



Citation: Causarano, P., & Martinelli, C. (2024). Innovazione, omologazione, irreggimentazione. Le molteplici prospettive dei Decreti Delegati. *Rivista di Storia dell'Educazione* 11(1): 3-7. doi: 10.36253/rse-16201

Received: May 27, 2024

Accepted: May 27, 2024

Published: June 24, 2024

Copyright: © 2024 Causarano, P., & Martinelli, C. This is an open access, peer-reviewed article published by Firenze University Press (<http://www.fupress.com/rse>) and distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

Data Availability Statement: All relevant data are within the paper and its Supporting Information files.

Competing Interests: The Author(s) declare(s) no conflict of interest.

Editor: Pietro Causarano, Università di Firenze.

Innovazione, omologazione, irreggimentazione. Le molteplici prospettive dei Decreti Delegati

Innovation, homologation, regimentation. The multiple perspectives of the Delegated decrees

PIETRO CAUSARANO, CHIARA MARTINELLI

Università di Firenze, Italia
pietro.causarano@unifi.it; chiara.martinelli@unifi.it

Abstract. In 1974, the so-called “Decreti Delegati” occurred after years of ministerial documents and experimentations whose success depended on headmasters’ and teachers’ leanings; they put into action parts of suggestions and predictions made during the first years of 1970s. Indeed, they modified the way scholastic organisation runs, they de-verticalized it to some extent and established connections among school, society and territory on an institutional basis. This constitutes a topic that has been highly debated in the domain of educational sciences, as are the frantic and complex social events occurred after 1968.

Keywords: delegated decrees, italian school, reform of educational system, participation, social change.

Riassunto. Nel 1974, dopo anni di maxi-circolari e sperimentazioni il cui buon successo dipendeva dagli orientamenti di presidi, direttori didattici e colleghi docenti, i Decreti Delegati accoglievano parzialmente le suggestioni e gli indirizzi emersi nei primi anni Settanta, innovando le modalità di gestione scolastica, deverticalizzandole in qualche misura e sancendo anche a livello istituzionale quei legami tra scuola, società e territorio che già ampio riscontro avevano trovato nelle scienze dell'educazione come nelle complesse e frenetiche vicende sociali post-1968-69.

Parole chiave: Decreti Delegati, scuola italiana, riforma del sistema educativo, partecipazione, mutamento sociale.

IL CONTESTO

Cinquant'anni sono trascorsi dall'emanazione dei Decreti Delegati. È quest'ultima un'occasione che ci consente di riflettere e tematizzare una stagione feconda e contraddittoria come quella degli anni '70 – un decennio che pur dietro l'etichetta degli “anni di piombo” risulta caratterizzato, all'occhio

retrospettivo di chi li analizzi, non solo dalla violenza terroristica rossa e nera, ma anche da una ventata riformista e progressista e da grandi movimenti di massa che hanno segnato profondamente il panorama sociale, culturale, scolastico italiano (Crainz 2005; Gotor 2022). L'attuazione del dettato costituzionale sulle Regioni (1970), lo Statuto dei diritti dei lavoratori (L. 300 sempre del 1970), la legge sul divorzio (L. 898/1971), la riforma del diritto di famiglia (L. 151/1975), la creazione del Sistema Sanitario Nazionale (L. 833/1978), la legge 194 sull'interruzione volontaria della gravidanza (ancora nel 1978), sono solo alcune delle conquiste delle classi sociali medio-basse, delle donne, dei lavoratori. Da questo punto di vista, una possibile conclusione per quegli anni può essere rintracciata nel 1981 (L. 442), quando cadono le attenuanti concesse al "delitto d'onore".

Da quel periodo escono profondamente trasformate mentalità e culture diffuse, comportamenti privati e pubblici, relazioni umane intergenerazionali e fra i sessi, rapporti sociali, aspirazioni (Balestracci, Papa 2019). La dimensione istituzionale di un moderno welfare che si struttura – seppure fra conflitti, incertezze, fughe in avanti e arretramenti – attorno al regionalismo e alle autonomie locali, al riconoscimento proattivo dei diritti sociali, ai servizi alla persona, viene così modificando lo Stato e il suo rapporto con la società e i cittadini (Dente 1995; Giorgi, Pavan 2021).

Simile la traiettoria percorsa dalla scuola (Galfré 2017): il decennio, anche in questo caso, oltrepassa i limiti cronologici tradizionali e trova una connessione interna con il "lungo Sessantotto" della rivoluzione transpolitica (De Giorgi 2020). Basti qui ricordare solo alcune delle misure legislative più impattanti, che ancora oggi, nel definire il nostro concetto di sistema scolastico, hanno contribuito ad instradarlo verso un processo di democratizzazione che i primi anni della Repubblica e le politiche del lungo dopoguerra, almeno fino alla riforma della scuola media unica, non erano riusciti a inventare (Ventura 1998; Sani, Corsi 2004; Matucci, Rigano 2016; Mariuzzo, Roghi 2023). 1968: la legge 444 istituisce la scuola materna statale. 1969: la legge 910 liberalizza l'accesso all'Università. 1971: agli alunni con disabilità è concesso, qualora l'equipe medico-psicologica e gli insegnanti concordino, di accedere alle classi "normali" (L. 118). Sempre 1971: la legge 820 consente alle scuole elementari e medie di inaugurare delle sezioni sperimentali di "tempo pieno". Ancora il 1971: la legge 1044 affida alle neoistituite Regioni, di concerto con gli enti locali, il compito di finanziare e organizzare gli asili nido per infanti di età compresa tra i tre mesi e i tre anni (Oliviero, Macinai 2019). 1974: la partecipazione delle componenti sociali alla gestione della scuola è ratificata, sia

pur con molti caveat e con intenzioni latamente normalizzatrici, dai Decreti Delegati (Ricuperati 2015; Martinelli 2021). 1975: è istituita la figura dell'insegnante per le attività di sostegno (DPR 970). 1977: la legge 577 abolisce definitivamente le classi differenziali e di aggiornamento alle scuole elementari e medie, mentre gli studenti con disabilità entrano, con l'insegnante di sostegno, nelle classi "normali"; alla scuola elementare, le votazioni numeriche sono sostituite con i giudizi.

DAL BASSO: ASPETTATIVE E TENSIONI

A fronte dell'attività legislativa corrisponde l'innovatività del pensiero pedagogico-didattico. Alcune linee sono in continuità con quelle dei decenni precedenti, segnati dalla diffusione delle proposte attiviste, cattoliche e marxiste (Chiosso 2015; Covato 2022); a distanziarle, la mobilitazione e l'interesse, quantitativamente più rilevante, della società civile, attraversata in quei decenni da un coinvolgimento verso le tematiche scolastico-educative che non ha conosciuto, fino ad adesso, reiterazione (Betti, Cambi 2011). In quegli anni, attorno e grazie alla istituzionalizzazione delle istanze di partecipazione e di governo collegiale della scuola nei Decreti Delegati, non solo la vita scolastica si apre come comunità (che si pensa educante in senso ampio) al contesto sociale e territoriale effervescente delle autonomie locali ma valorizza la presenza da protagonisti di attori che si muovono in modalità e forme nuove, le famiglie, gli studenti, i docenti e le loro organizzazioni sindacali (Ragazzini, Causarano e Boeri 1999).

Proprio la partecipazione della società civile, la permeabilità dei confini tra scuola e ambiente esterno è ciò che emerge dai saggi che seguono questa introduzione. A connetterli, il *fil rouge* di una ri-tematizzazione degli anni '70 come decennio di grandi trasformazioni, e politiche e sociali e culturali. In questa direzione nel 2023 la rivista ha proposto una call for papers per un fascicolo monografico i cui esiti sono qui pubblicati¹.

Su questa esigenza si muove il saggio di Daria Gabusi, teso a ricostruire l'evoluzione storiografica di un decennio in cui «non fu più ritenuto percorribile quel progetto di riforma organica degli ordinamenti che – nel corso degli anni '60 – si era fondato sulla "politica di piano" e sulla "cultura della programmazione"». Pur nella consapevolezza dei molti progetti di riforma che gli instabili governi degli anni '70 individuarono, ma non riuscirono a concretizzare (in primis: la riforma

¹ <https://journals.fupress.net/call-for-paper/participation-collegiality-and-decentralization-a-reflection-on-the-1970s-of-the-italian-school-half-a-century-after-the-delegated-decrees/>.

della scuola superiore, che ancora oggi conserva caratteri e strutture di eredità gentiliana), l'autrice sottolinea la pregnanza degli orizzonti riformistici di fondo, che favorì l'attuazione delle misure proposte a prescindere dalle cadute dei governi e dall'avvicendamento dei molti ministri sullo scranno della Minerva. Significativa è dunque, a questo proposito, la torsione registrata dai giudizi retrospettivi. L'iniziale negatività delle riflessioni pubblicate negli anni '80 e '90, tutte tese a condannare la molecolarità e la disomogeneità delle misure proposte è stata infatti stemperata, con il nuovo millennio, in un giudizio più conciliante, capace di individuare gli elementi di innovazione della politica scolastica degli anni '70.

Il contraddittorio rapporto tra la riforma degli organi collegiali del 1974 e il movimento studentesco è analizzato da Lanfranco Rosso. L'opzione assembleare, che il Sessantotto aveva additato, contemporaneamente, a rivendicazione e a modalità di confronto (Galfré 2019), risultava significativamente ridimensionata dai Decreti Delegati: a detenere i poteri maggiori nella gestione della scuola figuravano infatti organi – come il consiglio d'istituto – dove ogni componente scolastica era rappresentata da un ridotto numero di delegati. La presenza della componente genitoriale, la cui introduzione era stata caldeggiata da numerose frazioni della DC, e l'esclusione della società civile, che, come gli enti locali e i sindacati, nelle sperimentazioni innescate dalla circolare Misasi erano stati largamente presenti nella gestione della scuola, mostrava quanto, tra gli intenti perseguiti dal Governo, vi fosse anche quello di una “normalizzazione” e di un maggior controllo della dialettica scolastica. Attraverso l'impiego di fonti in gran parte inedite, come opuscoli e ciclostilati del movimento studentesco, Rosso analizza la frammentarietà con cui quest'ultimo accolse il progetto di legge, evidente nelle divisioni sulla scelta se partecipare o boicottare le prime elezioni dei consigli d'istituto, tenutesi nel novembre 1975.

Un'eterogeneità dei fini sviluppata a partire dall'articolo 3 del DPR 419/1974 è al centro del contributo di Giordano Lovascio. Nel consentire ai consigli d'istituto delle singole scuole di varare “minisperimentazioni” e “maxisperimentazioni”, l'articolo 3 costituì il punto d'appoggio per modifiche locali nell'assetto dell'istruzione italiana: mutamenti di lieve-media entità, come la creazione di nuovi licei, o strutturali, come la realizzazione, tra anni '70-'80, dei cosiddetti Bienni unitari sperimentali (Bus), che, nel posticipare la scelta di un liceo o di un istituto tecnico (nell'aspettativa per il momento frustrata di un'elevazione a sedici anni dell'obbligo d'istruzione), inveravano proposte di riforma definite nel 1970 dalla Commissione Frascati (Gozzer 1991, 106-108) ma destinate, dopo anni di intensi dibattiti, a cadere nel dimen-

tatoio fino all'alba del nuovo secolo. Pur nell'assenza di una implementazione organica sul tessuto legislativo nazionale, i Bus hanno costituito uno dei maggiori tentativi, sul fronte dell'istruzione secondaria di secondo grado, di superamento di quell'impianto gentiliano “a canne d'organo” con cui ancora oggi siamo chiamati a confrontarci. Gli anni '80, tuttavia, avrebbero visto un più accentuato impegno governativo sul fronte delle “minisperimentazioni”. Si realizzava così, spesso con la collaborazione degli enti locali, quella “via amministrativa alla riforma” che costituiva in realtà una costante nella storia dell'istruzione italiana, punteggiata da circolari usate surrettiziamente in luogo di una legge (Causarano 2012).

L'atteggiamento del mondo cattolico di fronte ai Decreti Delegati è argomento del saggio di Andrea Dessardo. Attento studioso del rapporto tra cattolicesimo e educazione, in questo contributo Dessardo si focalizza sulle modalità con cui gli organismi cattolici recepiscono le innovazioni della collegialità e della partecipazione istituzionalizzata. L'unanime atteggiamento positivo nascondeva infatti differenti attitudini strategiche, latrici di approcci discrepanti nel rapportarsi con la scuola e nel concepire il rapporto con quest'ultima. Se la Conferenza Episcopale Italiana, insieme a riviste come «La Civiltà cattolica» e «La Rivista del clero italiano» guardarono alla partecipazione elettorale come a un'occasione per guadagnare posizioni all'interno della scuola pubblica, ben diverso fu l'approccio dell'Azione Cattolica, che individuò nella partecipazione alle elezioni per gli organi collegiali l'ultimo portato di una «scelta religiosa» capace di prescindere dalle contingenze politiche. Cosa questo significasse, è evidente dal Movimento Studenti dell'Azione Cattolica, e dal suo non pregiudiziale rifiuto a una collaborazione con le liste di sinistra in vista di un superamento dei meccanismi scolastici di autorità e selezione.

UNA SOCIETÀ IN FERMENTO: LE SVOLTE EDUCATIVE DEGLI ANNI '70, AL DI LÀ E OLTRE I DECRETI DELEGATI

Sarebbe però riduttivo considerare i soli Decreti Delegati in una disamina sulle evoluzioni che gli anni '70 apportarono alla scuola. I mutamenti sociali, politici e culturali della rivoluzione transpolitica sessantottina, furono sostenuti dalla mobilitazione diffusa in forma molecolare non solo nelle varie forme assunte dai movimenti collettivi di massa, ma anche dalla presenza capillare di soggettività diverse nel loro rapporto con la scuola in mutamento (famiglie, nuove generazioni di amministratori locali, docenti coinvolti in un'azione sindacale di carattere universalistico e non meramente professio-

nale, associazionismo): tutto ciò si riverbera sul sistema educativo, mutando gli orizzonti culturali e discorsivi al cui interno si muoveva.

È quindi tutto il discorso pubblico sulla scuola e sui suoi attori e soprattutto sulla sua funzione sociale che ne esce travolto e si trasforma in profondità, con atteggiamenti ambivalenti e diversamente graduati nel tempo – di adesione, condiscendenza o ostilità –, secondo un meccanismo di rappresentazione per certi versi analogo a quello che aveva investito i protagonisti sociali del boom economico: gli operai, invisibili comprimari nel lungo dopoguerra e poi negli anni '70 divenuti soggetti centrali e in primo piano (Sangiovanni 2006).

Esempio di ciò ne siano le modalità con cui vengono presentate le riforme da parte dei media, analizzate nel saggio di Vanessa Roghi che è capace di coniugare la sensibilità storiografica con la competenza specifica sul piano delle dinamiche nella comunicazione di massa. Quel decennio, alla vigilia della fine del monopolio pubblico radio-televisivo, vede una grande rapida e controverta trasformazione tecnico-produttiva, comunicativa e culturale della televisione italiana, in cui le spinte innovative e finanche contro-culturali convivono con freni conservatori (Sangiovanni 2021; Bravi 2021). Di fronte ai Decreti Delegati la televisione svolge un'indubbia funzione di diffusione e alfabetizzazione democratica, sia spiegando e mostrando le forme della partecipazione, a cominciare dalle elezioni degli organi collegiali, sia contestualmente essendo oggetto di controllo e di contro-proposte comunicative dal basso, nella prospettiva riformatrice più complessiva di una democratizzazione e apertura sociale del mezzo radio-televisivo. In un modo o nell'altro, costretta o recettiva e attiva, la radio-televisione pubblica si trovò a dar voce ai protagonisti dei processi culturali e sociali in corso nella scuola².

Anche i progetti editoriali risentirono di un tale mutamento, modificando in profondità forme e modalità della comunicazione e della circolazione di idee nel dibattito scolastico, come mostra Silvia Pacelli a proposito delle discussioni in favore del tempo pieno³. A partire dalle pagine della collana editoriale «Biblioteca di Lavoro», coordinata da Mario Lodi (Roghi 2022; Cantatore, Meda

e Tonucci 2024), il saggio analizza il caso torinese delle prime sperimentazioni di tempo pieno, il ruolo di soggetti innovatori attivi nella scuola come il Movimento di Cooperazione Educativa ma anche le preoccupazioni che l'esperienza di trasformazione pedagogico-didattica, presupposto del tempo pieno, incappasse in una sostanziale inamovibilità conservatrice dell'architettura e articolazione scolastica tradizionale malgrado le nuove forme partecipate di governo e gestione previste dai Decreti Delegati.

Il tempo pieno – come un filo rosso che lega le ambizioni dell'educazione nuova ai fermenti e bisogni sociali – è alla base anche del contributo di Fabio Pruneri. Partendo da un caso affrontato quasi in termini di microstoria, cioè un plesso di scuola elementare a Casano d'Adda, il saggio mostra come attraverso l'azione orizzontale di innovazione didattica e la ricchezza e varietà della proposta pedagogica, i prodromi di quelle che saranno le proposte alla base dei Decreti Delegati siano rintracciabili già in precedenza. Mostra anche, grazie all'ampio spettro cronologico che va dalla fine degli anni '60 alla metà degli '80, come la prevalenza istituzionale della *governance* collegiale delle istituzioni scolastiche sulle strategie sociali di innovazioni pedagogica abbia in certa misura, e senza necessariamente volerlo, ristretto gli orizzonti di sperimentazioni ed esperienze dal basso.

Quanto le ricadute di questo cambio di mentalità e di attitudini verso la scuola, quanto la sfida formativa sia posta al centro del dibattito pubblico e dell'azione politica di quegli anni, si vede bene nel riscontro di interesse – del tutto nuovo in queste dimensioni e profondità – che mostrano le organizzazioni del movimento operaio, di classe e no, e il sindacato unitario. Paolo Bianchini e Francesco Pongiluppi, nel loro contributo che affronta il caso torinese assai emblematico nello sviluppo delle mobilitazioni popolari per i diritti sociali (Pongiluppi 2022), ci parlano dell'esperienza dei corsi delle 150 ore. Sotto la specifica angolatura della connessione fra nuove forme della rappresentanza in fabbrica e proiezioni nel territorio, si incrociano bisogni di acculturazione popolare, di controllo sulle condizioni di lavoro e di vita e di rinnovamento dell'esperienza scolastica: chi, escluso in gioventù dalla scuola, recupera e si impegna nelle 150 ore, si trova nello stesso tempo ad essere genitore coinvolto nel mutamento scolastico.

BIBLIOGRAFIA

Balestracci Fiammetta, e Catia Papa, cur. 2019. *L'Italia degli anni Settanta. Narrazioni e interpretazioni a confronto*. Soveria Mannelli: Rubettino.

² Esempio il caso di *Outis Topos* di Andrea Camilleri e Sergio Liberovic, vera forma di «autogestione radiofonica prima delle radio libere», studiata da Rodolfo Sacchetti (Bartolini, Causarano, Gallo 2020, 231-245).

³ I saggi di Lucia Vigutto, pubblicati su questa rivista (n. 2 del 2021 e n. 1 del 2023), a proposito delle strategie editoriali della casa editrice Einaudi per la scuola elementare e la scuola media unica, ne sono un buon esempio. Un altro esempio lo vediamo nel caso di «Io e gli altri», studiato da Marcella Bacigaluppi e Piero Fossati, operazione editoriale alternativa partita come inchiesta operaia e conclusa come «enciclopedia per un sapere senza padroni», aperta a tutti gli usi e a tutti gli utenti (Bartolini, Causarano, Gallo 2020, 351-371).

- Bartolini Stefano, Pietro Causarano e Stefano Gallo, cur. 2020. *Un altro 1969: i territori del conflitto in Italia*. Palermo: Ndf.
- Betti, Carmen, e Franco Cambi, cur. 2011. *Il '68: una rivoluzione culturale tra pedagogia e scuola. Itinerari, modelli, frontiere*. Milano: Unicopli.
- Bravi, Luca. 2021. *La televisione educativa in Italia. Un percorso di storia sociale dell'educazione*. Roma: Anicia.
- Cantatore, Lorenzo, Juri Meda e Francesco Tonucci, cur. 2024. *Mario Lodi: maestro, intellettuale, scrittore*. Roma: Carocci.
- Causarano, Pietro. 2012. "Un progetto non sempre condiviso: la scuola dell'Italia unita". *Zapruder* 27: 8-25
- Chiosso, Giorgio. 2015. *La pedagogia contemporanea*. Brescia: La Scuola.
- Covato, Carmela. 2022. *L'itinerario pedagogico del marxismo italiano (nuova edizione)*. Roma: Edizioni Conoscenza.
- Crainz, Guido. 2005. *Il paese mancato. Dal miracolo economico agli anni Ottanta*. Roma: Donzelli.
- De Giorgi, Fulvio. 2020. *La rivoluzione transpolitica. Il '68 e il post-'68 in Italia*. Roma: Viella.
- Dente, Bruno. 1995. *In un diverso Stato*. Bologna: il Mulino.
- Galfré, Monica. 2017. *Tutti a scuola! L'istruzione nell'Italia del Novecento*. Roma: Carocci.
- Galfré, Monica. 2019. *La scuola è il nostro Vietnam. Il '68 e l'istruzione secondaria italiana*. Roma: Viella.
- Giorgi, Chiara, e Ilaria Pavan. 2021. *Storia dello Stato sociale in Italia*. Bologna: il Mulino.
- Gotor, Miguel. 2022. *Generazione Settanta. Storia del decennio più lungo del secolo breve, 1966-1982*. Torino: Einaudi.
- Gozzer, Giovanni. 1991. *La riforma secondaria. Storia e documenti*. Roma: Cirmes
- Macinai, Emiliano, e Stefano Oliviero. 2019. "Storie e memorie della prima generazione di educatrici ed educatori dei nidi in Toscana". In *Public History of Education: riflessioni, testimonianze, esperienze*, a cura di Gianfranco Bandini e Stefano Oliviero, 159-168. Firenze: Firenze University Press.
- Mariuzzo, Andrea, e Vanessa Roghi, cur. 2023, "A sessant'anni dalla riforma della scuola media. Un nuovo bilancio storiografico". *Rivista di storia dell'educazione* (10) 1.
- Martinelli, Chiara. 2021. "Rivoluzioni silenziose. La riforma degli organi collegiali nella storia della scuola". *Rivista di storia dell'educazione* (8) 1: 37-48.
- Matucci, Giuditta, e Francesco Rigano, cur. 2016. *Costituzione e istruzione*. Milano: FrancoAngeli.
- Pongiluppi, Francesco. 2022. *In piazza per quale diritto? Memoria ed eredità culturale delle mobilitazioni per i diritti a Torino*. Milano: FrancoAngeli.
- Ragazzini, Dario, Pietro Causarano, e Maria Grazia Boeri. 1999. *Rimuovere gli ostacoli. Politiche educative e culturali degli enti locali dopo la regionalizzazione*. Firenze: Giunti.
- Ricuperati, Giuseppe. 2015. *Storia della scuola in Italia: dall'Unità a oggi*. Brescia: La Scuola.
- Roghi, Vanessa. 2022. *Il passero coraggioso. Cipì, Mario Lodi e la scuola democratica*. Roma-Bari: Laterza.
- Sangiovanni, Andrea. 2006. *Tute blu. La parabola operaia nell'Italia repubblicana*. Roma: Donzelli.
- Sangiovanni, Andrea. 2021. *Specchi infiniti. Storia dei media in Italia dal dopoguerra a oggi*. Roma: Donzelli.
- Sani, Roberto, e Michele Corsi, cur. 2004. *L'educazione alla democrazia tra passato e presente*. Milano: Vita&Pensiero.
- Ventura, Sofia. 1998. *La politica scolastica*. Bologna: il Mulino.