

**L'alleanza tra Stato e scuola per la formazione del cittadino (1859-1958).  
Appunti sulla matrice concettuale e sulla specificità storico-sociale  
dell'Educazione civica scolastica**

**Andrea Rega**

Scuola internazionale di Dottorato in *Formazione della persona e mercato del lavoro*  
Università di Bergamo

**Abstract**

*This article sets out to describe the conceptual origins of Civic Education as established in Presidential Decree 585, dated June 13, 1958. For this reason the paper discusses the role of the State and its institutions with regards to the school legislation from 1859 onwards. Within this pedagogical and historical perspective, a common thread emerges that connects different phases of Italian school history around the same question, namely should the government take upon itself the responsibility of state schools for the purpose of building up citizenship education.*

**Breve Premessa**

Per cercare di comprendere quale sia la specificità dell'Educazione civica, così come si è delineata nel Dpr 13 giugno 1958 n. 585, pare necessario ripercorrere, in prospettiva storico-critica, un ampio segmento di legislazione scolastica che ha inizio nel periodo risorgimentale, per quanto concerne la fase di idealizzazione, e che verrà, progressivamente, attuato a partire dall'indomani dell'unificazione nazionale e, con gli opportuni distinguo, anche dal secondo dopoguerra. Infatti, nel ricercare le radici profonde dell'Educazione civica, emergono - come si cercherà di illustrare nel prosieguo del presente scritto - due ordini di problemi: a) lo Stato assume su di sé la gestione della scuola; b) l'istituzione scolastica diventa depositaria della formazione del cittadino. Queste due questioni - così strettamente legate da poter essere intese come due facce di una stessa medaglia e passibili, pertanto, d'un'unica trattazione - scaturiscono entrambe da una ben delineata idea di scuola che, per quasi un secolo, tra Ottocento e Novecento, informerà di sé, chiaramente con accenti pedagogici diversi, la politica scolastica italiana.

In questo ampio percorso temi importanti della nostra storia contemporanea - in ordine al sentimento religioso, al senso d'appartenenza, al civismo ecc.. - si riversarono all'interno di un progetto educativo. Un prospetto che troverà, talvolta esplicitamente, riscontro nella legislazione scolastica e con il quale alcune élite intesero - in diversi contesti storici e secondo fini più o meno approvabili - 'destare dal sonno' le masse popolari anche attraverso il ricorso alla scuola pubblica. L'Educazione civica rinverdendo anch'essa l'idea di chiedere alla scuola l'onere di formare il cittadino è ascrivibile all'interno di questo processo. Quest'ultima, tuttavia, sul piano valoriale, non può nient'affatto

esser assimilata, in virtù della forte discontinuità che rappresentò il varo della Costituzione, ai provvedimenti legislativi precedenti in materia di educazione del cittadino. Si ritiene opportuno, quindi, nel proseguo del contributo, cercare di suffragare quanto finora accennato, al fine di inferire i tratti specifici dell'Educazione civica.

## Il 'popolo fanciullo' fastidioso custode di autentiche radici

Si ritiene pressoché impossibile scrivere sull'Educazione civica senza confrontarsi con le vicissitudini della nostra storia nazionale. Non si tratta, tuttavia, di riferirsi, esclusivamente, all'iter cronologico che ha condotto al varo del Dpr 13 giugno 1958 n. 585 che, com'è noto, promulgò i *Programmi per l'insegnamento dell'educazione civica negli istituti e scuole di istruzione secondaria* quanto di cercare, all'interno della nostra storia sociale e scolastica, più o meno recente, l'origine di alcuni nodi problematici che hanno portato al palese insuccesso della disciplina: mai attecchita, in realtà, nelle scuole e nelle coscienze professionali dei docenti, di ambito storico-sociale, ai quali, fin dall'inizio, ne venne deputato l'onere dell'insegnamento<sup>1</sup>. Le cause di questo insuccesso sono molteplici<sup>2</sup> e passibili di diversi livelli d'analisi. Tuttavia, si pensa, così come si cercherà di argomentare in seguito, che la causa fondamentale di un tale esito negativo sia proprio quella da cui siamo partiti: l'avocazione monopolistica della scuola allo Stato e lo spostamento della formazione del cittadino esclusivamente o soprattutto sulle spalle della scuola<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Diversi autori sono concordi, pur nella diversità delle prospettive, nel rilevare l'insuccesso dell'Educazione civica nella scuola italiana. Si elencano, a titolo esemplificativo, solo alcuni dei tanti riferimenti utili per approfondimenti: Cfr. L. Corradini e G. Refrigeri, *Civismo oggi: valori comportamenti impegni*, in L. Corradini e G. Refrigeri (a c. di), *Educazione civica e cultura costituzionale. La via italiana alla cittadinanza europea*, Il Mulino, Bologna 1998, pp. 20-23; R. Sani, *La scuola e l'educazione alla democrazia negli anni del secondo dopoguerra*, in M. Corsi e R. Sani (a c. di), *L'educazione alla democrazia tra passato e presente*, Vita e Pensiero, Milano 2004, pp. 43-62; L. Ronga, *Storia, educazione civica e C&C*, in L. Corradini (a c. di), *Cittadinanza e Costituzione. Disciplinarietà e trasversalità alla prova della sperimentazione nazionale. Una guida teorico pratica per i docenti*, Tecnodid Editrice, Napoli 2009, pp. 97-106; L. Corradini, *Il nesso fra Costituzione repubblicana. Dichiarazione universale dei diritti umani, educazione scuola*, in C. Mirabelli (a c. di), *La Costituzione repubblicana. Fondamenti, principi e valori, tra attualità e prospettive*, Edizioni Ares, Milano 2010, pp. 849-854.

<sup>2</sup> Si potrebbe iniziare, senza alcuna pretesa di completezza, con il dire che l'Educazione civica, così come venne presentata nel '58, non è stata capace di catalizzare l'interesse dei giovani studenti finendo, perlopiù senza supporto di un'adeguata riflessione sugli aspetti didattici del suo insegnamento, a una mera elencazione dei fondamenti di Diritto costituzionale; che, malgrado l'importanza da molti riconosciuta a questo insegnamento, esso ebbe pochissimo spazio nell'orario scolastico; che esso veniva svolto dal solo insegnante di storia in assenza di opportuna trasversalità e collegialità necessaria per sostenere un tale onere.

<sup>3</sup> Per questa tesi, cfr. G. Bertagna, *Valutare tutti valutare ciascuno. Una prospettiva pedagogica*, La Scuola, Brescia 2004, pp. 212-221; Id., *Autonomia. Storia, Bilancio e rilancio di un'idea*, La Scuola, Brescia 2008, pp. 50-64. Il tema, pur da posizioni diverse e all'interno di più ampie prospettive di significato, è comunque alquanto dibattuto nella letteratura scientifica. Di seguito si elencano, a titolo esemplificativo, alcuni testi per l'approfondimento: R. Tisato, *Il dibattito sulla scuola in Italia fra la metà dell'Ottocento e gli inizi del Novecento*, in L. Geymonat, *Storia del pensiero filosofico e scientifico*, Garzanti, Milano 1975, vol. V, pp. 618-647; G. Bonetta, *L'avocazione della scuola elementare allo Stato*, in A. Santoni Rugiu (a c. di), *Storia della scuola e dell'Italia dall'Unità ad oggi*, De Donato, Bari 1982, pp. 155-188; G. Chiosso,

Due fenomeni intrecciati che nascono e si strutturano durante le vicende risorgimentali e dopo la formazione dello Stato unitario<sup>4</sup>.

Si potrebbe pensare che individuare la causa dei fallimenti dell'Educazione civica nel processo risorgimentale sia un ingiustificato procedere all'indietro. Infatti, il citato insegnamento nasce, almeno sul piano concettuale, nell'immediato secondo dopoguerra. L'idea è propria di una cerchia di intellettuali cattolici - perlopiù afferenti all'allora Movimento dei laureati cattolici<sup>5</sup> - e reca in sé l'esigenza di promuovere la democrazia quale migliore forma di governo per evincersi, definitivamente, dai fantasmi dello Stato etico<sup>6</sup>. Sul piano della sua attuazione pratica, invece, bisognerà attendere, circa un decennio, dal varo della Costituzione intesa come apice del 'secondo risorgimento'<sup>7</sup>. Periodo nel quale, attraverso un effettivo sistema di democrazia rappresentativa, si realizzò la vera unità di 'tutti' gli italiani. Gli estensori della Carta erano, come noto, i reali rappresentanti di tutta la società civile chiamata al libero esercizio della sovranità. Si giunse, così, attraverso un'ampia maggioranza della rappresentanza popolare: sia alla formulazione di principi comuni e regole condivise, sia alla formazione di solide basi di ordinamento giuridico. Elementi scaturiti da un articolato processo dialogico,

---

*L'educazione nazionale da Giolitti al dopoguerra*, La scuola, Brescia 1983; G. Serafini, *Laicità educazione scuola. Nella pedagogia italiana dall'Unità ai nostri giorni*, Bulzoni, Roma 2003.

<sup>4</sup> Sira Serenella Macchietti ben spiega che la concezione per la quale la scuola diviene un'istituzione educativa avente tra le finalità principali l'onere di promuovere la formazione del cittadino è ascrivibile all'età risorgimentale. Laddove lo stesso sapere pedagogico, invece di affidarsi ad altre istituzioni sociali e politiche, preferì accordare alla scuola il compito di realizzare il 'cemento dell'unità nazionale'. Una tale fiducia, sostiene Sira Serenella Macchietti, nella capacità della scuola di formare la coscienza nazionale promuovendo il civismo è presente, nel corso dell'Ottocento, in diversi programmi scolastici per l'istruzione della recente Italia unita.

Per approfondimenti, vedi: S. S. Macchietti, *Dai «doveri del cittadino» all'«educazione civica e costituzionale»*, in L. Corradini e G. Refriferi (a c. di), *Educazione civica e cultura costituzionale. La via italiana alla cittadinanza europea*, cit., pp. 139-149; Id., *La scuola elementare e l'educazione del cittadino tra l'ultimo Ottocento e primo Novecento*, «Prospettiva EP », 4, 1985, pp. 51-56.

<sup>5</sup> Solo per ricordare alcuni nomi: Gesualdo Nosenigo, Aldo Moro, Fausto Montanari, Aurelia Bobbio ecc..

<sup>6</sup> Si noti, in tal senso, che il Magistero pontificio in tema di Dottrina sociale del b. Pio XII si concentra, a partire dal radiomessaggio in occasione del Natale del 1944, sull'idea di 'democrazia autentica' secondo uno spirito di comunità e fratellanza nell'uguaglianza civile.

<sup>7</sup> L'espressione fu coniata da Don Luigi Sturzo - in un discorso pronunciato nel 1925, da esule, a Parigi - laddove, il fondatore del Partito Popolare Italiano, auspica un 'secondo risorgimento' per l'Italia capace di arginare il degrado della libertà e della democrazia, messe entrambe in crisi dal fascismo, permettendo, così, la libera partecipazione democratica, di tutti i cittadini e di tutte le forze sociali, alla vita politica nazionale. Un 'secondo risorgimento' dove avverrà la vera e prima grande battaglia per la libertà svincolata, contrariamente al primo risorgimento, dagli interessi economici di un élite verso la circolazione delle merci e all'unità di moneta. Cfr. A. Rega, *La Costituzione come risorgimento storico-politico, giuridico e culturale dell'Italia unita. Rispetto delle libertà civili, dignità della persona umana, diritto al lavoro e principio di sussidiarietà quali coordinate essenziali dell'identità nazionale*, in <http://www.unibg.it/cqia>, 29 Marzo 2011, pp. 1-7.

Per approfondimenti, vedi: Istituto Luigi Sturzo (a c. di), *Opera omnia di Luigi Sturzo, La libertà in Italia. Il problema della libertà e della crisi italiana (Parigi, 1925)*, s. II, vol. 5, Edizioni di storia e letteratura, Roma 2003, pp. 173-208; Istituto Luigi Sturzo (a c. di), *Opera omnia di Luigi Sturzo, Politica di questi anni. Consensi e critiche (1948-1949)*, s. II, vol. X, cit., pp. 150-160.

tra diverse matrici di pensiero sociale e politico, convogliati, appunto, all'interno del Testo fondamentale dell'ordine giuridico dello Stato italiano<sup>8</sup>. Don Luigi Sturzo, più volte, sottolineò l'importanza che la classe politica e dirigente avesse una sentita adesione alla Carta costituzionale: sostrato indissolubile della vita civile e democratica di quegli stati moderni a regime costituzionale e democratico con suffragio universale<sup>9</sup>.

Il Dpr 13 giugno 1958 n. 585, istituente l'Educazione civica, venne approvato, propriamente, allo scopo di difendere sia gli esiti della già ricordata stagione politica che per promuovere la conoscenza e l'axiologia della Costituzione nelle scuole. Sembrerebbe, pertanto, impossibile continuare a sostenere l'assunto di partenza il quale cede, ancor più a critiche, se si considera che l'apice del Risorgimento è, almeno dal punto di vista della legislazione costituzionale, rappresentato dalla concessione dall'alto dello Statuto Albertino. La Costituzione italiana, invece, com'è a tutti noto, è l'esito di un percorso, totalmente, democratico.

Tuttavia, la tesi che, nel presente scritto, si vuol cercare di perorare non intende, per nulla, confondere le palesi e marcate differenze di contesti storici, completamente, dissimili. Non si può, ciononostante, evitare di evidenziare - almeno per quanto concerne il tema dell'avocazione della scuola allo Stato e, conseguentemente, della delega a quest'ultima dell'ardua impresa della formazione del cittadino - un ben visibile 'filo rosso' che, come già affermato, partendo dalla stagione risorgimentale, passa per il ventennio fascista, e giunge alla prima decade della seconda metà del Novecento<sup>10</sup>. Siffatto 'filo rosso', si ritiene, sia il frutto di un ostinato pensare - caratterizzante principalmente, anche se non esclusivamente, il periodo sopra indicato - alla scuola come ad un qualcosa da modellare in virtù delle cangianti esigenze delle politiche statuali.

È possibile, inoltre, affermare che un simile procedere si realizzi, drammaticamente, quando la politica scolastica non tiene in opportuna considerazione: il principio per il quale l'onere dell'educazione della prole è compito prioritario delle famiglie<sup>11</sup>. Se la scuola di Stato, pertanto, si muove

---

<sup>8</sup> Don Luigi Sturzo - mentre i lavori della Costituente volgevano al termine e passata, soprattutto, l'esperienza dei totalitarismi nazionalsocialisti distintesi per la negazione totale delle libertà individuali e collettive - rientrerà in Italia dal suo esilio salutando la Costituzione quale sacro ed inviolabile approdo. Cfr. A. Rega, *La Costituzione come risorgimento storico-politico, giuridico e culturale dell'Italia unita. Rispetto delle libertà civili, dignità della persona umana, diritto al lavoro e principio di sussidiarietà quali coordinate essenziali dell'identità nazionale*, cit., p. 3.

<sup>9</sup> Cfr. Ivi, p. 1.

<sup>10</sup> Si pensa che il citato processo possa estendersi, ben oltre il '58, in un continuum di significati ininterrotto - che non verrà preso in esame in questa sede - caratterizzante, eccezion fatta per la stagione riformistica del 2000, diverse importanti tappe, fino alle più recenti, della politica scolastica italiana.

<sup>11</sup> Guido Gonella in apertura di un suo interessante contributo prende in esame la Costituzione irlandese riguardo gli articoli compresi sotto il titolo 'Educazione' evidenziando che la prima preoccupazione del legislatore consisté nel salvaguardare il principio per il quale si riconosce, inequivocabilmente, alla famiglia, e non allo Stato, il diritto di educare. Considerato, però, sostiene Gonella, che non tutte le famiglie hanno il tempo e gli strumenti per alimentare spiritualmente i figli diventa, allora, necessaria la scuola quale istituto ausiliare della famiglia e per la famiglia: «La scuola è un anello di congiunzione tra la vita di famiglia e quella sociale, tra la vita privata e quella pubblica. La scuola ha un valore strumentale in rapporto al fine e al soggetto dell'educazione. Il maestro - dato il diritto di carattere naturale - può avere una delega

verso la negazione di un tale assunto finisce per piegare l'istruzione pubblica agli interessi della collettività statale<sup>12</sup> esentandosi, contemporaneamente, dal rispondere alla profonda richiesta educativa emergente dall'insieme della società civile<sup>13</sup>.

Si potrà obiettare, tuttavia, che sia poco attinente, in riferimento al tema della formazione del cittadino, richiamare l'attenzione sull'idea che il diritto dovere all'educazione<sup>14</sup> sia, principalmente, onere delle famiglie. Eppure, a ben pensare, è palese il nesso che lega questi due estremi. Principalmente: il rispetto del già ricordato diritto dovere permette di pensare alla scuola come ad un 'servizio pubblico' che, si ricorda, non è sinonimo di servizio allo Stato, ma di servizio al popolo in ossequio all'orientamento culturale e valoriale di quest'ultimo espresso, appunto, dalle famiglie. Secondariamente: intendere il diritto dovere all'educazione come prerogativa delle famiglie permette - elemento null'affatto secondario in riferimento alle tematiche dell'educazione alla cittadinanza - di costruire un discorso pedagogico capace di radicarsi nell'istanze di significato profondo della società civile facendosi, pertanto, proposta d'insegnamento in sintonia col sistema valoriale degli stessi nuclei familiari respingendo, così, e con decisione, l'idea di un'educazione che a partire dall'elucubrazioni di un aristocrazia illuminata si dirami alle masse del 'popolo fanciullo'.

In tal senso, si ritiene, emergano - all'interno di tre stagioni (Risorgimento, Fascismo, Italia repubblicana) della nostra storia, profondamente, dissimili - tratti di continuità nel sostrato dell'idea di avocare la scuola allo Stato: onde esigerne la promozione e la stabilizzazione dell'ordine sociale. Il richiedere, infatti, alla scuola di tutti l'assolvimento del ruolo di promotore e stabilizzatore delle grandi evoluzioni storiche, magari promosse e sostenute da alcune élite riformatrici<sup>15</sup>, rende quest'ultima, come già ricordato, assai poco attenta alla

---

dalla famiglia. Il maestro quindi è un mandatario dei genitori». G. Gonella, *Fondamenti giuridici di una scuola cristiana*, «La scuola e l'uomo», III, 2-3, 1946, pp. 1-2. Per approfondimenti, vedi: S. Chistolini, *Il diritto all'educazione tra famiglia e scuola*, «Il Nodo - Scuole in rete», XII, 36, 2009, pp. 33-35; Id., *Famiglia, educazione e socializzazione*, in Cipriani R. (a c. di), *Compendio di sociologia. Fondamenti, ambiti e temi*, Monolite, Roma 2002, pp.121-132.

<sup>12</sup> Aurelia Bobbio, a pochi giorni dal 2 giugno del 1946, così si esprime in merito alla problematica scolastica che dovrà affrontare la Costituente: «Si tratterà invero di decidere se l'educazione dell'uomo debba o no essere prerogativa dello Stato e cioè - implicitamente - se l'uomo abbia come fine supremo della sua esistenza l'interesse della collettività statale [...] o non piuttosto la contemplazione e l'amore di una verità eterna a cui la collettività stessa è ordinata. Si dovrà appurare se la scuola di Stato sia al servizio dello Stato o al servizio del popolo e cioè degli alunni e delle famiglie che lo Stato rappresenta. [...] Tutto ciò fa trepidare ogni cristiano assai più che il sapere se l'autorità suprema dello Stato sarà ereditaria o elettiva». A. Bobbio, *Tempo di Costituente. Il nostro compito*, «La scuola e l'uomo», III, 5, 1946, pp. 1 e 4.

<sup>13</sup> La dicotomia tra 'scuola per lo Stato' e 'scuola per il popolo' si colloca all'interno di una più ampia problematica inerente la sintesi, realizzatasi nello Stato moderno, tra società civile e società politica. Unione, a sua volta, conseguente la sussunzione dell'individuo nello Stato e nei partiti. Per approfondimenti, vedi: G. Bertagna, *Autonomia. Storia, Bilancio e rilancio di un'idea*, cit., pp. 30-38; Id., *Cattolici e laici al servizio dell'Italia unita fondata sulle autonomie*, «Nuova Secondaria», XXVIII, 10, 2011, pp. 56-66.

<sup>14</sup> Cfr. Ivi, pp. 224-227.

<sup>15</sup> Chiaramente il riferimento va, principalmente, al processo risorgimentale e ai primi passi del Fascismo entrambi caratterizzati da un'iniziale diffidenza popolare. Taluni studiosi, tuttavia, anche per quanto concerne il periodo della Resistenza evidenziano la scarsa partecipazione,

reale esigenza educativa scaturente dalle famiglie. È vero, tuttavia, che contestualizzando la problematica, al periodo storico suddetto, emerge che nella stragrande maggioranza dei casi le famiglie erano del tutto prive d'istruzione. Nell'Italia postunitaria, infatti, tre persone su quattro non sapevano né leggere né scrivere e bisognerà attendere il 1921 per assistere alla, quasi totale, inversione di questo rapporto<sup>16</sup>. Ciononostante, malgrado questi dati suggeriscano, effettivamente, il contrario, non è possibile giustificare l'assunto attraverso il quale s'intese la massa popolare come una pletera di gente illetterata e rozza che bisognava educare per liberarla, quanto basta, dal soverchio peso dell'ignoranza verso le mete dell'alfabetizzazione e del civismo. L'idea mazziniana, pertanto, della 'nuova era' là dove la cerchia degli spiriti illuminati si sarebbe fatta carico dell'onere di educare i popolani all'esercizio consapevole dei propri doveri verso la patria - tra i quali doveva essere annoverato anche quello di partecipare alle rivolte armate atte a spodestare i sovrani<sup>17</sup> - misconosceva del tutto che quelle stesse masse popolari d'italiani che si pretese di 'educare al verbo civile', seppur analfabete, e ben prima dell'unificazione, erano, invece, portatrici di un ampio sistema valoriale: vero portavoce delle più autentiche radici dell'italianità che, parafrasando le parole di un libro di Vincenzo Gioberti del 1843, giustificavano 'il primato morale e civile degli italiani'. Roma e, per esteso, l'Italia<sup>18</sup> raffigurarono, infatti, agli occhi del mondo<sup>19</sup>, chiaramente ben prima del Risorgimento<sup>20</sup>, il messaggio spirituale della Santa Romana Chiesa e l'opera di reale civilizzazione dell'antica Roma<sup>21</sup>.

---

della maggior parte della popolazione italiana, alla mobilitazione partigiana discutendone la connotazione di 'guerra civile' e, comunque, criticandone gli esiti in quanto, ben oltre l'avvento della Repubblica, si poteva constatare, in particolar modo, all'interno della classe dirigente impiegata nell'apparato burocratico una marcata continuità con il passato fascista. È indubbio, tuttavia, al di là del dibattito sulla terminologia storiografica, che vi fu, tra il 1943-45, una 'guerra intestina' causata dalle alterne violenze agite da frange estremiste di matrice fascista e partigiana.

<sup>16</sup> Cfr. I. Mattioni, *Fratelli d'Italia, compagni di scuola*, «Nuova Secondaria», xxviii, 2, 2011, pp. 26-28.

<sup>17</sup> Cfr. R. De Mattei, E. Nistri, M. Viglione, *Alle radici del domani. L'Ottocento e il Novecento*, Agedi, Milano 2005, pp. 63-65.

<sup>18</sup> Basti ricordare, in tal senso, che l'Impero Romano d'Occidente, a seguito delle invasioni di Attila e Genserico, si ridurrà, prima della data che fissa il suo formale declino, alla sola Italia nell'aspetto, non del tutto dissimile, da quella che ciascuno ha imparato a conoscere in tempi molto più recenti. Cfr. R. De Mattei, E. Nistri, M. Viglione, *Alle radici del domani. Il Medioevo*, Agedi, Milano 2005, pp. 16-20.

Inoltre è opportuno evidenziare, in questa prospettiva, come l'idea di un'unità d'Italia affondi le sue radici ancor prima degli eventi nefasti, appena ricordati, e sia riconducibile alla divisione in undici regioni della stessa Penisola, ad esclusione della Sicilia e della Sardegna, avvenuta in età augustea. Cfr. G. Tibiletti, *Storie locali dell'Italia romana*, Università di Pavia, Pavia 1978, pp. 11-20.

<sup>19</sup> «Il nome 'Italia', fino all'Ottocento, per gli italiani e gli stranieri, ha sempre indicato più un paradigma di universalità culturale che un'unità territorialmente determinata. [...] Le forme di universalità culturale che il nome evoca e portava indissolubilmente con sé tra gli abitanti della penisola e in ogni parte del mondo erano due. La prima forma ideale era quella di Roma, rivisitata con l'innesto greco-classico condotto nell'umanesimo-rinascimentale, e diventata classicismo alla fine del settecento. La seconda universalità, ancor più vasta, in parte molto diversa, ma in parte anche sovrapposta alla prima era rappresentata dal Cristianesimo, con il suo simbolo terreno, il papato romano». G. Bertagna, *Cattolici e laici al servizio dell'Italia unita fondata sulle autonomie*, cit., p. 56.

## Dalle 'masse popolari' alla 'personalità del giovane'

Nella presente sezione si cercherà di ricostruire, attraverso la messa a fuoco delle tappe più salienti, il percorso che dal 1861 al 1958 ha caratterizzato, sul piano della legislazione scolastica, l'insieme delle problematiche descritte nel precedente paragrafo. Si cercherà, pertanto, senza la pretesa della completezza, di fornire alcuni riferimenti giuridici che si è ritenuto opportuno, allo scopo di favorire la chiarezza espositiva, organizzare in successione cronologica e suddividere in tre grandi passaggi: 1859-1911; 1923-1939; 1945-1958. Lo scopo della seguente riepilogazione di carattere storico-legislativo consiste nel fornire il risvolto documentario del processo di avocazione della scuola allo Stato al fine di formare il cittadino.

### ***La scuola come opificio dell'identità nazionale secondo il prospetto della classe dirigente liberale***

Il primo passaggio (1859-1911) è, rispetto alle due successive periodizzazioni, il più esteso sia dal punto di vista cronologico che per l'ampia serie di provvedimenti legislativi che, in ottemperanza alle finalità qui perseguite, verranno richiamati: Regio decreto legislativo n. 3725; Istruzioni ai maestri delle scuole primarie sul modo di svolgere i programmi approvati con R. D. del 15 settembre 1860; Legge Coppino 15 luglio 1877; Programmi scolastici del 1888; Programmi Baccelli del 1894; Legge 8 luglio 1904, n. 407 e Legge 21 luglio 1911, n. 861.

Il Regio decreto legislativo n. 3725 del 13 novembre del 1859 - conosciuto come Legge Casati, attuata, però, a partire dal 1861 - presentava 380 articoli atti a disegnare l'apparato strutturale dell'intero sistema scolastico italiano e, soprattutto, a porre a carico del neo-nato Stato italiano unitario tutto l'onere dell'azione educativa verso i cittadini in ottemperanza al principio, seppur molto ristretto, dell'obbligatorietà e gratuità dell'istruzione. Per quanto riguarda il tema che ci interessa, conteneva diversi richiami ai 'doveri dell'uomo e del cittadino'.

---

<sup>20</sup> «Verso la fine della repubblica romana, si era in tal modo costituita una solida unità territoriale, giuridica e amministrativa, che non si denominava romana o latina, bensì italiana (o italica come si diceva allora latinamente). Ma essa era, più profondamente, anche un'unità di tipo culturale. Il nome 'Italia', infatti, compare già nel secondo verso dell'Eneide di Virgilio e ricorre spesso in tutto il poema, risaltando in modo particolare nel duplice grido di gioia: 'Italia, Italia!' che esce dal petto dei compagni di Enea quando, nelle brume del primo mattino, avvistano le coste della 'umile Italia' verso cui il destino li aveva indirizzati». E. Agazzi, *L'Italia come realtà storica e culturale*, «Nuova Secondaria», xxviii, 2, 2010, p. 5.

<sup>21</sup> Vincenzo Gioberti, così, descrive, in prosa, il concetto - che già fu del primo Dante in lirica « [...] la quale e 'l quale, a voler dir lo vero, fu stabilità per loco santo u' siede il successor del maggior Piero» (*Inferno, Canto II*) - laddove l'Impero Romano si identifica quale, imprescindibile, fondamento affinché nella stessa città di Roma si potesse instaurare la Cattedra di Pietro: «Roma capitale civile del mondo civile, la più celebre città dell'universo nell'Ennicismo divenne sotto il Cristianesimo la capitale religiosa del mondo religioso, e non perdette per tal modo la sua primazia, e la sua celebrità. Questa meravigliosa città ha pertanto in due distinte epoche distinta la sua storia, e gli annali del suo impero; e la rovina del suo primo regno è la culla del secondo. Essa è sempre Centro nell'uno e nell'altro caso; e il secondo suo dominio è tanto più forte e lungo del primo quanto la forza e la durata del senso religioso, che nacque coll'uomo, e morirà soltanto coll'uomo supera quello di tutte le cose umane». V. Gioberti, *Pensieri numerati*, Cedam, Padova 1993, p. 278.

Limitandosi, per esempio, all'esiguo percorso di formazione previsto per i futuri maestri maschi (scuola normale), prevedeva un insegnamento denominato delle 'Nozioni generali dei Diritti e dei Doveri dei Cittadini in relazione allo Statuto, alla Legge Elettorale, all'Amministrazione Pubblica'. Il maestro, quindi, per la legge Casati e in generale per la scuola del nuovo Stato unitario, come ben descrive tutta una serie di letteratura per ragazzi intimamente votata all'opera di nazionalizzazione<sup>22</sup>, doveva, al di là dei pesanti stenti economici, incarnare il cittadino modello, senza incrinature, che attraverso l'esempio è chiamato ad 'educare' gli alunni al rispetto indefesso dello Stato<sup>23</sup>.

In questo stesso contesto, inerente la formazione dei maestri postunitari, non si può non far menzione delle 'Istruzioni ai maestri delle scuole primarie sul modo di svolgere i programmi approvati con R. D. del 15 settembre 1860'. Nelle indicazioni redatte dall'ispettore Angelo Fava, vero compilatore della Legge Casati<sup>24</sup>, si richiede, senza troppi giri di parole, agli insegnanti di 'ammaestrare' gli alunni per renderli obbedienti alle leggi dello Stato.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Il testo più rappresentativo - in riferimento alla serie di scritti per ragazzi atti alla foggatura del nuovo cittadino italico - è, sicuramente, il libro 'Cuore' del 1886: vero capolavoro di apologetica risorgimentale. Si legga uno stralcio della lettera - che sarebbe più opportuno definirla come un manifesto d'assoluta deferenza, fervore e immolazione verso il Re e L'Italia - indirizzata ad Enrico dal padre: «Tu comprenderai allor l'amor di patria, sentirai la patria allora, Enrico. Ella è una così grande e sacra cosa che se un giorno io ti vedessi tornar salvo da una battaglia combattuta per la Patria, salvo te, che sei la mia carne e l'anima mia, e sapessi che hai conservato la vita perché ti sei nascosto alla morte, io tuo padre, che t'accolgo con un grido di gioia quando torni da scuola, io t'accoglierei con un singhiozzo d'angoscia, e non potrei amarti mai più, e morirei con quel pugnale nel cuore». E. De Amicis, *Cuore*, Newton Compton, Milano 1994, p. 104.

Non ci si stupisca, tuttavia, di come un giornalista, Edmundo De Amicis, prestato alla letteratura giovanile sia riuscito, con tale efficacia, nel cantare le belliche virtù e l'indefesso valore civile; in quanto, come ricordò Aldo Agazzi, egli sosteneva che « [...] gli uomini sono come liquidi e prendono la forma del recipiente in cui sono versati ». A. Agazzi, *Il '68 fantasia al potere, somari in cattedra*, «Avvenire», XL, 107, 2007, p. 4.

Si ricorda, inoltre, solo per fare alcuni esempi, oltre il celeberrimo *Cuore*, altri testi ascrivibili alla medesima prospettiva di significati: C. Collodi, *Viaggio per l'Italia di Giannetto* (1880) e L. Bertelli, *Il Giornalino di Gian Burrasca* (1907).

<sup>23</sup> Per questa tesi, Cfr. R. S. Di Pol, *Cultura pedagogica e professionalità nella formazione del maestro italiano. Dal Risorgimento ai giorni nostri*, Sintagma Editrice, Torino 1998, pp. 44-51; F. V. Lombardi, *I programmi per la scuola elementare dal 1860 al 1985*, La Scuola, Brescia 1987, pp. 10-12; M. C. Morandini, *Da Boncompagni a Casati: la costruzione del sistema scolastico nazionale (1846- 1861)*, in L. Pazzaglia e R. Sani (a c. di), *Scuola e società nell'Italia unita. Dalla Legge Casati al Centro-Sinistra*, La Scuola, Brescia 2001, pp. 24-35; B. Incatasciato, *Leggere, scrivere, far di conto. Per una storia della didattica nella scuola elementare*, in T. Tomasi (a c. di), *L'istruzione di base in Italia (1859-1977)*, Vallecchi, Firenze 1978, pp. 128-134; I. Mattioni, *Fratelli d'Italia, compagni di scuola*, cit., pp. 26-28.

È, tuttavia, opportuno, rilevare, in merito alla funzione del maestro elementare postunitario, quanto sostenne Tina Tomasi sulla scorta della relazione finale, inerente i temi dell'operatività del principio dell'obbligo scolastico, redatta dell'ispettore Gerolamo Buonazia tra il 1868 e il 1872. La studiosa, infatti, ricorda che, in quel periodo, non pochi comuni affidarono le scuole al clero e che in alcune di queste vi erano palesi atti di dispregio per le istituzioni statali. Cfr. T. Tomasi, *L'istruzione di base nella politica scolastica dall'Unità ai nostri giorni*, in T. Tomasi (a c. di), *L'istruzione di base in Italia (1859-1977)*, cit., pp. 3-17.

<sup>24</sup> Cfr. F. V. Lombardi, *I programmi per la scuola elementare dal 1860 al 1985*, cit., pp. 7-9.

<sup>25</sup> Cfr. S. S. Macchietti, *Dai «doveri del cittadino» all'«educazione civica e costituzionale»*, cit., pp. 139-141; B. Incatasciato, *Leggere, scrivere, far di conto. Per una storia della didattica nella scuola elementare*, in T. Tomasi (a c. di), *L'istruzione di base in Italia (1859-1977)*, cit., pp. 130-



Nel 1875, seguendo la medesima scia di significati, prende avvio la commissione Bonghi istituita con il preciso scopo di realizzare un vaglio della letteratura per ragazzi, acciocché le scuole adottassero una serie di libri di lettura maggiormente rispondenti allo spirito del tempo: storie, perlopiù, promuoventi il civismo e il rispetto delle regole dello Stato. Tuttavia, occorre precisare, che anche la manualistica scolastica non era per null'affatto scevra dal riverberare il medesimo impianto ideologico<sup>26</sup>.

Uno dei punti nodali della periodizzazione è la Legge Coppino 15 luglio 1877. Il provvedimento, com'è noto, si caratterizza, maggiormente anche se non esclusivamente, per l'innalzamento dell'obbligo scolastico, fino a 9 anni d'età, e per l'approntamento di un sistema di sanzioni a sfavore degli inadempienti. Tuttavia, per l'economia del presente scritto, è utile evidenziare che con la Legge Coppino viene introdotto, nell'ambito dell'educazione elementare, l'insegnamento delle 'prime nozioni dei doveri dell'uomo e del cittadino' che andrà a sostituire 'l'esposizione dei fatti più notevoli della storia nazionale' previsti, per il ciclo primario, dalla precedente Legge Casati. A tutto ciò si unisca il fatto, non secondario, che la Legge del 15 luglio 1877 pur senza abrogare, ufficialmente, l'insegnamento della religione cattolica non lo menzionò affatto tant'è che alcune scuole comunali si sentirono d'intendere l'omissione quale abolizione. Null'affatto difficile, tuttavia, interpretare fin a tal punto l'intenzione del legislatore, peraltro, ascrivibile in un più ampio progetto di laicizzazione<sup>27</sup>. Appare, infatti, palese che le, già menzionate, 'prime nozioni dei doveri dell'uomo e del cittadino' fossero state approntate onde promuovere l'ethos del civismo sul senso religioso.

Un tale orientamento ideologico è, ancora peraltro ravvisabile, nelle successive disposizioni in merito ai programmi scolastici del 1888: dove venne introdotta, all'apice dell'anticlericalismo, l'«Educazione al dubbio».

Nella successiva riforma di quest'ultimi, Programmi Baccelli del 1894, pur tornando a comparire il termine 'educazione religiosa' - nell'accezione, però, di coronamento dell'educazione domestica - si ribadisce, sempre in riferimento alla scuola elementare, l'idea di un percorso che, anche attraverso gli insegnamenti della storia e della geografia, promuova: il vivere civile, l'amor di patria svegliando, così, il sentimento dell'italianità.

L'inizio del Novecento, in continuità con le stagioni precedenti, mantiene, in termini di politica scolastica, l'idea per la quale l'educazione del popolo è nei diritti esclusivi dello Stato<sup>28</sup>. Questo periodo iniziale si caratterizzerà, pertanto,

---

131; P. Ortoleva, M. Revelli, *Storia dell'età contemporanea. Dalla seconda rivoluzione industriale ai giorni nostri*, Edizioni Scolastiche Bruno Mondadori, Milano 1993, pp. 186-188.

<sup>26</sup> Cfr. S. S. Macchietti, *Dai «doveri del cittadino» all'«educazione civica e costituzionale»*, cit., p. 148.

<sup>27</sup> Cfr. T. Tomasi, *L'idea laica nell'Italia contemporanea*, La Nuova Italia, Firenze 1971, pp. 28-43; R. Fornaca, *La politica scolastica della Chiesa. Dal Risorgimento al dibattito contemporaneo*, Carocci Editore, Roma 2000, pp. 26-27; R. Cirelli, *Il processo unitario da Napoleone Bonaparte a Porta Pia*, in F. Pappalardo e O. Sanguinetti (a c. di), *1861-2011 A centocinquanta anni dall'Unità d'Italia. Quale identità?*, Edizioni Cantagalli, Siena 2011, pp. 80-83; E. Bressan, *Una religione per la nuova Italia*, «Nuova Secondaria», xxviii, 2, 2010, pp. 40-42.

<sup>28</sup> Nel 1876, Andrea Angiulli, professore di Pedagogia all'Università di Bologna, nel sostenere la sua concezione organica dello Stato per la quale quest'ultimo, tra le altre cose, è chiamato ad indirizzare il fine ultimo dell'educazione pubblica, così si esprimeva: «L'educazione del popolo è

per una serie di provvedimenti tesi, come noto, a completare il totale passaggio, dai comuni allo Stato, dell'onere della gestione della scuola elementare. Passaggio culminato con il varo della Legge 4 giugno 1911, n. 487, meglio nota come Legge Daneo-Credaro. Tuttavia, occorre evidenziare due provvedimenti di minor risonanza generale, eppure nodali nella prospettiva del presente lavoro: Legge 8 luglio 1904, n. 407 e Legge 21 luglio 1911, n. 861.

La prima, a firma del ministro Orlando, conteneva i 'Provvedimenti per la scuola e per i maestri elementari', occorrerà ricordare che questo provvedimento, non solo innalzò l'obbligo scolastico, ma istituì una classe aggiuntiva, al ciclo d'istruzione primario, appunto, la 6° classe. È interessante, ai fini del presente scritto, rilevare come anche le disposizioni del ministro Orlando siano, in materia di formazione del cittadino, del tutto aderenti alla linea tracciata, quasi mezzo secolo prima, dalla Legge Casati che, per altri versi, il dispositivo di legge del 1904 intendeva superare e migliorare. Si legge, infatti, tra le materie di insegnamento per la classe 5° e 6°: 'Nozioni di storia civile d'Italia del XIX secolo, anche in relazione ai fatti economici'; 'Nozioni delle istituzioni civili dello Stato e di morale civile'.

La seconda, Legge 21 luglio 1911, n. 861, invece, a firma del ministro Credaro, contenete la regolamentazione circa le 'Istituzioni di corsi magistrali in comuni sedi di ginnasio isolato e privi di scuola normale'<sup>29</sup> ribadisce come necessario per la formazione dei futuri maestri - questa volta, contrariamente alla legge Casati, sia per i maschi che per le femmine - un insegnamento sulla 'Storia d'Italia con speciale riguardo al Risorgimento'.

### ***La discontinuità del '23 e la deformazione della scuola ad apparato ideologico dello Stato etico***

Il secondo passaggio (1923-1939) è caratterizzato, chiaramente, dalla stagione fascista e, prenderà, brevemente, in esame, ai soli scopi qui perseguiti: il R. D. 1° ottobre 1923, n. 2185, i Programmi del 1934 e la Carta della scuola del 1939. È noto come qualsivoglia regime totalitario veda nella scuola come nell'editoria, nel cinema ecc.. una possibile cassa di risonanza e in tal senso, il Fascismo non fa eccezione, soprattutto, a partire, anche in termini di legazione scolastica, dagli anni '30. Ciononostante, sarebbe del tutto ingiustificato, sul piano culturale, e del tutto infondato, sul piano della riflessione pedagogica e della

---

un fatto di utilità generale, tocca l'esistenza di tutto l'organismo sociale, e però è un dovere nazionale, e cade nelle appartenenze dello Stato. [...] L'educazione nazionale attua la condizione indispensabile alla libertà e al benessere di tutti, è un principio di ordine, e non può essere abbandonato all'arbitrio degli individui o di una classe. Ammettere la libertà in questo dominio, sarebbe lo stesso che ammettere potersi dagli individui distruggere le basi della vita sociale. [...] Lo Stato, come nota giustamente J. Simon, non piglia il posto dell'industria privata; piglia il posto che l'industria privata lascerebbe vuoto». A. Angiulli, *La pedagogia, lo Stato e la famiglia*, La Nuova Italia, Firenze 1961, 3 ed., pp. 19-21.

<sup>29</sup> All'interno della Legge Daneo-Credaro è dichiarato l'impegno - da compiersi, peraltro, nei sei mesi successivi alla pubblicazione della stessa - a una revisione di quanto disposto dalla Legge 12 luglio 1896, n. 293 in merito alla scuola normale per la formazione dei maestri. La citata Legge 21 luglio 1911, n. 861 doveva essere, stando agli intenti dell'allora ministro Credaro, una norma transitoria in attesa di una più puntuale sistemazione della materia che non gli riuscì a causa di una crisi del Governo Giolitti. Per approfondimenti, vedi: R. S. Di Pol, *Scuola e popolo nel riformismo liberale d'inizio secolo*, Torino, Marco Valerio Editore 2002, pp. 94-103.

legislazione scolastica, inserire nel suddetto processo l'operato di Giovanni Gentile e Giuseppe Lombardo Radice per la Riforma scolastica del '23.

Si noti, agli scopi del presente scritto, che i Programmi del 1923 per la scuola elementare in riferimento alla 5° classe prevedono i seguenti insegnamenti: 'Doveri e diritti del cittadino'; 'Nozioni elementari sulle istituzioni politiche e amministrative'; 'Nozioni elementari sulla amministrazione della giustizia'. A fine dell'elenco alla sezione 'Avvertenze' si esplicitano, così, le direttive didattiche: «Non, quindi, trattazione sistematica, non filze di nomi o di norme o di leggi, ma piana e piacevole conversazione - anche occasionale, e pertanto più gradita e proficua - tra docente e discenti su tutto ciò che può interessare questi ultimi» (R. D. 1° ottobre 1923, n. 2185). Si osserva, immediatamente, una notevole distanza con la legislazione scolastica risorgimentale. Infatti - pur nel ribadire che alla scuola appartiene l'onere di formare il cittadino e che lo Stato ha nell'educazione un ruolo superiore alla famiglia<sup>30</sup> - aumenta e di molto il gradiente culturale, appunto, con le nozioni sulla giustizia e sulla politica amministrativa e, al contempo, si riduce il verbalismo e il nozionismo<sup>31</sup>: palese segno di una marcata discontinuità con il positivismo pedagogico<sup>32</sup> e di una rinnovata sensibilità nei riguardi della maturazione intellettuale e socio-affettiva dell'allievo<sup>33</sup>. Componente, quest'ultima, ancor più valorizzata dall'altrettanto chiara ripresa dell'insegnamento obbligatorio della dottrina cristiana, conforme alla tradizione cattolica, inteso, in accordo col sentimento religioso della stragrande maggioranza della società civile, 'a fondamento e coronamento della istruzione elementare'<sup>34</sup>. Tuttavia, malgrado questi ampi e importanti segni di discontinuità con la legislazione scolastica risorgimentale, occorre evidenziare, fuori dal contesto dell'istruzione primaria, per chiarezza storica, la continuità nell'interesse, che già fu del Casati, di formare la classe dirigente attraverso il percorso liceale classico. Il Regime fascista - al di là, purtroppo, dei programmi del '23 - estendeva il suo primato anche sull'editoria scolastica riuscendo, così, a far passare, finanche nelle aule scolastiche, l'idea che legava al patriottismo risorgimentale l'auto-esaltazione dei propri fasti.

I programmi del '34 per la scuola primaria, infatti, abbandonate, definitivamente, le direttive filosofiche e pedagogiche del '23, sposeranno, invece, senza alcuna remora e fin dal loro prologo, la teleologia fascista. È,

---

<sup>30</sup> T. Tomasi, *Idealismo e fascismo nella scuola italiana*, La Nuova Italia, Firenze 1969, pp. 14-24.

<sup>31</sup> Antonio Santoni Rugiu rileva - riferendosi maggiormente ma non esclusivamente al Liceo classico - come la messa in discussione da parte di Gentile e di Lombardo Radice della retorica dell'insegnamento ottocentesco resti, effettivamente, soltanto teorica in quanto, anche dopo la riforma del '23, permarranno, sotto altre denominazioni, medesimi insegnamenti e simili modelli pedagogici: «Con la riforma del '23 gli idealisti si illudono di spazzare via i residui di vecchio retoricismo e grammaticismo nella prassi metodologica, ma in realtà si tratta di cambiamenti che non si possono fare per decreto o per circolare». A. Santoni Rugiu, *Orientamenti culturali, strumenti didattici, insegnanti e insegnamenti*, in A. Santoni Rugiu et alii, *Storia della scuola e storia dell'Italia*, De Donato, Bari 1982, p. 13.

<sup>32</sup> Cfr. A. Carlini, *La nostra scuola. Corso di lezioni all'Associazione Magistrale Fascista di Trieste (1926)*, La Nuova Italia, Firenze 1933, pp. 37-51.

<sup>33</sup> Cfr. B. Incatasciato, *Leggere, scrivere, far di conto. Per una storia della didattica nella scuola elementare*, cit., pp. 150-155.

<sup>34</sup> Cfr. M. Ostenc, *La scuola italiana durante il fascismo*, Laterza, Roma-Bari 1981, pp. 90-100.

inoltre, opportuno ricordare che diversi enti affiancavano la scuola nel programma di fascistizzazione delle masse tra questi il più pervasivo fu, sicuramente, l'Opera Nazionale Balilla<sup>35</sup>, poi confluita nella 'Gioventù italiana del littorio', che oltre a gestire le diverse attività extrascolastiche si occupava dell'insegnamento dell'educazione fisica<sup>36</sup>.

Tuttavia la rottura, ancor più evidente, con l'attualismo gentiliano - manifestatasi già a partire dagli anni trenta - è rappresentata da 'La carta della scuola'. Il documento, licenziato dal ministro Bottai il 19 gennaio del 1939, nel massimo della chiarezza possibile, mutua l'impianto educativo della GIL<sup>37</sup>.

### ***La scuola, nel secondo dopoguerra, verso la democrazia sostanziale e il sentimento popolare***

Il terzo passaggio (1945-1958), sempre attenendosi ai criteri di periodizzazione ricordati ad inizio paragrafo, si ritiene caratterizzato dalle seguenti tre disposizioni in materia di politica scolastica: Decreto luogotenenziale del 24 maggio del 1945, Dpr 14 giugno 1955, n. 503 e il Dpr 13 giugno 1958 n. 585.

Il Decreto luogotenenziale del 24 maggio del 1945, attraverso il quale Carl Washburne promulgò i nuovi programmi per la scuola materna ed elementare, ebbe scarsa eco, malgrado passaggi di notevole spessore pedagogico, nella successiva politica scolastica italiana<sup>38</sup>. Tuttavia, occorre evidenziare, ai fini del presente scritto, che il provvedimento, affine all'attivismo del Dewey, conteneva un insegnamento denominato 'Educazione, morale, civile e fisica', per le classi 4° e 5° elementare, che, del tutto scevro degli ecc essi del verbalismo risorgimentale e della trionfale retorica fascista, preferì sperimentare, anche nei bambini, interessanti pratiche di autogoverno<sup>39</sup>. Le disposizioni di Washburne rappresentarono, quindi, il primo espediente per un'educazione alla democrazia capace, attraverso l'esercizio di una cittadinanza responsabile, di liberarsi degli scheletri del recente totalitarismo. Ciononostante, è opportuno evidenziare come la 'Sottocommissione Alleata', fin dalla premessa, denunciò, con estrema chiarezza, il vero scopo per il quale si avvertì la necessità di procedere alla stesura dei programmi del '45: occorre, infatti, che la scuola elementare - considerando i suoi diversi insegnamenti come un 'tutto unitario e armonico' - si facesse carico di promuovere la rinascita della vita nazionale combattendo il

---

<sup>35</sup> Aurelia Bobbio è autrice di pagine interessanti sull'esito dell'intervento educativo, talvolta addestramento, promosso dall'Opera Nazionale Balilla. Per approfondimenti, vedi: A. Bobbio, *Rieducare gli italiani*, «La scuola e l'uomo. Supplemento per gli insegnanti al BOLLETTINO DI STVDIVM», Luglio 1944, pp. 1 e ss.; Id., *Crisi spirituale dei «Balilla»*, «La scuola e l'uomo», III, 7-8, 1946, p. 3; Id., *Crisi spirituale dei «Balilla» II*, «La scuola e l'uomo», III, 9, 1946, p. 3.

<sup>36</sup> Cfr. T. Tomasi, *Idealismo e fascismo nella scuola italiana*, cit., pp. 141-152.

<sup>37</sup> Cfr. S. S. Macchietti, *Dai «doveri del cittadino» all'«educazione civica e costituzionale»*, cit., pp. 150-152; R. De Mattei, E. Nistri, M. Viglione, *Alle radici del domani. L'Ottocento e il Novecento*, cit., p. 328.

<sup>38</sup> Cfr. R. Sani, *La scuola e l'educazione alla democrazia negli anni del secondo dopoguerra*, in M. Corsi e R. Sani (a c. di), *L'educazione alla democrazia tra passato e presente*, cit., pp. 46-50; T. Tomasi, *La scuola italiana dalla dittatura alla repubblica*, Editori Riuniti, Roma 1976, pp. 155-165.

<sup>39</sup> Cfr. A. Agazzi, *Le scuole nuove e l'attivismo*, in A. Agazzi et alii, *Questioni di storia della pedagogia*, La Scuola, Brescia 1963, pp. 979-982; T. Tomasi, *L'istruzione di base nella politica scolastica dall'Unità ai nostri giorni*, cit., pp. 24-25.

‘pernicioso analfabetismo spirituale’ palesato dall’‘immaturità civile’ che è ‘grave forma d’ignoranza’ dalla quale scaturisce l’impreparazione alla vita politica e l’insensibilità verso i problemi sociali<sup>40</sup>. È palese, pertanto, come le disposizioni di Washburne per la scuola elementare, si pongano in stretta continuità con il Risorgimento per quanto concerne il processo d’avocazione della scuola allo Stato. La scuola, ancora una volta, dovrà prendersi l’onere di guidare ‘il popolo fanciullo’: anche se nel 1945, contrariamente al 1861, all’amore indefesso per il Re e la regina si preferì, distinzione null’affatto secondaria, quello per la democrazia. Il fondamento concettuale e operativo delle direttive per l’educazione primaria redatte dalla ‘Sottocommissione Alleata’ è, pertanto, sintetizzabile nell’impegno a preparare il fanciullo alla vita civile; necessario, a tale scopo, che il maestro: nell’esercizio dell’alto senso di responsabilità sociale si faccia esempio, al di là della preparazione professionale, di incorruttibilità in quanto ‘maestro di vita’.

I ‘Programmi Ermini’, un decennio successivi a quelli dell’immediato dopoguerra, furono l’apice di un sostanzioso impegno dello Stato a favore dell’organizzazione strutturale della scuola. Lo scenario del primo dopoguerra che aveva, fortemente, caratterizzato la stesura dei ‘Programmi del 1945’ è ormai, decisamente, alle porte e si era partecipi di un periodo relativamente stabile sul piano politico e sociale<sup>41</sup>. La Costituzione, inoltre, cominciava a sedimentarsi nelle coscienze di diversi politici: quale testo giuridico fondamentale che, contrariamente al passato, era il frutto della partecipazione degli italiani, che, usciti da lunghi anni di privazione delle libertà civili, iniziavano, secondo le regole democratiche, a prender parte alla nuova vita politica del Paese. I ‘Programmi Ermini’ rappresentano, peraltro, una chiara ripresa di vigore del miglior fiore della pedagogia italiana del tempo che intese riscrivere, secondo la propria filosofia dell’educazione, le direttive per la scuola italiana. Non venne tralasciata, tuttavia, la matrice attivistica caldeggiata nel ’45, ma si preferì annodarla, concettualmente, alla tradizione cristiana allontanandosi, così, dai propositi del Dewey per riabbracciare le tesi del Lombardo Radice. La continuità con il ’23<sup>42</sup> è, peraltro, chiarissima: basti pensare all’importanza data al carattere fantastico della mentalità infantile e alla sentita ripresa dell’idea della religione cristiana a fondamento e coronamento della formazione elementare. Ai fini propri del presente scritto è necessario evidenziare che i ‘Programmi Ermini’, assieme alle disposizioni per la scuola elementare del 1923, rappresentano, ancor più marcatamente i due fondamentali tentativi, della scuola della storia italiana finora presa in esame, di spezzare i vincoli risorgimentali che vollero fare dell’edificio scolastico un ripetitore ideologico preferendo a tale scenario, così come si evince dai ‘Programmi del ’55’, una scuola intrisa di spirito di libertà là dove lo Stato invece che asservirsene ne avrebbe dovuto tutelare l’autonomia. Per questa ragione nei ‘Programmi Ermini’, dove la suddetta eccezionale discontinuità emerge con

---

<sup>40</sup> Cfr. Ministero della Pubblica Istruzione, *Programmi per le scuole elementari e materne*, «Bollettino Ufficiale del Ministro della Pubblica Istruzione», 1945, 7-8, pp. 266-270.

<sup>41</sup> Cfr. M. Civra, *I programmi della scuola elementare dall’Unità d’Italia al 2000*, Marco Valerio Editore, Torino 2002, pp. 113-121.

<sup>42</sup> Cfr. F. V. Lombardi, *I programmi per la scuola elementare dal 1860 al 1985*, cit., pp. 481-482.

più vigore, si avverte in termini educativi il maggior peso dato all'idea della *res pubblica cristiana* non più in collisione, ma a fondamento dell'idea di patria.

### ***Linee di continuità con il passato e nuove prospettive: l'avvento dell'Educazione civica***

Con il '58, invece, si arriva all'ultima tappa del percorso qui proposto. L'allora Ministro dell'istruzione, Aldo Moro, raccogliendo l'appello di alcuni e traendo validi riferimenti da quanto emerse dal documento finale<sup>43</sup> del Convegno dell'Uciim tenutosi a Catania nel '57 - incontro convocato, su invito di Gesualdo Nosengo<sup>44</sup>, onde discutere, appunto, i problemi legati all'insegnamento, allo studio e alla comprensione della Carta costituzionale, congiuntamente, alla promozione dell'educazione del cittadino - varerà il provvedimento del 13 giugno del 1958 istituente l'Educazione civica. Insegnamento, quest'ultimo, che, invariato nella forma e nei contenuti, per quasi un cinquantennio, mese più mese meno, ha figurato, più sul piano formale che sostanziale, quale disciplina, afferente all'area storico-sociale, chiamata alla formazione della cittadinanza a favore degli studenti italiani tra gli 11 e 14 anni. Occorre dire, fin da subito, che malgrado il provvedimento istituente l'Educazione civica sia alquanto stringato - soprattutto se si relaziona all'ampio dibattito pedagogico nostrano che dall'immediato dopoguerra iniziò a concentrarsi attorno ai temi dell'educazione al cittadino<sup>45</sup> - non è, per nulla, di facile collocazione all'interno dell'ampio panorama storico che ivi si è cercato di ricostruire. Il Dpr 13 giugno 1958 n. 585, infatti, convoglia in sé taluni elementi concettuali che lo legano al panorama di significati promosso dai 'Programmi del '55'; mentre, per quanto possa risultare ardita l'ipotesi, si rintracciano altrettante argomentazioni in comune con quella che si potrebbe definire la 'linea d'ispirazione risorgimentale' tracciata da diverse disposizioni legislative che, ben oltre la seconda metà dell'Ottocento, caratterizzarono, come sopra detto, il sistema scolastico italiano inteso quale

---

<sup>43</sup> Cfr. Uciim, *L'educazione civica e l'insegnamento della Costituzione. Testo della dichiarazione conclusiva elaborato dopo il Convegno Nazionale di studio tenuto a Catania dal 9 all'11 febbraio 1957*, «La scuola e l'uomo», XIV, n. 3, 1957, pp. 5-6. Per approfondimenti, vedi: L. Corradini, *Certezze etiche e costituzionali, convinzioni pedagogiche e dubbi curricolari. La sfida della sperimentazione*, in L. Corradini (a c. di), *Cittadinanza e Costituzione. Disciplinarietà e trasversalità alla prova della sperimentazione nazionale. Una guida teorico pratica per i docenti*, cit., pp. 18-20; Id., *Introduzione*, in G. Nosengo, *La persona umana e l'educazione*, La Scuola, Brescia 2006, pp. 15-20; Id., *Cittadinanza e Costituzione: tornare alle origini per avanzare*, «La scuola e l'uomo», LXVII, 11-12, 2010, pp. 246-249.

<sup>44</sup> Gesualdo Nosengo, assieme a Fausto Montanari, è stato coautore di uno dei primi manuali per l'Educazione civica redatti a seguito delle nuove disposizioni in materia. Il testo, attraverso l'uso di un linguaggio adeguato ai giovani destinatari e con una serie di belle ed esplicative raffigurazioni, riesce a spiegare, in modo agevole, alcuni importanti riferimenti costituzionali, sia in termini giuridici che valoriali, e al contempo viene trattata, con dovizia di particolari, l'organizzazione della macchina pubblica. Il testo, tuttavia nell'ottemperare, pedissequamente, quanto disposto dal Dpr 13 giugno 1958 n. 585 concede molto spazio agli aspetti di natura istruttiva che, seppur indispensabili, erodono lo spazio per l'approfondimento dei diversi spunti in merito alla didattica offerti all'interno del libro. Per approfondimenti, vedi: F. Montanari, G. Nosengo, *Cittadini di domani: guida di educazione civica ad uso dei ginnasi e delle classi di collegamento secondo i vigenti programmi ministeriali*, Le Monnier, Firenze 1958.

<sup>45</sup> Cfr. R. Sani, *La scuola e l'educazione alla democrazia negli anni del secondo dopoguerra*, cit., pp. 57-62.

demanio laddove far proliferare un insieme coerente di idee educative atte alla sopravvivenza dell'ordine costituito. Si possono, pertanto, trovare all'interno del Dpr del '58 soventi richiami alla 'personalità del giovane' che sembrerebbe un deciso prender le distanze da quell'idea, ampiamente condivisa dalle élite illuminate del Risorgimento, per la quale le indistinte masse popolari dovevano essere destate dal sonno della ragione. Questo assunto è, ancor più comprovato, se si pensa che l'allora nuovo insegnamento era destinato agli adolescenti; si perde, pertanto, quell'idea di 'ammaestramento' - che, come sopra ricordato, quasi un secolo prima del '58, qualcuno ebbe a suggerire ai maestri - per abbracciare, invece, un modello più, propriamente, educativo che similmente ad un procedere maieutico porta il giovane al viver, autenticamente, democratico facendo leva sulle stesse virtù societarie insite in ciascun ragazzo. Tuttavia una parziale smentita di quanto fin qui detto la si può trovare nella 'Premessa' del decreto: la scuola è descritta come coscienza dei valori spirituali non esclusi quelli sociali accolti nel suo dominio culturale e critico. Il tutto appare, ancor più chiaro, nel proseguo della stessa 'Premessa' là dove si legge: sia che il termine 'civica', chiaramente riferito ad educazione, sta a significare che la scuola debba proiettarsi verso la vita sociale introiettando i principi che reggono la collettività e la forma politica nella quale questa intende organizzarsi, sia che il maestro, anche quest'ultimo aspetto in chiara continuità con la legislazione della seconda metà dell'Ottocento, dovrà dimostrare oltre al possesso della professionalità di essere «eccitatore di moti di coscienza morale e sociale»<sup>46</sup>.

Tuttavia, è opportuno precisare, che le precedenti annotazioni, peraltro proposte a titolo esemplificativo, non sono state mosse al fine di etichettare il provvedimento istituyente l'Educazione civica come un qualcosa di incoerente o peggio ancora privo di specificità. Si ritiene, piuttosto, che quest'ultimo rappresenti, per taluni aspetti, la sintesi della progressione dicotomica protratta dal 1859 al 1955; là dove, si perdoni la brevità: da una parte si andava affermando che l'emergenza dell'educazione del cittadino doveva sorgere dal misconoscimento del sentimento religioso popolare e dall'altra, invece, si ribadiva quest'ultimo, in continuità col sentimento popolare, a coronamento di tutto il processo formativo. Tale sintesi che per certi aspetti, non passibili d'approfondimento in questa sede, era, evidentemente, impossibile nei tempi in cui sia lo Stato che la Chiesa erano rispettivamente distanti per quanto concerne, da una parte, l'organizzazione democratica e dall'altra la completezza del processo di secolarizzazione divenne, invece, possibile alla fine degli anni '50. Si provò, pertanto, con il Dpr del giugno '58 a perseguire un'ardua sfida tesa a promuovere - nuovamente, attraverso il ricorso all'educazione e, quindi, alla scuola<sup>47</sup> - la costruzione di una base comune di

---

<sup>46</sup> Dpr 13 giugno 1958 n. 585, *Programmi per l'insegnamento dell'educazione civica negli istituti e scuole di istruzione secondaria e artistica*, «Gazzetta Ufficiale», 1958, 3, p. 13.

<sup>47</sup> «In forza della nostra maggiore considerazione dell'uomo che non delle strutture, noi educatori cattolici crediamo più alla forza del costume di orientare l'impostazione e l'emanazione della legge, che non alla forza della legge di creare essa sola il costume. Pertanto, ora che la Costituzione è sancita e continua ad essere ignorata dai più, se vogliamo rendere civicamente e democraticamente educato questo nostro popolo - povero di democrazia autentica da 2.000 anni e che anche ora non si dà pena di conoscere e vivere la Costituzione emanata in suo nome - dobbiamo continuare innanzitutto sulle possibilità dell'azione educativa,

valori, oltre 'la questione romana' e la 'democrazia dei partiti', capace di dare, permeando le coscienze almeno delle nuove leve, quell'insieme di principi e significati che, nel dopoguerra, portò al grande Patto democratico degli italiani.

---

e, noi uomini di scuola su quella che si può svolgere mediante l'insegnamento che si attua nella scuola». G. Nosengo, *Educazione civica come nostro impegno sociale*, «La scuola e l'uomo», XVI, 2, 1957, p. 1.