materiali che facilitino lo studio e l'autovalutazione. A tal fine nell'Università di Roma è stato recentemente creato il CATTID (Centro per l'applicazione della televisione e delle tecniche di istruzione a distanza). Ma siamo certamente assai lontani da una soluzione organica e sistematica del problema, e fin che questa non sarà realizzata è giocoforza accettare la flessibilità "naturale" della nostra università: irrigidimenti improvvisi vi sarebbero più dannosi che utili.

Purtroppo il problema sarebbe di più facile soluzione se la legge attualmente in via di attuazione, che prevede massicci passaggi in ruolo a tre livelli (ordinari, associati, ricercatori), contemplasse per tutte le categorie, e non solo

per i ricercatori, la possibilità se non il dovere di esercitare la propria attività anche in nuove forme didattiche e di "tutorato", e non solo nelle forme tradizionali.

Altra questione di massima rilevanza sarebbe quella di sperimentare cicli brevi con titoli "in serie", tali fra l'altro da facilitare l'alternanza di studio e lavoro. Ma è prospettiva quanto mai problematica in rapporto alla nostra tradizione accademica, piuttosto aristocratica e schifiltosa verso ogni intromittenza della pratica e dell'empiria nel mondo della pura scientificità cui l'università sarebbe esclusivamente vocata.

5. Considerazioni conclusive

L'attuale organizzazione scolastica nel nostro paese presenta dunque non pochi e non lievi problemi, che hanno in massima parte radici storiche lontane. Li ho presentati schematicamente, ma senza infingimenti e senza reticenze, sulla base dei miei studi e delle mie esperienze. Vorrei peraltro in sede conclusiva richiamare l'attenzione su di uno di tali problemi, che finora è rimasto piuttosto in ombra, sebbene ne sia stato fatto qualche cenno: quello del rapporto fra istruzione di stato e formazione professionale regionale. Questa distinzione di funzioni discende dal dettato costituzionale, e la "legge di principi" approvata in materia dal Parlamento nel 1977 la precisa correttamente nel senso che le competenze di base le debba fornire la scuola statale, la professionalità specifica (che non si possa acquisire direttamente sul lavoro) la debbano curare le istituzioni regionali tramite corsi brevi (al massimo quattro semestri) successivi ad uscite laterali dal sistema formativo statale, o anche al termine della scuola secondaria superiore. Ma le prospettive di un'efficace applicazione di questi principi sono state messe in crisi dalla mancata riforma della scuola secondaria superiore. Inoltre è giustamente previsto che le regioni possano concertare con le Università corsi di diploma funzionali a loro esigenze, purché di valenza non troppo localistica.

Tutta questa materia, di rilevanza enorme per il progresso economico e civile del paese, non è stata ancora seriamente affrontata. Dimensioni essenziali per lo stesso sviluppo democratico, come quella dell'educazione ricorrente, che in base alla normativa vigente nel paese non possono essere affrontate che tramite una vivace dialettica tra stato e regioni, rimangono così trascurate. Colpa dello Stato che non riesce a riformare la scuola secondaria superiore, ma colpa anche delle regioni che non riescono ad attrarre nei loro corsi professionali altro che una modesta aliquota di adolescenti e di giovani (poco più di 200.000 contro 2.386.000 iscritti nelle scuole secondarie superiori).

Ma il difetto è di struttura: gli adolescenti e le loro famiglie preferiscono gli Istituti professionali di stato, che danno una qualifica a breve, ma permettono di proseguire

verso la maturità professionale ed eventuali studi a livello post-secondario (che in Italia significa universitario, per la quasi totale assenza di un diverso settore post-secondario).

Occorrerebbe perciò creare una concreta possibilità di intreccio (uscite e rientri) fra sistema statale e formazione professionale, che appagasse queste esigenze. Per esempio, possibilità di uscita dopo un biennio di scuola secondaria superiore verso corsi di due o tre semestri di formazione professionale che dessero qualifiche precise, ma allo stesso tempo permettessero, in prospettiva, rientri anche dilazionati nel sistema statale ai fini del conseguimento di una "maturità". Ma purtroppo oggi si sta disputando, in sede parlamentare, se elevare o no l'obbligo scolastico a 15 anni, mentre lo standard europeo è di 16 anni, ed è il solo che permetterebbe di impostare correttamente il problema (costringere un adolescente a un solo anno di scuola secondaria superiore è pressoché privo di senso). Fra i tanti problemi aperti, questo è probabilmente il più urgente ed essenziale: come evitare una divaricazione senza ritorno fra chi sceglie lo studio e chi sceglie il lavoro. Su di esso concentrerà, penso, l'amico Laporita la sua relazione. Da parte mia, a conclusione di questo rapido panorama che ha mostrato come su quel punto sembri oggi bloccato un processo secolare di evoluzione e crescita della scuola italiana, o meglio del sistema formativo italiano nel suo complesso, vorrei augurarmi che forze culturali, sociali e politiche sempre più larghe prendano coscienza del carattere paradossale dell'attuale situazione di stallo, e collaborino al suo effettivo superamento. Non si tratta di un semplice problema tecnico di ordinamenti scolastici, ma di un problema anche sociale e politico, che coinvolge quello della formazione degli insegnanti e condiziona una seria riforma universitaria, dovendosi anzitutto assicurare all'istruzione superiore un flusso di ingresso ben distribuito. Ma non bisogna neppure drammatizzare la "politicità" di tali questioni: la storia della nostra scuola mostra che la coincidenza fra posizioni di partito e posizioni pedagogiche è spesso solo parziale, che esistono momenti di maturazione culturale e sociale dei problemi cui tutti possono collaborare, come è successo ad esempio per l'unificazione della scuola media inferiore. A quasi vent'anni di distanza si può sperare che venga fatto il passo successivo.