

L'autonomia del Sistema Scolastico Nazionale

di Ermanno Testa

Nel settembre del '29, poco dopo la firma dei Patti Lateranensi, il regime fascista sopprime il Ministero della Pubblica Istruzione per istituire il Ministero dell'Educazione Nazionale intendendo così improntare il sistema scolastico all'ideologia del regime.

A tale riguardo la Costituzione italiana è assai precisa. Negli articoli riguardanti la scuola dello Stato, ovvero di tutti, il termine usato è *istruzione*: “La Repubblica detta le norme generali sull'*istruzione*...” (33); “L'*istruzione* inferiore...è obbligatoria e gratuita.” (34). Mentre assegna il termine *educazione* a “... scuole ed istituti (di *educazione*) di Enti e privati (33), in virtù del loro orientamento culturale e/o religioso.

Istruzione tuttavia non significa assenza della funzione educativa: la scuola dello Stato, cioè pubblica, *educa in quanto istruisce*, dal momento che la sua finalità è proprio l'educazione alla cittadinanza di tutti gli allievi sulla base dei principi e dei valori comuni contenuti nella Carta costituzionale. Tali principi e valori trovano fondamento in un prerequisito che denota il carattere democratico della nostra scuola, pubblica, statale, eppure non caratterizzata da un'etica di Stato: il pluralismo culturale, diretta espressione della società plurale. Ecco dunque il profondo significato di nominare l'organismo preposto al governo della scuola “Ministero della Pubblica Istruzione” e non “dell'Educazione Nazionale”. L'abolizione negli anni duemila del termine “Pubblica” (“Ministero dell'Istruzione”) per via dell'inserimento nel sistema scolastico nazionale delle scuole private, cioè di tendenza, ha significato una rinuncia palese a quel principio di pluralismo, almeno a livello di sistema, con una menomazione della sua natura istituzionale. Quanto poi alla attuale dizione di “Ministero dell'Istruzione e del Merito”, essa mira di fatto a snaturare una delle caratteristiche fondamentali della scuola pubblica allontanandola da quella

funzione cooperativa di inclusione culturale, e quindi di solidarietà sociale, per indirizzarla verso una di competizione e di selezione, sociale oltre che culturale, attuando in tal modo una precoce e perciò innaturale e ‘violenta’ distorsione adultistica del sistema stesso.

Come è possibile, a fronte di tali atti, garantire al sistema scolastico nazionale solidità istituzionale e maggiore certezza per quanto riguarda la sua finalità democratica, sollevandolo nello stesso tempo dall’inerzia e dalla crescente crisi educativa in atto?

Già nel ’95 un documento-manifesto contro il riconoscimento della scuola privata come parte del sistema nazionale pubblico, rilevava nel titolo stesso, “Dalla scuola del Ministero alla scuola della Repubblica”, la necessità di sottrarre finalmente il sistema scolastico ad una logica di governo centralistica e burocratica, con ministri soprattutto assillati dalla necessità di contenere e, nei casi peggiori, di tagliare la spesa per l’istruzione; e insieme di rinnovare un’Amministrazione accentratrice al punto di non riuscire ormai più a garantire alle scuole un sufficiente impulso allo sviluppo della qualità educativa.

D’altra parte, negli ultimi decenni del secolo, il maturare di un rinnovato pensiero psicopedagogico, la costante ricerca di efficaci metodologie di approccio ai saperi disciplinari e lo sviluppo di modelli educativi maggiormente attenti alla persona, contestualmente all’affermarsi nel tessuto sociale di nuovi stili di vita e di inediti modelli culturali, hanno generato notevoli cambiamenti nell’esercizio della professione docente: molti parametri del tradizionale ‘fare scuola’ sono andati modificandosi per poter corrispondere alle mutate esigenze educative, anche locali e individuali. Da qui la crescente difficoltà di continuare a governare centralisticamente i problemi e le tensioni di un sistema così esteso e variegato come quello dell’istruzione pubblica; di qui la scelta, alla fine degli anni novanta, di riconoscere alle scuole, contestualmente al riposizionamento su di esse di nuove responsabilità amministrative, l’autonomia di ricerca, sperimentazione e

sviluppo: una proiezione/estensione del principio di libertà di insegnamento.

Si è trattato di un passo importante che, superati alcuni inevitabili tentennamenti, insieme all'assunzione di nuove responsabilità, ha ridato fiducia alle scuole sollecitando nuove energie. E questo malgrado l'appesantimento gestionale ed amministrativo riversatosi su di esse, non senza qualche rischio di saturazione burocratica. Una autonomia tuttavia riconosciuta alle scuole, non alla scuola, non al sistema della Pubblica Istruzione rispetto al quale il ministro, in un certo senso spogliato di alcuni intralci amministrativi ora caricati sui singoli Istituti scolastici, nella deregulation generale, ha mantenuto pressoché intatta la sua funzione di governo. Infatti, anche con l'autonomia delle scuole i Governi continuano a prendere provvedimenti dall'alto, non sempre *iuxta propria principia* (si vedano, al riguardo, le questioni del 'merito' o della ventilata regionalizzazione).

L'autonomia assegnata alle scuole, ma non al sistema scolastico, non ha di fatto contribuito a superare le diversità tra le varie realtà scolastiche territoriali. Faticano ad affermarsi le reti di scuole. In sostanza l'autonomia delle scuole non si è rivelata un fattore significativo per il recupero delle aree scolastiche più deprivate: ciascun istituto, forte del suo Piano dell'Offerta Formativa, procede sostanzialmente con visione localistica, per proprio conto, parallelamente agli altri. In verità in molte scuole grazie all'iniziativa di numerosi insegnanti si rinnovano quotidianamente importanti esperienze educative: queste, tuttavia, stentano a divenire patrimonio professionale comune al di fuori del perimetro del singolo Istituto. In questa molecolarizzazione istituzionale l'impegno professionale dei docenti, pur ispirandosi alla Costituzione, fatica a sentirsi parte di un comune progetto educativo nazionale; è quasi normale che la tendenza quotidiana sia quella di misurarsi professionalmente piuttosto con il contesto dell'Istituto di appartenenza. Purtroppo non tutte le scuole da sole "ce la fanno" a garantire risposte educative adeguate alle necessità, vecchie e nuove, vuoi per debolezza propria, vuoi per contesti sociali problematici.

Perciò si mantiene tuttora, e in talune situazioni si accentua drammaticamente, quel quadro scolastico nazionale di sempre, disgregato per qualità educativa, a macchia di leopardo, dove non c'è sufficiente scambio di esperienze, non c'è osmosi positiva tra scuola e scuola, da territorio a territorio. E se le 'buone pratiche' didattiche non hanno diffusione alla fine se ne perde anche la memoria. In questa parcellizzazione istituzionale il sistema scolastico, che dovrebbe essere per sua natura in continua evoluzione per rispondere autorevolmente alle trasformazioni in atto in ogni campo, non cresce. Vede anzi ridursi la sua consonanza con l'insieme della società. Non sembra essere un sistema. E la scuola pubblica se non viene riconosciuta e non agisce come sistema perde parte del suo valore e del suo significato istituzionale. Lo stesso avviene con la professione docente, quanto più si 'estranea' dal disegno democratico nazionale. La stessa libertà di insegnamento acquista significato quanto più si manifesta come costante disposizione del docente ad accrescere con la ricerca la propria capacità educativa; ma tale disposizione è tanto più 'produttiva' quanto più è ricco il contesto culturale/professionale da cui trarre alimento di idee e di proposte, attraverso lo scambio di esperienze, che perciò non può limitarsi a quello del proprio istituto ma allargarsi a quello assai ampio e articolato del sistema scolastico. A fronte di bisogni educativi che sono di portata generale e in continua evoluzione, diventa necessario poter sviluppare la propria professionalità oltre le logiche della singola scuola.

Dunque, perché la scuola possa crescere deve (ri)diventare e riconoscersi come sistema. Essere sistema significa realizzare al proprio interno una costante attiva circolazione di esperienze professionali, di proposte, di progetti. Significa attivare consapevolmente le sinergie necessarie ad affrontare i nodi più problematici del 'fare scuola' realizzando, se necessario anche con una diversa organizzazione del lavoro, azioni concrete di sostegno professionale: corsi interscolastici di riqualificazione e di aggiornamento, seminari, iniziative di autoverifica metodologico-didattiche. Significa creare occasioni di incontro e di scambio di esperienze tra docenti di realtà scolastiche diverse,

attivare la ricerca e la sperimentazione didattica. Con tutto ciò realizzando percorsi di crescita professionale, accertati e certificabili. Nel contrasto ad ogni antica e nuova povertà educativa e nel disegno di crescita culturale e civile delle nuove generazioni, una scuola organizzata in sistema è maggiormente in grado di avvalersi di quanto di più avanzato la ricerca culturale, pedagogica, metodologico-didattica è in grado di proporre. Stare al passo con la società, non per allinearsi ad ogni sua manifestazione ma per contrastarne le derive culturali e sociali e indicare prospettive avanzate di civiltà, richiede visione d'insieme e una idea collettiva di futuro, quale peraltro è contenuta nella nostra Costituzione. Realizzare tutto ciò è possibile quanto più si accresce nel Paese la consapevolezza della drammatica portata della posta in gioco: fermare ogni deriva culturale, morale della società e riprendere con decisione la via della crescita civile (anche in tempi di intelligenza artificiale). Una consapevolezza che non potrebbe non vedere in prima linea la categoria dei docenti, attraverso l'assunzione di una generale inedita responsabilità, anche istituzionale, insieme ad un rinnovato protagonismo professionale. Ma come e a quali condizioni?

Perché si realizzi la Scuola della Repubblica è necessario, oltre l'autonomia delle scuole, che si affermi l'autonomia del Sistema Scolastico. Un sistema capace di autoregolarsi democraticamente, sottratto all'autorità del Ministro almeno per quanto riguarda ogni attività funzionale all'esercizio della professione docente. Un sistema autonomo, di scuole anch'esse autonome, che attraverso propri organismi rappresentativi, periodicamente indichi le linee guida generali dell'attività educativa, si pronunci sullo stato di salute della scuola e sugli esiti del proprio operare, avanzi al Parlamento e al Paese proposte di sviluppo del sistema stesso; proponga alla politica e all'opinione pubblica periodiche campagne educative di rilancio della scuola e del suo valore e significato. Un sistema ovviamente dotato di organismi di autogoverno democraticamente eletti.

In tal modo si verrebbe finalmente a completare il quadro istituzionale della scuola secondo Costituzione: il Sistema Scolastico Nazionale, diretta emanazione della Repubblica (“*La Repubblica... istituisce scuole statali di ogni ordine e grado...*”, 33), vede garantita la sua unitarietà (“*La Repubblica, una e indivisibile...*”, 5) e l’autonomia in tutte le sue istanze (“*L’arte e la scienza sono libere e libero ne è l’insegnamento*”, 34), e forte di tale condizione concorre a “*... rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese.*”, 3, c. 2.

Dunque, il patto tra scuola e società è già scritto.

Per la sua completa attuazione servirebbe una lungimirante azione di governo sostenuta da una intesa tra tutte le forze politiche costituzionali. Ciò potrebbe realizzarsi se solo si riaprisse nella società italiana, grazie all’impegno in primo luogo di quanti – scienziati, artisti, intellettuali - concorrono allo sviluppo culturale del Paese, un ampio pubblico dibattito sull’istruzione delle giovani generazioni, simile a quello che accompagnò l’avvio della scuola di massa negli anni sessanta. Ma soprattutto se gli insegnanti mostrassero la volontà di “riprendersi la parola”.

Bergamo 5 ottobre 2023

Nota 1

Chi scrive sa bene quanto la proposta avanzata sopra possa sembrare a molti lontana dalla realtà: tuttavia che una ipotesi di cambiamento che fa esplicito riferimento alla Costituzione possa apparire perfino utopica mostra a quale grado di abbandono e di impotenza si trovi oggi la scuola mai investita, in settantacinque anni di Costituzione, da una vera generale riforma, salvo aggiustamenti parziali che non ne hanno mutato l’architettura d’anteguerra. Oggi è necessario prendere atto del fallimento storico non della scuola di massa ma del modo in cui essa è stata pensata e gestita, e di come, in

coerenza con essa, è stata condotta la politica del personale docente. Anche su questo versante, quello della qualità professionale, sarà bene prendere atto di quanto l'attuale condizione del Sistema Scolastico incida negativamente anche sugli sforzi più encomiabili di tanti docenti nella ricerca di più efficaci soluzioni didattico-educative. Dunque, se è vero, per principio, che nessuna condizione materiale e organizzativa imposta, per quanto difficile, possa impedire l'imperativo di migliorare la qualità del proprio insegnamento, è altrettanto vero che condizioni più adeguate non possano che migliorare ulteriormente l'esito di tale impegno. Rendendo perciò imperativa anche la ricerca di migliori condizioni.

È utopia pensare a un Sistema Nazionale della Pubblica Istruzione come Istituzione autonoma con chiare responsabilità verso il Paese? Dove agiscano professionisti consapevoli del proprio mandato costituzionale? E poi, ricordiamoci che anche l'utopia può svolgere una funzione importante: illuminare la strada a chi ne segue il percorso!

Nota 2

Non sta a chi scrive dire quali potrebbero essere, e quanti, e come composti gli organismi di governo di tale sistema, sia ai vertici, sia ai livelli territoriali, salvo affermare con convinzione che essi dovrebbero essere non solo rappresentativi ma anche altamente funzionali alla vita e alla buona qualità della scuola. Qui conviene limitare la descrizione a poche sommarie ipotesi con il semplice intento di offrire qualche idea che possa tornare utile a quanti – avvalendosi delle competenze adeguate: costituzionali, giuridico-istituzionali, politiche, professionali, amministrative, con le giuste tecniche e il più ampio consenso - fossero chiamati a configurarne le caratteristiche istituzionali più funzionali alle finalità del Sistema stesso.

Solo per avanzare qualche ipotesi:(*omissis*)