

18 marzo 1968

Legge 444, la scuola materna statale

Mario Guglietti

Nella nostra Agenda 2013/2014, alla pagina corrispondente a martedì 18 marzo 2014, nel richiamare la “norma” alla quale avremmo augurato il Buon Compleanno ricorrente nella stessa giornata, cioè la Legge 444/68 “*Ordinamento della scuola materna statale*” (segnalandone il relativo approfondimento sul sito: www.cislscuola.it), abbiamo voluto enfatizzare l’evento aggiungendo alla Rubrica il sottotitolo: **“Benvenuta tra le benvenute!”**.

Pur trattandosi di una rubrica a prevalente connotazione tecnico-giuridica e pur avendo – pertanto – doverosamente a mente il severo monito che conclude l’atto finale della pubblicazione sulla G.U. di ogni legge approvata dal Parlamento e promulgata dal Presidente della Repubblica dopo il Visto della Corte dei Conti e la controfirma del ministro Guardasigilli, per il quale “...è fatto obbligo a tutti di rispettarla e farla rispettare”, ci si perdonerà l’incomprimibile debolezza di prediligerne alcune rispetto ad altre, rendendo (ahimè visibilmente) più caloroso e partecipato il nostro Buon Compleanno.

Tra queste annoveriamo senza esitazione la 444/68 che, nonostante le luci e le ombre (in verità più le prime che le seconde) già a suo tempo evidenziate, ma soprattutto in riferimento al particolare contesto culturale, sociale e politico del nostro Paese nella seconda metà degli anni sessanta, segnò un deciso passaggio verso la legittimazione istituzionale – e il conseguente assetto ordinamentale – dei percorsi formativi destinati alla fascia 3-5 anni.

Ma perché “benvenuta tra le benvenute!”?

Innanzitutto per una ragione che attiene allo specifico profilo giuridico-istituzionale della nostra riflessione sulla materia che esige una brevissima digressione.

Come è noto, la Repubblica italiana ricomprende l’istruzione e l’educazione tra i diritti fondamentali della persona e dei cittadini.

Nel nostro ordinamento, pertanto, l’istruzione e l’attività educativa si configurano come un pubblico interesse, giuridicamente protetto, al cui soddisfacimento lo Stato provvede direttamente attraverso due modalità di intervento:

- dettando le **norme generali** sull’istruzione;
- istituendo **scuole statali** per tutti gli ordini e gradi.

Questi principi sono sanciti dall’art. 33 della Costituzione che esordisce con la proclamazione solenne della libertà d’insegnamento, uno dei pilastri dell’architettura ordinamentale del nostro sistema scolastico: “*L’arte e la scienza sono libere e libero ne è l’insegnamento*” (comma 1).

L’attività educativa viene, dunque, **garantita direttamente dallo Stato** (per cui nei *Manuali di Diritto Pubblico e Legislazione Scolastica* si è parlato di “statualità” del pubblico servizio scolastico; principio che oggi deve essere integrato e aggiornato alla luce delle modifiche al Titolo quinto – Parte seconda – della Costituzione, introdotte dalla Legge costituzionale 18.10.2001, n. 3) **ma gestita non in regime di monopolio**.

Lo stesso art. 33, infatti, al comma 3, riconosce a “Enti e privati” il diritto di istituire “*scuole e istituti di educazione*”, aggiungendo il famoso inciso “*senza oneri per lo Stato*”, fonte di innumerevoli, ricorrenti e contrastanti interpretazioni di fonte tecnico-giuridica, politico-istituzionale e socio-culturale tuttora non sopite.

Ciò nonostante lo Stato italiano, fin dal momento della sua unificazione, sia nell’originaria forma monarchica che nel più recente assetto repubblicano, aveva totalmente affidato ai



privati (con netta prevalenza delle istituzioni religiose, enti filantropici e assistenziali, comuni, ecc.) la cura dei bambini dai 3 ai 5 anni, con meritorie intenzionalità più assistenzialistiche e umanitarie che espressamente educative e formative, ma che solo in alcuni casi avviavano interessanti e apprezzati percorsi didattici di apprendimento nella previsione del successivo ingresso nella scuola elementare.

Lo Stato, infatti, rispetto alle scuole del “grado preparatorio” (il primo dei “gradi” in cui si distingueva l’istruzione elementare: **preparatorio**, normalmente di durata triennale; **inferiore**, di tre anni e **superiore**, di almeno due anni, ex art. 26 del T.U. del 1928 e art. 122 del R.G dello stesso anno – di “genti liana” memoria) si limitava ad esercitare la vigilanza per la parte didattica “... sugli Istituti, comunque denominati, che attengono alla educazione e all’istruzione infantile attraverso gli organi locali del Ministero della P.I.”, mentre sugli istituti giuridicamente riconosciuti come enti di istruzione e di educazione il Ministero oltre alla vigilanza didattica esercitava anche “...la tutela nel riguardi del funzionamento amministrativo di essi per mezzo del Provveditore, nei limiti e nelle forme stabiliti per le **istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza**” (art. 123, R.G. del 1928).

È solo con la Legge 18 marzo 1968, n. 444, (Presidente della Repubblica: Giuseppe Saragat; Presidente del Consiglio dei ministri: Aldo Moro; ministro della P.I.: Luigi Gui; G.U. n. 103 del 22/4/1968) di cui oggi celebriamo il **quarantaseiesimo compleanno**, dunque, che lo Stato italiano, a distanza di 20 anni dall’entrata in vigore della Costituzione Repubblicana, assume esplicitamente l’onere di accogliere “...i bambini nell’età prescolastica da tre a sei anni” nella “**scuola materna statale**” (quindi in un’istituzione pubblica direttamente gestita dallo Stato e “...disciplinata dalle norme della presente legge”) della quale detta i seguenti “*caratteri*” e “*finalità*”: educazione, sviluppo della personalità infantile, assistenza e preparazione alla frequenza della scuola dell’obbligo, integrazione dell’opera della famiglia, facoltatività dell’iscrizione, gratuità della frequenza (art. 1).

Il varo di questa Legge fu caratterizzato da un iter parlamentare lungo, tormentato e defaticante, che si sviluppò nell’arco di due legislature (la III: dal giugno del 1958 al maggio del 1963; e la IV: dal maggio del 1963 al giugno del 1968) e provocò ben due crisi di governo a causa degli insuperabili contrasti politici ed ideologici (ai quali non erano estranee anche motivazioni di ordine economico...) determinati dai principi ispiratori che informavano i vari disegni di legge presentati dalle forze politiche all’epoca presenti in Parlamento riassumibili, per estrema semplificazione, nell’opposta individuazione della “natura” della scuola materna:

- a) la tesi, che potremmo definire socio-assistenziale, fondata sui principi sanciti dall’art. 31 della Costituzione: “*La Repubblica agevola, con misure economiche e altre provvidenze, la formazione della famiglia e l’adempimento dei relativi compiti, con particolare riferimento alle famiglie numerose. Protegge la maternità, l’infanzia e la gioventù favorendo gli istituti necessari a tale scopo*”;
- b) ad essa si contrapponeva quella “scolasticistica” fondata sul prioritario riconoscimento dei bisogni educativi della seconda infanzia, e assumeva come fonte e vincolo normativi l’art. 33 della Costituzione (già citato).

È agevole comprendere come l’aspetto fondamentale e dirimente della controversia fosse rappresentato da chi sosteneva e reclamava la legittimità dei finanziamenti statali (enti e privati gestori di scuole materne non statali), contestata e negata da quanti, al contrario, escludevano la possibilità di accesso da parte di “*enti e privati*” a qualsivoglia “*onere*” per lo Stato, sia sotto forma di “*misure economiche*” che di “*altre provvidenze*”.

La soluzione finale trovata nella Legge (grazie anche al paziente lavoro di mediazione svolto – a livello di Governo – dall’on.le Maria Badaloni, all’epoca sottosegretaria alla P.I. e sostenuto, a livello parlamentare, dall’on.le Carlo Buzzi, ma soprattutto a seguito di un



appassionato intervento in aula del ministro Gui), nonostante le sue ambiguità, al di là dei profili più specificatamente giuridico-istituzionali, rappresenta un rilevante documento della politica scolastica del dopoguerra per aver tracciato – (insieme al suo naturale completamento derivante dagli Orientamenti pedagogico-didattici del 1969, emanati a seguito dell'apposita delega contenuta nell'art. 2, fatta salva la “... *garanzia ad ogni insegnante della piena libertà didattica...*”) – come scrisse Franco Frabboni in un suo testo del 1974: **La scuola dell'infanzia, una nuova frontiera dell'educazione** – “...*uno storico spartiacque fra la scuola materna del passato...e la scuola dell'infanzia di domani...prima centrale di socializzazione e di istruzione per l'infanzia e di partecipazione sociale e di educazione permanente per gli adulti*”.

Riprendendo gli assi portanti del modello configurato da questa Legge possiamo evidenziarne:

- le finalità di educazione, di sviluppo della personalità infantile, di assistenza e integrazione dell'opera della famiglia, di preparazione alla scuola elementare;
- facoltatività e gratuità, legata alla convinzione che la funzione educativa spetta primariamente alla famiglia (come non richiamare, a tal proposito, il principio sancito dall'art. 30 della Costituzione: “È dovere e diritto dei genitori mantenere, **istruire ed educare** i figli, anche se nati fuori del matrimonio?”) e che l'istituzione educativa (pubblica o privata che sia) non può pretendere e arrogarsi il diritto di sostituirla, salvo i casi di “*incapacità dei genitori*”, contemplati dallo stesso richiamato art. 30;
- generalizzazione, ancorché non collegata all'obbligo di frequenza, dell'offerta formativa come integrazione delle opportunità di educazione e sviluppo per i bambini della fascia pre-scolare;
- complementarità (ma oggi parleremmo più correttamente di “sussidiarietà”) fra la rete delle scuole materne statali e quella delle analoghe istituzioni non statali, alle quali veniva comunque garantita la continuità di finanziamenti e sussidi a carico del bilancio dello Stato.

Solo abbastanza recentemente – nel corso della XIII Legislatura, a maggioranza centro-sinistra (e con un ministro dell'Istruzione di provenienza P.C.I.) – è stata approvata la Legge 10 marzo 2000, n. 62 “*Norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione*”, dopo oltre mezzo secolo (52 anni, per la precisione!) dall'enunciazione del principio programmatico contenuto al comma 4 dell'art. 33: “*La legge, nel fissare i diritti e gli obblighi delle scuole non statali che chiedono la parità, deve assicurare ad esse piena libertà e ai loro alunni un trattamento scolastico equipollente a quello delle scuole statali*”.

La Legge 62/2000, comunemente nota come “legge paritaria”, all'art. 1 afferma: “**Il sistema nazionale di istruzione, fermo restando quanto previsto dall'art. 33, secondo comma, della Costituzione, è costituito dalle scuole paritarie private e degli enti locali**” omissis...

Al successivo comma 2 precisa: “*Si definiscono scuole paritarie, a tutti gli effetti degli ordinamenti vigenti, in particolare per quanto riguarda l'abilitazione a rilasciare titoli di studio aventi valore legale, le istituzioni scolastiche non statali, comprese quelle degli enti locali, che, a partire dalla scuola per l'infanzia, corrispondono agli ordinamenti generali dell'istruzione, sono coerenti con la domanda formativa delle famiglie e sono caratterizzate dai requisiti di qualità ed efficacia di cui ai commi 4, 5 e 6*”.

Anche da questo punto di vista si possono cogliere gli effetti sostanzialmente anticipatori di una coraggiosa e lungimirante scelta politico-parlamentare assunta dalla Legge 444/68 verso la legittimazione giuridica della nozione: “sistema nazionale di istruzione” che sarebbe stata formalmente assunta solo dopo oltre un trentennio.

Come precedentemente accennato, il cammino politico e parlamentare che approdò alla Legge 444/68 fu lungo e tormentato e non essendo agevole ricostruirne puntualmente le tappe ci limiteremo a richiamarne solo alcuni passaggi nevralgici, attingendo soprattutto alla ricca e preziosa documentazione contenuta nelle raccolte de “I Maestri d’Italia”, organo ufficiale del Sinascel, primo Sindacato, maggiormente rappresentativo, allora come oggi, del personale della scuola materna ed elementare, raccolte che conserviamo gelosamente nei nostri archivi sia come testimonianza storica della nostra ultra settantennale vita associativa (anteriore alla stessa costituzione della Cisl, nella quale il Sinascel – nato con il congresso di Roma dell’aprile del 1946, confluì nel gennaio del 1951) sia, e ancor più, in quanto documentazione dell’impegno, dell’attenzione, della passione, dello scrupolo e della professionalità con i quali la nostra organizzazione non solo “seguiva” (e continua – ovviamente – a seguire) le vicende legate all’evoluzione e allo sviluppo delle politiche scolastiche e formative e ai connessi “destini” dello stato giuridico, economico e professionale del personale, ma aveva anche la capacità di interloquire autorevolmente, in termini critici e propositivi, con l’amministrazione della P.I. e di incidere sulle scelte politiche e parlamentari.

Un momento particolarmente delicato dell’iter del provvedimento fu rappresentato dal voto contrario della Camera dei Deputati in sede di votazione finale (gennaio 1966) del disegno di legge n. 1897 “**Istituzione di scuole materne statali**” presentato dal ministro Gui nel dicembre del 1964. Ma la cocente sconfitta non fece arrendere il battagliero ministro che, riconfermato dopo la crisi di Governo, nel maggio dello stesso anno ripresentò un nuovo disegno di legge (n. 1662), “**Ordinamento della scuola materna statale**” contenente una serie di emendamenti migliorativi apportati al testo originario nel corso del precedente dibattito parlamentare, tuttavia anch’esso bocciato ancora una volta dopo (e nonostante) il voto di fiducia chiesto e ottenuto dal IV governo Moro.

In un editoriale de “I Maestri d’Italia n. 1/1966 (non firmato, e pertanto da attribuire alla segreteria nazionale), leggiamo:

“La Camera – sommandosi i voti dei comunisti e quelli liberali, dei socialisti unitari e quelli missini ed ai non pochi deputati DC – non ha approvato il disegno di legge sull’ordinamento della scuola materna statale, nel testo da essa precedentemente emendato in senso migliorativo.

Non è questa la sede per avanzare considerazioni di carattere strettamente politico e tanto meno partitico.

Il Sindacato rappresenta non soltanto larghissima parte degli interessi delle categorie magistrali ma partecipa responsabilmente alla vita democratica della scuola, ai problemi ed alle prospettive della società nazionale, e perciò non può esimersi dalla constatazione che il voto della Camera – reso possibile da una situazione politica di evidente incertezza, piuttosto che da un giudizio di merito sul disegno di legge – non risolve il problema, ma, purtroppo, lo blocca e lo aggrava.

Non abbiamo mai sostenuto che questo disegno di legge fosse perfetto; che non potesse suscitare riserve su qualche aspetto; che non ponesse anche problemi nuovi alle nostre responsabilità sindacali. Ma non potevamo e non possiamo ignorare che le sorti di quanti, avendo scelto il proprio impegno professionale nella scuola materna, sono legate alla sorte della stessa, considerata nella sua realtà globale e nelle sue prospettive.

Il d.d.l. era, infatti, collegato indirettamente al piano di sviluppo della scuola; al disegno di legge finanziario; al disegno di legge per l’edilizia; al disegno di legge per la riforma degli istituti superiori che ne sono i pilastri.

“Ora c’è il rischio di dovere ricominciare da capo: ed in quali condizioni?”.

Parole misurate e responsabili da cui traspaiono delusione e amarezza ma dalle quali si evince la determinazione ad esercitare in maniera sempre più convinta il ruolo di

rappresentanza e tutela della scuola e del suo personale, fondato sul riconoscimento della strettissima connessione tra le politiche di riforma e quelle professionali.

Non a caso quell'editoriale: *“Il rinnovato impegno”* inserito nel paginone centrale *“Scuola materna: problema ancora aperto”*, sottotitolato: *“Dopo il voto contrario della Camera”*, precedette di poco l'ostinata ripresentazione al Senato da parte dello stesso ministro Gui del disegno di legge n. 3990 che, approvato abbastanza celermente da questo ramo del Parlamento, richiese all'incirca un anno di lavoro (a causa delle riferite, ricorrenti e non risolte controversie) per il varo definitivo avvenuto nel marzo del 1968, con 259 voti favorevoli e 132 contrari.

Una interessante e puntuale ricostruzione delle vicende politico-parlamentari che portarono all'approvazione di questa legge, accompagnata da un'ampia riflessione sulle più incalzanti problematiche socio-culturali, pedagogiche e professionali (tra le altre: diritto allo studio, scuola dell'infanzia e sindacato, scuola dell'infanzia e condizione femminile, caratteri e condizioni della nuova professionalità, prospettive di politica scolastica ...), è rinvenibile dalla pubblicazione del Sinascel Cisl **“Dieci anni di scuola materna in Italia – Contributi”**, Roma, 1978, Edizioni Lavoro”, aperta dalla presentazione affidata al segretario confederale Cisl Eraldo Crea, qui di seguito riportata, dalla quale si evincono la forte sinergia tra il sindacato di categoria e la confederazione e il comune impegno alla crescente qualificazione della scuola materna statale da servizio assistenziale a primo segmento del percorso di istruzione e formazione delle nuove generazioni, a garanzia del diritto allo studio costituzionalmente garantito:

“Per troppo tempo la problematica della scuola per i bambini dai tre ai sei anni è rimasta confinata in un ambito ristretto: c'è stato, da parte di tutti, un ritardo di carattere culturale nel riconoscere l'importanza che riveste l'avvio in età prescolare del processo formativo e quindi una scarsa attenzione alla «qualità» della prima esperienza di socializzazione infantile.

L'iniziativa che da diversi anni è stata assunta dai sindacati confederali, e in particolare dal Sinascel Cisl, così come viene ripercorsa da chi ha curato questo volume, diventa una sollecitazione a colmare il ritardo, ad impegnare maggiormente tutto il movimento sindacale in uno sforzo di ricerca e di approfondimento capace di mettere al passo con i risultati più avanzati delle scienze dell'educazione e con la domanda sociale crescente le proprie linee operative.

Oggi si parte da una situazione in cui, pur avendo in gran parte superato lo scoglio ideologico che faceva della scuola per la infanzia una semplice appendice della famiglia, una proiezione esterna del ruolo della madre, una sede di supplenza rispetto a compiti «privati» di custodia e assistenza dei bambini, si è ancora lontani da una precisa identificazione della natura, del ruolo, dei compiti e delle finalità di questo servizio educativo. Sappiamo solamente che la struttura attuale, fundamentalmente ancora legata ai contenuti della legge 444/1968, non può favorire un adeguamento delle funzioni della scuola per l'infanzia alle trasformazioni sociali e culturali che hanno fatto emergere nuovi bisogni da parte dell'utenza e che investono di nuove richieste le istituzioni educative.

È ancora tutto aperto il problema di come questo tipo di scuola, da cui finora è rimasta esclusa la figura maschile sia nel ruolo docente, che negli altri



ruoli, possa rispondere alle istanze poste da una realtà sociale in cui le donne sempre più frequentemente si presentano sul mercato del lavoro, in cui il rapporto uomo-donna va ridefinendosi nell'ambito lavorativo e in quello familiare, fino a mettere in discussione ruoli tradizionali sia maschili che femminili.

È merito di questo volume di aver dato un quadro completo delle questioni aperte, individuando con precisione quelle che più di altri chiamano in causa il sindacato e prospettando alcune ipotesi di qualificato intervento. L'attenzione è rivolta in primo luogo ai problemi della categoria, che rimangono gravi nonostante le innovazioni introdotte nella scuola materna statale con la 463 (senza considerare la condizione degli insegnanti delle scuole non statali), ma è costante il raccordo con i temi di carattere generale, con quelli che hanno un'immediata valenza politica e un vasto respiro culturale.

Insieme ai problemi della professionalità degli operatori, dello aggiornamento, dell'organizzazione del lavoro vengono presi in esame quelli inerenti al significato del diritto allo studio per i bambini della scuola materna, al rapporto tra scuola e famiglia, al rapporto tra scuola e territorio. È infatti evidente che solo da una chiarificazione su questi elementi fondamentali possono scaturire le coordinate di un organico progetto educativo.

Le difficoltà maggiori a procedere in questa direzione sono date dal fatto che non esiste un'unica realtà di scuola materna a cui fare riferimento ma, al contrario, una molteplicità di «modelli» che corrispondono alla diversità dei soggetti da cui sono offerti. La scuola materna continua ad essere un insieme non omogeneo di esperienze data la presenza sul campo di enti (Stato, amministrazioni regionali, comunali, laici, religiosi) ispirati a criteri, sistemi educativi e finalità non coincidenti e allo stato attuale difficilmente ricomponibili. La frammentazione di tale realtà è resa ancora più diffusa dalla pluralità dei curricula formativi degli operatori, che in maggioranza hanno seguito gli indirizzi di studio più brevi e più dequalificati e che, in mancanza di una definita ipotesi di lavoro educativo, sono orientati a ricercare risposte individuali, empiriche, ai problemi che quotidianamente si pongono.

Non basta essere teoricamente d'accordo sugli scopi principali cui la scuola per l'infanzia deve tendere, mettendo al primo posto il decondizionamento da fattori socio-culturali e la socializzazione, se questi non rientrano in un progetto educativo organico, se non si traducono in precisi sistemi didattici ed in una coerente organizzazione del lavoro.

C'è la necessità di specificare meglio anche quelle che sembrano ormai acquisizioni di tutti.

Il diritto allo studio per i bambini, infatti, resta obiettivo ambiguo se le priorità, i tempi, i bisogni in base ai quali la scuola si struttura sono le priorità, i tempi, i bisogni degli adulti. Compito della scuola non può essere quello di garantire la massima rispondenza dei traguardi formativi alle aspettative che gli adulti nutrono. Diritto allo studio per i bambini deve significare la loro centralità nel processo educativo, finalizzato ad offrire stimoli e strumenti alla piena espressione delle potenzialità di cui ognuno è portatore.

Così pure il rapporto scuola-famiglia, essenziale per uno sviluppo equilibrato dei bambini, non può essere acriticamente affidato agli ambiti di partecipazione previsti dagli organi collegiali senza che venga compiuta una verifica attenta delle esperienze in corso. Attualmente, proprio a partire dal giusto riconoscimento dell'autonomia del momento formativo scolastico, è presente il rischio che vadano avanti processi di delega e di estraneazione della famiglia su tutto ciò che attiene l'intervento educativo vero e proprio, con la conseguenza di una separazione sempre più netta per il bambino della propria sfera privata da quella pubblica.

Problemi analoghi si pongono per quanto riguarda il rapporto scuola-territorio che non può strutturarsi esclusivamente sul coinvolgimento delle sedi istituzionali presenti sul territorio nella gestione della scuola, ma aprirsi a dimensioni nuove, che offrano ai

bambini reali possibilità di interazione sociale, che spezzino la struttura « ghetto » della scuola chiusa in se stessa.

Ovviamente, l'insieme di questi problemi può trovare adeguate soluzioni solo all'interno di una politica globale scolastica in cui la scuola per l'infanzia venga ad assumere lo spazio e la collocazione che merita in collegamento organico con tutti gli altri ordini di scuola.

L'obiettivo prioritario e immediato per l'intero movimento sindacale rimane la costruzione di una rete capillare di scuola materna, a cominciare dalle realtà territoriali che più ne sono prive, non scissa da precise condizioni per una crescente qualificazione del servizio, incentrata sulla scuola statale e tale da togliere spazio ad iniziative private ispirate da pure finalità speculative.”.

Per dovere di correttezza e completezza d'informazione dobbiamo ricordare come l'istituzione e l'ordinamento della scuola materna statale, disposti dalla Legge 444/68 non nacquero dal nulla; essa fu certamente un punto d'arrivo, quale sintesi al più alto livello di mediazioni possibili consentito dal contesto dell'epoca, dei fermenti innovativi che avevano animato il dibattito socio-culturale, politico, sindacale e professionale fin dall'immediato secondo dopoguerra e al tempo stesso l'avvio di un profondo e fecondo processo di rivisitazione dei suoi assetti organizzativi, funzionali e didattici che prese corpo attraverso le leggi 348 e 517 del 1977 e con gli Orientamenti del 1991, provvedimenti che contribuirono ad affrancarla dalle originarie incrostazioni “assistenzialistiche”. Dei successivi “stravolgimenti” addebitabili alle riforme “Moratti/Gelmini”, preferiamo non parlarne, riservandoci di riprendere l'argomento in eventuali future e improbabili “celebrazioni”.

Sempre dal già richiamato “paginone” del n. 1/1966 de “I Maestri d'Italia”, riproponiamo il seguente articolo che ripercorre, con lo stile espositivo e sintattico del tempo, le tappe salienti dei “precedenti legislativi” che contribuirono a dissodare il terreno sul quale sarebbe poi germinata la Legge:

“I precedenti legislativi

L'esigenza di un intervento legislativo per riordinare e favorire l'educazione pre-scolastica fu avvertito nell'immediato dopoguerra. Assorbiti però Parlamento e Governo nei primi anni dalle più urgenti cure della ricostruzione, solo con la riforma Gonella viene organicamente contemplata una prima concreta proposta di riforma degli istituti prescolastici (disegno di legge n. 2.100 del 13 luglio 1951). Ma il progetto Gonella si arena al Parlamento, sia per difficoltà di copertura alle spese occorrenti sia per difficoltà politiche.

Riprese il delicato tema il «Piano per lo sviluppo della scuola nel decennio dal 1959 al 1970» del primo Governo Fanfani (disegno di legge n. 129 del 22 settembre 1958), che in sede di discussione al Senato vide l'introduzione di stanziamenti «per l'istituzione e la gestione di scuole materne statali», aprendo così la via all'indispensabile intervento diretto dello Stato nel settore dell'educazione pre-scolastica, che per la sola iniziativa, indiscutibilmente generosa e preziosa, degli enti gestori non statali era riuscita a venire incontro alla necessità di quasi la metà dei bimbi fra i 3 ed i 5 anni.

Com'è noto il «piano» come tale non diventò legge, ma ne scaturirono i «Provvedimenti per lo sviluppo della scuola nel triennio dal 1962 al 1965» (legge 24 luglio 1962, n. 1073) che posero le premesse all'elaborazione di un nuovo piano di sviluppo, da fondarsi sulle risultanze di un'apposita Commissione d'indagine. E la legge-stralcio n. 1073 del 1962 seguiva sostanzialmente per la scuola materna le direttrici del piano Fanfani e, confermando i noti stanziamenti per le gestioni, per l'assistenza e per l'edilizia delle materne non statali (complessivamente 8400 miliardi in tre anni), disponeva stanziamenti per la istituzione e la gestione di scuole materne statali.



Come iniziative parlamentari, risulta che solo dal 1956 in avanti furono presentate alcune proposte di legge socialiste o comuniste, miranti all'istituzione di una vera scuola materna, primo grado del nostro sistema scolastico, recando impostazioni ideologico – politiche non corrispondenti ai nostri ideali ed obbiettivi, mentre non vi è traccia di proposte di provenienza liberale o d'estrema destra. Va ancora ricordato che nel 1962 era stato predisposto dal Ministero della P.I. un ampio e completo disegno di legge per l'istituzione delle scuole materne statali, la regolamentazione di quelle non statali e la riforma della scuola magistrale. Il progetto non fu però approvato dal Consiglio dei Ministri, per fortissime riserve ed opposizioni di varia provenienza.”.

Quello che avvenne nel decennio successivo, fino all'approvazione della Legge 444/68 abbiamo cercato di raccontarlo nella pagine precedenti.

La Cisl Scuola ha seguito costantemente le vicende legate ai processi di innovazione e riforma del sistema pubblico di istruzione e formazione non solo attraverso la consueta e doverosa attività politico-sindacale ma anche attraverso specifiche e periodiche iniziative di più ampio respiro culturale e professionale quali momenti di verifica, di programmazione e di sostegno alle politiche rivendicative e contrattuali.

Vogliamo in particolare riferirci ad un importante convegno nazionale svoltosi a Fiuggi dal 5 all'8 febbraio 1985 sul tema: “Il progetto del Sinascel Cisl per la scuola dai 3 ai 5 anni”.

Gli atti di questo convegno sono stati raccolti nella pubblicazione “**La scuola dai 3 ai 5 anni**” (Roma, 1985, Edizioni Lavoro), del quale riteniamo utile riportare la Prefazione ed uno stralcio della relazione del prof. Lucio Guasti:

“Prefazione

L'attuale scuola materna, anche sul piano della denominazione, risulta essere il frutto di un'ambiguità che, ove non venga rimossa, la condanna a permanere in un'equivoca area educativo-assistenziale, in bilico fra le sale di custodia e le istanze istruzionali che la percorrono.

*Da questa confusione culturale e ordinamentale, a nostro avviso, si può uscire traducendo gli scopi della scuola per la seconda infanzia in un progetto educativo organico, con autonomi obiettivi, una coerente organizzazione del lavoro ed una coraggiosa individuazione dei contorni specifici della professionalità docente. Tutto ciò all'interno di una chiara definizione del ruolo strategico che la scuola fra i tre e i cinque anni gioca quale **segmento iniziale del sistema formativo di base**. L'azione contrattuale e politico-vertenziale del sindacato, ove non voglia appiattirsi in forme di angusto corporativismo, va peraltro ancorata ad un progetto credibile ed ampiamente condiviso, che consenta di attivare le condizioni culturali e socio-politiche nonché il consenso necessari per la rifondazione culturale, strutturale e curricolare dell'attuale scuola materna. Tale profonda convinzione, che ha sempre ispirato l'azione del Sinascel Cisl, ha reso*



possibile la pubblicazione del presente volume. In esso sono raccolte le relazioni presentate al convegno nazionale svoltosi a Fiuggi dal 5 all'8 febbraio 1985 sul tema: «Il progetto del Sinascel Cisl per la scuola dai 3 ai 5 anni».

Un sicuro avanzamento nella riflessione teorica sulla **fondazione pedagogica e istituzionale** della scuola fra i 3 e i 5 anni si collega alla relazione del prof. Lucio Guasti, il quale dimostra con ampie motivazioni scientifiche che il curriculum destinato alla seconda infanzia deve e può avere una sostanziale caratterizzazione pedagogica. L'aspetto assistenziale è infatti interno al concetto di scuola in quanto tale e non esprime una connotazione specifica della scuola materna.

L'analisi condotta sui caratteri distintivi della istituzione scolastica consente di affermare che la scuola per i 3-5 anni **può essere scuola a pieno titolo con una propria autonomia didattica e curricolare all'interno del sistema formativo di base**. E ciò a prescindere dalla questione «obbligo» dal momento che tale requisito, di tipo aggiuntivo, non incide affatto sui caratteri fondanti l'istituzione scolastica; nessuno mette in discussione, infatti, i caratteri di scuola alla secondaria superiore che pur si colloca nell'area della non obbligatorietà.

Storicamente la scolarizzazione inferiore ha sempre dovuto adeguarsi a quella superiore, cioè i programmi scolastici sono nati dall'alto piuttosto che dal basso. Da qui la concezione della materna come fascia preparatoria funzionalizzata al curriculum della scuola elementare.

Una rigorosa teoria dell'istruzione, avvalendosi dei risultati della ricerca nell'area degli studi sull'apprendimento, consente un'inversione della tendenza: costruire il curriculum partendo dal basso affermando il primato del pedagogico nella definizione istituzionale del processo formativo del soggetto in età evolutiva.

La relazione della dott.ssa Rina Gioberti offre importanti proposte per la costruzione del curriculum formativo della scuola per i 3-5 anni, proposte che si articolano sul versante degli alunni e su quello dei docenti.

Sul primo versante la specificità della fascia 3-5 anni risalta per l'attenzione al modo di apprendere dei bambini che conoscono attraverso l'azione; sul secondo versante, le proposte riguardano competenze degli insegnanti per programmare, gestire e verificare un intervento educativo calibrato sui bisogni formativi della seconda infanzia.

La terza relazione, presentata a nome della segreteria nazionale del Sinascel Cisl dalla segretaria nazionale Maria Tassan, prospetta le linee politiche dell'organizzazione in ordine alla soluzione dei problemi posti dalla scuola per la seconda infanzia.

Il volume si pone in continuità con il precedente *Dieci anni di scuola materna in Italia* pubblicato nel 1979 dalle Edizioni Lavoro.

Esso riveste un significato assai più ampio di quello normalmente attribuito agli atti di un convegno. Contiene, infatti, la linea progettuale del Sinascel Cisl per la trasformazione qualificata della scuola dai 3 ai 5 anni e si offre, pertanto, come contributo esterno per un dibattito politico-professionale che travalica i confini degli addetti ai lavori.”

“Prospettive istituzionali e pedagogiche di Lucio Guasti

Programmi e analisi comparativa

Un'analisi storica dell'evoluzione del concetto di educazione e di quello di scuola consentirebbero di comprendere a fondo il significato della maturazione sociale che si è venuta consolidando intorno all'idea stessa di scuola, e di scuola materna in particolare. È sufficiente, per il nostro lavoro, affidarsi al confronto delle dichiarazioni legislative più significative di questo secolo quando, appunto, hanno tentato di concettualizzare il significato di scuola dai tre ai cinque anni.

Nei programmi del 1914 (Rd 4 gennaio 1914, n. 27) si legge: «Il bambino di tre o quattro anni non è ancora il fanciullo. L'asilo non è quindi una scuola... In lui nessun bisogno (ove non si anticipi imprudentemente sulla natura) di servirsi degli strumenti che l'uomo si è elaborato per le funzioni complesse della vita sociale e del pensiero, strumenti che la scuola con l'istruzione obbligatoria fornisce, almeno in grado minimo, a tutti» (ministro Credaro).

Nei programmi del 1945 (dm 9 febbraio 1945) si dice: «La prima e naturale educatrice del bambino è la madre. La scuola materna non può sostituirsi alla famiglia e alla madre, ma deve integrare l'opera e avvicinare il bambino a un mondo più ricco di esperienze. Avrà quindi come punto di orientamento la famiglia e assumerà come propri quei sistemi che sono propri dell'educazione domestica. Il suo ordinamento interno non deve essere improntato a rigidità scolastica, ma conserverà il calore dell'ambiente familiare, affinché il bambino non si senta estraneo e sperduto» (Avvertenze, ministro Arangio Ruiz). Si sottolinea essenzialmente l'aspetto educativo-valoriale, centrato sulla madre e la famiglia, ma anche il concetto di scuola.

Negli orientamenti del 1958 (d.P.R. 17 giugno 1958, n. 584) si dice: «La scuola materna educa il bambino nell'età dai tre ai sei anni, continuando ed integrando, in intima collaborazione, l'opera e le iniziative della famiglia» (Avvertenze, ministro Moro).

Gli orientamenti del 1969 (d.P.R. 10 settembre 1969), così si esprimono nei primi due periodi: «Le finalità della scuola materna risultano dalla legge 18 marzo 1968, n. 444, che ne stabilisce l'ordinamento».

L'articolo 1 precisa che essa «raccolge i bambini nell'età prescolastica da tre a sei anni» e «si propone fini di educazione, di sviluppo della personalità infantile, di assistenza e di preparazione alla frequenza della scuola dell'obbligo, integrando l'opera della famiglia» (ministro Ferrari-Agradi).

L'interesse di questo articolo della legge risiede nel fatto che per la prima volta si registra una definizione legata **più alla scuola che alla famiglia**. Si nota uno spostamento di attenzione verso la scuola e la sua funzione, dichiarando nel contempo esplicitamente il ruolo di integrazione della famiglia. Si pensi alla diversità rispetto ai programmi del 1945: la prima e naturale educatrice del bambino è la madre. Negli orientamenti del 1969 si sottolineano diverse funzioni: l'educazione, lo sviluppo, l'assistenza, la preparazione (alla scuola elementare), l'integrazione dell'opera della famiglia. Ci si trova di fronte a un avanzamento della riflessione e a una progressiva accettazione del carattere di scuola della scuola materna, anche se con qualità sue proprie.

....omissis”.

Dopo la 444/68

La scuola materna statale nata quarantasei anni fa naturalmente non è più quella dei nostri giorni, a partire dalla stessa denominazione.

Il suo impianto ordinamentale, il suo assetto organizzativo, i suoi riferimenti pedagogici e le sue indicazioni didattico/curricolari sono ora disciplinati da nuove disposizioni normative, le cui fonti più aggiornate sono rinvenibili nel **d.P.R. 20 marzo 2009, n. 89** “Revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione ai sensi dell'art. 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n.133” e dalle “Indicazioni Nazionali per il curriculum della scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione”, emanate con **D.M. 16 novembre 2012, n. 254**, pubblicato sulla G.U. n. 30 del 5 febbraio 2013.



Prima come Sinascel Cisl, poi come Cisl Scuola noi abbiamo seguito, come detto, questo cammino; alle iniziative già ricordate vorremmo aggiungere, limitandoci alla mera citazione, tra le altre, alcune particolarmente significative:

- 1) *“C'era una volta la Scuola Materna...La scuola dell'infanzia alle soglie del 2000”* -Mantova, Teatro Bibiena, 16-17 giugno 1995;
- 2) *“Le carte da giocare. Idee e progetti per organizzare la scuola dell'infanzia”* – Napoli, 10 settembre 1996;
- 3) *“La scuola dell'infanzia nella riforma del sistema formativo”* – Bellaria, 1-2 marzo 1997.

La nostra più recente iniziativa dedicata alla scuola dell'infanzia risale alla vigilia dell'ultimo Congresso

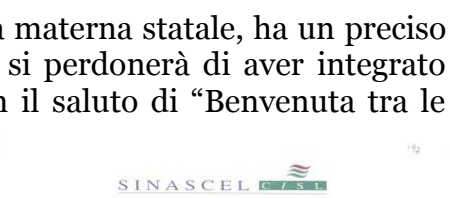
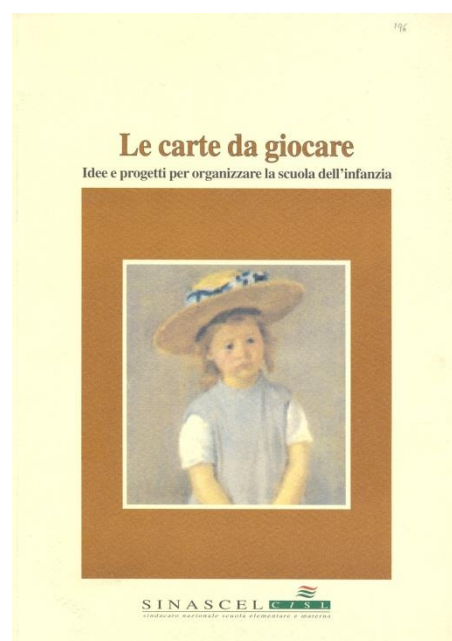
Nazionale di Firenze: *“Una scuola a misura di futuro: Le nuove sfide didattiche e organizzative tra cura e cultura digitale”* – Roma 3 maggio 2012.

La Cisl Scuola ha da sempre considerato la scuola materna, oggi scuola dell'infanzia, uno dei propri “gioielli di famiglia”. Non abbiamo mai abbandonato questo giudizio anche quando qualcuno ha tentato di trasformarla in “bigiotteria”, attraverso un disegno politico-amministrativo maldestro che noi abbiamo in gran parte sventato grazie anche, e soprattutto, alla tenace capacità di resistenza e di mobilitazione della Categoria e alla solidarietà delle famiglie.

Poiché questo “racconto”, pur nella sua parzialità che non rende pienamente giustizia alla ricchezza degli eventi che hanno contrassegnato la “storia” fin qui scritta della scuola materna statale, ha un preciso riferimento cronologico riconducibile alla sua nascita, mi si perdonerà di aver integrato l'augurio di Buon Compleanno reso a questa “norma” con il saluto di “Benvenuta tra le benvenute!”?

Mi affido all'indulgenza... dei Lettori.

Roma, 18 marzo 2014



**La Scuola dell'infanzia
nella riforma
del sistema formativo**