

WTO E ISTRUZIONE

di Cesare Biadene e Filippo Franciosi, dal Centro Studi della Gilda 27/9/2003

Si è tenuto a Cancun, Messico, dal 10 al 14 settembre, il quinto congresso ministeriale del WTO (World Trade Organization). Le questioni poste all'ordine del giorno a Cancun riguardano anche direttamente il mondo della scuola, e il fatto che il negoziato si sia interrotto per mancanza di accordo su alcuni temi di fondo non deve far calare l'attenzione su quanto è già stato discusso e sancito nei *summit* precedenti. Il WTO è nato nel 1995 allo scopo di incrementare il commercio mondiale sulla base di un sempre maggior libero scambio, ma fin dall'inizio ha ampliato la sua sfera di influenza dal solo commercio di beni (GATT) ad altri settori, in particolare anche a quello dei servizi (GATS). Nella progressiva liberalizzazione sono compresi alcuni servizi che sono essenziali, come la formazione e l'istruzione (già in agenda con gli accordi di Marrakesh, 1994).

Secondo "Peacelink" il processo di globalizzazione ha l'obiettivo di liberalizzare completamente il settore dell'istruzione entro il 2005, scardinando anche quelle leggi nazionali che impediscono l'entrata massiccia delle aziende private nel settore.

Liberalizzazione significa anche privatizzazione, e quindi il processo dovrebbe portare ad una progressiva de-pubblicizzazione della scuola e della formazione. In realtà in molti stati l'università è quasi completamente privata (USA), e lo stesso dicasi di gran parte della formazione professionale o di specializzazione.

La Commissione Europea, all'interno del WTO, si impegna ad aprire i suoi mercati nei settori rilevanti dell'istruzione, perché l'istruzione stessa è concepita in termini di mercato. Il mandato alla Commissione dai governi dei singoli paesi dell'Unione è stato affidato ancora al tempo del Consiglio d'Europa; ma l'accordo del GATS permette all'organizzazione internazionale di obbligare un singolo stato a modificare la legislazione qualora non sia la "meno restrittiva possibile", in modo da permettere la concorrenza, anche sul piano internazionale.

Questa linea, che privilegia il mercato, deve ovviamente tradursi in "concorrenza" anche nell'erogazione di servizi come l'istruzione. Che cosa possa significare in concreto lo indicano le tendenze prevalenti negli USA e nel Regno Unito. Una volta accettate le premesse ideologiche ed economiche, la strada che porta alla privatizzazione più estesa è tracciata.

La concorrenza all'interno del mondo della scuola, e la penetrazione delle aziende private in questo campo vengono denunciate in un documento della CISL internazionale come un pericolo per i principi cardine dell'istruzione: gratuità, uguaglianza di accessi, di possibilità, laicità, democrazia interna, ecc. Gli stessi Istituti pubblici sono spinti a fare politiche di marketing, di vetrina, di offerta formativa immediata e di apparenza, tralasciando il lavoro di lungo periodo e concentrandosi su aspetti consumistici. Questa denuncia è quanto meno contraddittoria in quanto proviene da organizzazioni sindacali che hanno sostenuto l'autonomia scolastica nelle forme che si sono affermate, per esempio, in Italia, in un processo che inevitabilmente ha portato non solo al mercato e alla concorrenza, ma anche alla diversificazione degli istituti in classi di qualità sempre più distanti.

C.B.

Per mettere a fuoco il problema può essere interessante leggere l'analisi pubblicata a suo tempo dalla Federazione Sindacale Unitaria (Fédération syndicale Unitarie) francese nel supplemento a "Nouveaux Regards", la rivista dell'Istituto di Ricerca della FSU.

Benché risalga all'autunno 2001, l'analisi mantiene tutta la sua attualità.

Premessa

Questo documento completa quelli da noi prodotti in precedenza sui problemi della mercatizzazione dell'istruzione. La maggior parte di essi sono stati pubblicati sul nostro sito: http://institut.fsu.fr/omc/dossiers_irhesc.htm. In particolare abbiamo messo *on line* il *dossier*, allora assai completo, pubblicato un po' prima della conferenza di Seattle. Questo dossier occupava trenta pagine della rivista della FSU "Nouveaux regards".

Da lungo tempo abbiamo messo l'accento su un punto essenziale e talvolta dimenticato: le discussioni sul commercio dei servizi non sono direttamente collegate all'indizione o meno di un nuovo *round*. L'accordo generale sul commercio dei servizi (AGCS) fa parte in realtà dell'"agenda incorporata" degli accordi di Marrakesh del 1994. Ciò ne costituisce uno dei pericoli maggiori: i negoziati sui servizi proseguono il loro corso. Hanno compiuto una tappa importante nel marzo 2001. Questo non deve essere un invito ad abbassare la guardia, al contrario. Ma ora come allora, un militante AGCS avveduto ne vale due. Contribuire alla presa di coscienza di fronte a questi problemi complessi costituisce la nostra ambizione, mediante successive pubblicazioni.

La mercatizzazione della scuola è ineluttabile? Il fatto è che i mercanti sono già nel tempo. Da più decenni in realtà interi segmenti dei nostri sistemi di formazione, quali la formazione continua degli adulti, poi le università, ed ora l'insegnamento a distanza sono iscritti, o si sono iscritti più o meno volontariamente nel numero dei rapporti chiaramente mercantili. L'utilizzazione delle nuove tecnologie, che non sono in discussione in quanto tali in queste osservazioni, rischia di allargare questo movimento con il rendere più facile costruire e mettere a disposizione l'offerta di formazione.

Non c'è totale sovrapposizione tra due fenomeni egualmente inquietanti e che per lo più vengono identificati fra loro: la mercatizzazione e la privatizzazione, nel senso di intervento di interessi privati. Tra i grandi fornitori di servizi di istruzione oggi le università sono, per esempio, in prima fila. Negli Stati Uniti esse sono per lo più private. Meglio ancora: *Edufrance* è un operatore che cerca di vendere servizi di istruzione: è stato creato dal Ministero dell'Educazione Nazionale, che continua a gestirlo direttamente. Il CNED è un altro istituto pubblico pronto a collocarsi sul mercato dell'istruzione. E' giusto dire che la causa iniziale del male è la politica che costringe le istituzioni e le imprese pubbliche a autofinanziarsi il più possibile. Resta il fatto che questo male bellamente esiste e su vasta scala! Si può osservare che questi problemi raramente in Francia sono affrontati da questa angolazione, con spirito di attaccamento alla scuola e alle istituzioni pubbliche. Ma il silenzio su questo proposito impedisce altresì di organizzare la necessaria resistenza a questi fenomeni.

Tutto questo, a cui bisogna aggiungere processi di privatizzazione più o meno larvata nei settori ritenuti meno vulnerabili, quali la scuola primaria e quella secondaria, evidentemente fornisce argomenti a favore di quelli che dicono: "L'istruzione è già un mercato; noi vogliamo solo regolamentarlo in modo più trasparente, nell'interesse di tutti". Ma si può dire, appoggiandoci all'esperienza delle lotte, che nulla è scritto in anticipo. E ciò anche quando, come oggi, grandi poteri finanziari cercano di sottomettere l'istruzione e la formazione alla sola legge che secondo loro permetterebbe lo sviluppo delle economie e delle società, la legge del mercato. Il fatto che essi siano oggi potentemente aiutati, per esempio in Europa o in America, da molti, per non dire dalla maggioranza dei governi, non fa evidentemente che rafforzare questo aspetto delle cose. Questi problemi si pongono in un contesto determinato. Una riflessione su ciò che accade attualmente in Francia e nel mondo, che non facesse riferimento all'OMC (*Organisation mondiale du commerce*) e ad uno degli accordi che essa gestisce, l'AGCS, sarebbe completa-

mente inappropriata. L'AGCS fa pesare oggi una minaccia di gravità eccezionale sulla concezione stessa di sistema pubblico di formazione aperto a tutti e che assicuri realmente l'uguaglianza delle possibilità. Qui bisogna evidentemente aprire una parentesi per non essere capiti male: è ammesso abbastanza generalmente, e compreso dalla maggior parte degli insegnanti, che i sistemi attuali in Europa non hanno, e molto ci manca, queste caratteristiche. E' per questo che non basta impedire che i mercanti ci penetrino: bisogna trasformare assai profondamente la scuola nel suo reale funzionamento. Oggi il problema è nei contenuti insegnati, nei metodi impiegati, e anche nel modo di guardare i giovani e, più precisamente, la loro diversità. Ma le privatizzazioni non recheranno rimedio a questa situazione, anzi, l'aggraveranno. Che cos'è che permette di esprimere questo giudizio nei confronti dell'AGCS? Il fatto stesso di includere l'istruzione tra i servizi di mercato è in sé un'opzione non accettabile. Ciò vale altrettanto per la salute, per la cultura o la distribuzione dell'acqua; e, di regola generale, per le prestazioni oggi servite dai grandi servizi pubblici del nostro paese. L'istruzione non è un prodotto banale che si potrebbe vendere sul mercato. E' uno dei fondamenti dell'essere cittadino, della vita democratica e del legame sociale. La gratuità, l'uguaglianza di tutti davanti all'accesso al sapere e la democrazia fanno parte dei valori di progresso sui quali i servizi pubblici di istruzione dovrebbero continuare a essere costruiti.

Ma – è qui dove si può parlare di privatizzazione strisciante – il male è già fatto in gran parte. Quando la Commissione europea si impegna ad aprire i suoi mercati nell'insieme dei settori rilevanti dell'istruzione individuati dall'OMC, è proprio perché essa concepisce già l'istruzione in termini di mercato. Queste proposte sono state fatte sin dall'apertura delle discussioni nell'OMC sull'argomento, vale a dire in epoca in cui l'articolo 133 dei Trattati europei era ancora in vigore. Per il commercio dei servizi dunque il Consiglio d'Europa doveva decidere all'unanimità per dare un mandato di questa natura alla Commissione. Ciò significa in altre parole che il Governo di ciascun paese dell'Unione europea ha dato il suo assenso per lo meno nella forma minima del "chi tace acconsente".

Bisogna poi ben valutare la natura stessa dell'AGCS e le conseguenze che la sua applicazione nel campo dell'istruzione potrà avere. Ciò riguarda contemporaneamente il tipo di trattato che esso rappresenta e il suo posto nel quadro generale dell'OMC. L'AGCS fa parte dell'agenda incorporata dell'OMC adottata dal 1994 con il trattato di Marrakesh. In concreto ciò significa che il proseguimento dei negoziati sui servizi non è affatto legato all'apertura o meno di un nuovo ciclo di trattative in sede OMC: per chi avesse dubbi, la dichiarazione ministeriale adottata a Doha lo ricorda con molta crudezza. Questo ha d'altronde consentito alla segreteria dell'OMC di rilanciare quasi immediatamente – e di dirlo – le discussioni dopo la sconfitta subita a Seattle. "Lo spettacolo continua" in certo senso. Per parlare dell'attualità, la parola d'ordine "niente nuovo ciclo di negoziati all'OMC e niente nuovi campi di negoziato", assolutamente legittima, aveva tuttavia l'inconveniente di lasciare complessivamente scoperta la questione dell'AGCS. Ciò deve incitare alla vigilanza: c'è un problema specifico dell'AGCS tra tutti quelli posti dall'OMC e dalla volontà condivisa al suo interno di aprire i mercati in maniera continua.

D'altronde l'AGCS non è soltanto un accordo commerciale che istituisce il libero scambio dei servizi, come è stato il caso del GATT riguardo allo scambio delle merci. Mediante tutta una serie di disposizioni, il cui intento è di liberalizzare il settore in modo continuo mediante negoziati periodici, esso permette di costringere uno stato membro a modificare la propria legislazione interna se l'OMC non ritiene che sia "la meno restrittiva possibile" per gli scambi internazionali o per l'intervento delle imprese straniere sul territorio nazionale. Questo accordo è dunque una vera bomba a scoppio ritardato, dagli effetti particolarmente distruttivi nei confronti della capacità degli Stati di legiferare o di regolarsi in modo sovrano in materia di organizzazione interna, di servizi pubblici in particolare, o di protezione dei fornitori locali di servizi.

Ma ciò che bisogna dire sul contesto non si ferma qui. L'aspetto istituzionale, formale, espresso mediante trattati vincolanti, deve essere completato da un lato da quella che si può chiamare una dimensione culturale, dall'altro da uno studio delle situazioni concrete esistenti, trattandosi di privatizzazione e più in generale di iniziativa di mercato su servizi quali l'istruzione. Tra questi tre aspetti, la dimensione istituzionale, cioè principalmente l'AGCS, l'aspetto ideologico, e l'avanzata concreta dei processi di privatizzazione fino a scala planetaria ci sono evidentemente relazioni di causa ed effetto in entrambi i sensi. Per esempio l'abbandono per un certo pe-

riodo del terreno ideologico ai turiferari del liberismo economico ha certamente diminuito le capacità di resistenza di fronte ai tentativi di privatizzazione. Il ripiegamento del settore pubblico che ne è stato la conseguenza, ha indebolito a sua volta la credibilità delle idee alternative a quelle del liberismo.

La dimensione culturale di questi fenomeni è da alcuni decenni la dilatazione continua dell'io individuale a detrimento del collettivo, per dirlo in breve. Il fatto è che nel campo che ci preoccupa ciò ha cambiato molto le cose nei rapporti della scuola con i suoi "utenti" come si dice adesso. E', del resto, forse si parlerà ben presto di suoi "clienti". Ciò che è certo è che da più di vent'anni la sociologia ha inventato e sviluppato il concetto di "consumatori di scuola". E questo entra in forte risonanza con le teorie economiche contemporanee come quella del "capitale umano", che è alla base di tutti i lavori di un'organizzazione quale l'OCSE. Ciascun individuo cercherebbe in modo razionale – le convinzioni economiche neo-classiche lo postulano – di sviluppare il proprio capitale umano al fine di monetizzarlo in condizioni favorevoli sul mercato del lavoro. Ciò che ivi domina è la concorrenza, questa volta concorrenza tra gli individui. Si può osservare, per esempio, nello stesso ordine di idee, che concetti potenzialmente assai positivi quali "società del sapere" o "istruzione vita natural durante" vengono, se si leggono i testi della Commissione europea, profondamente snaturati. Nel rapporto del 1995 su "società cognitiva" la formazione permanente è presentata in modo del tutto utilitaristico e individualistico come la possibilità, in ogni momento, di mantenere o potenziare la propria "impiegabilità", al servizio esclusivo, sia ben chiaro, del proprio datore di lavoro (e un po' di se stesso), ma senza riferimento alcuno a valori più collettivi.

Trattandosi della situazione concreta, sono già stati dati esempi che mostrano che un processo strisciante di privatizzazione dell'istruzione e della formazione è in corso più o meno da una ventina d'anni. Come scrivevamo in un documento diffuso un anno fa " *la mercatizzazione dell'istruzione non è un fenomeno nuovo: taluni settori della formazione (per esempio la formazione continua) sono in gran parte consegnati al settore privato; i rapporti del servizio pubblico con le imprese tanto per cooperazioni di natura pedagogica quanto per i bisogni della formazione professionale sono antichi; gli editori di manuali scolastici o di materiale parascolastico sono già da lungo tempo sul mercato. Oggi si assiste a mutazioni di altra natura: la logica del mercato tende a diventare la logica interna del funzionamento del sistema educativo. Al fine di ridurre le rigidità, di conciliare le procedure decisionali di coloro che le mettono in opera, per adattare la scuola alla domanda sociale e permettere una migliore coordinazione tra i diversi "attori" (insegnanti, genitori, imprese, operatori sociali, collettività territoriali...), si è deconcentrato, decentralizzato, dato più autonomia al locale. Se questi mutamenti andassero nella direzione della democrazia e del miglioramento del servizio pubblico, si potrebbe esserne lieti. Ma in realtà, lungi dall'essere al servizio della giustizia, della democrazia, della trasparenza, taluni cambiamenti si traducono nel mettere tra loro in concorrenza istituti scolastici, creando così altrettanti mercati interni al sistema educativo. I palmarès, il discorso manageriale, le politiche di istituto che privilegiano l'effetto di immagine e di vetrina (le iniziative visibili e immediatamente leggibili all'esterno), le politiche dell'offerta nei meandri delle opzioni e della "carta dei servizi" si realizzano a detrimento dell'uguaglianza nell'accesso all'informazione, del lavoro pedagogico in profondità e sul lungo periodo, aggravano in misura considerevole i processi di separazione sociale e sviluppano comportamenti consumistici". Tutto ciò per dire che quanto è necessaria la denuncia nei confronti dell'AGCS o dei piani di questo o quel gruppo di interessi padronali, altrettanto sarebbe non realistico e controproducente non occuparsi fin d'ora, al fine di ostacolarli, dei processi di privatizzazione che scalzano i sistemi pubblici e snaturano i valori sui quali essi si fondano.*

Come reagire? Quanto precede indica che ci sono almeno tre fronti di lotta:

- Le pesanti minacce provenienti dall'AGCS e più in generale espliciti tentativi miranti a fare della legge del mercato una legge interna di funzionamento del sistema educativo;
- La lotta contro le operazioni di smantellamento e di privatizzazione dei sistemi educativi al di fuori anche di ogni costrizione internazionale formale, mediante il semplice gioco della convergenza delle politiche liberistiche in materia scolastica;

- Il ripiegamento dei valori collettivi fondati sulla solidarietà a beneficio di quelli che privilegiano esclusivamente l'individuo e la concorrenza tra gli individui.

Quest'ultimo aspetto è in linea teorica il più facile da affrontare: basterebbe infatti ingaggiare una battaglia di idee su questo terreno. Tuttavia c'è qualche cosa che le forze sociali tendono un po' a trascurare, o, certo più esattamente, ad evitare. La storia pesa in realtà. E' qui che si può misurare l'ombra gettata dalla caduta del muro di Berlino. Per un certo tempo un certo numero di parole e di valori sono stati messi in disgrazia. Non si osava più fare riferimento al collettivo a causa dei misfatti del collettivismo, né combattere l'individualismo per le stesse ragioni; si rinunciava a parlare del gioco degli interessi antagonisti in seno alle società o dell'imperialismo su scala mondiale, in quanto la lotta di classe diventava un riferimento proibito dal "politicamente corretto" dominante. A dire il vero c'è un leggero progresso da due o tre anni in qua. Strumenti che erano stati un po' dimenticati perché erano stati resi perversi ritornano nei discorsi e nelle analisi della situazione nazionale e internazionale. Ma per vincere contro la mercatizzazione bisogna andare più lontano. Bisogna dire pane al pane e criticare con più energia il sistema di valori di impronta liberista che da quindici o vent'anni è in posizione di egemonia.

Si può notare d'altronde la recente conversione di un organismo come l'OCSE al concetto di "capitale sociale". Ciò non elimina certamente il riferimento al capitale umano. Non siamo neppure a Bourdieu. Ma gli esperti dell'OCSE, per rimanere credibili, si vedono costretti a piegare un discorso liberistico molto nell'aria a partire dagli inizi dell'anno '80 e dal debutto dell'impresa liberistica nel campo delle idee. Bisogna dunque piantare il chiodo. Il secondo fronte è, sul piano nazionale, la denuncia di tutte le derive che hanno l'effetto di allontanare i sistemi pubblici di istruzione dal paradigma originario, retto su gratuità, uguaglianza di accessi, uguaglianza di possibilità, laicità, democrazia interna, fecondità delle differenze in una prospettiva di integrazione e non di differenziazione o di omologazione. E' la normalità, nel miglior senso della parola, della lotta contro il liberismo.

Coloro che operano nell'istruzione non possono evidentemente resistere da soli alle forze della mercatizzazione. La difesa dei servizi pubblici di istruzione deve divenire responsabilità di tutte le forze sociali. Il che, per essere una prospettiva credibile, presuppone che ci sia dibattito sugli obiettivi di lotta e, di conseguenza, riflessione sulle trasformazioni che oggi conviene apportare ai sistemi pubblici. Una volontà condivisa in questo campo tra i lavoratori dei servizi pubblici e gli utenti sarebbe evidentemente un'arma di prima qualità nella battaglia contro la privatizzazione.

Il terzo fronte è l'AGCS. L'idea di considerare l'istruzione un servizio come un altro o, peggio ancora, come una merce, urta frontalmente la comunità insegnante. I membri di essa si sono storicamente sentiti più come investiti di una missione che come esercitanti un mestiere o eroganti un servizio. *Mutatis mutandis*, i genitori sono inclini a condividere questo punto di vista, ivi compreso quando sono "consumatori" della scuola per i loro figli come lo sarebbero per un'altra cosa. Questo attaccamento alla scuola pubblica, anche quando essa è contestata, è un po' una peculiarità francese ma evidentemente è una grossa carta da giocare. E' anche un effetto di tutto quanto si è detto da vent'anni a questa parte a proposito del vantaggio – anche quando lo si chiama un capitale – costituito dall'istruzione e dalla formazione nelle società contemporanee. I governi e le istituzioni internazionali lo hanno talvolta ammesso, un po' contro voglia e a condizione che la cosa non costasse troppo cara. Ma ciò intanto si è ancorato profondamente nell'opinione pubblica. Anche i governanti, specialmente in questo periodo di crisi, sanno che la scuola non è soltanto il luogo dove si impara – cosa che può apparire trasferibile ad un operatore privato – ma anche il luogo dove i giovani si socializzano e costruiscono una gran parte della loro identità futura: il che è molto, molto lontano dagli intenti dei mercanti di formazione.

Tutto questo, e senza dubbio altre cose, fanno sì che l'OMC e anche governi come quello degli Stati Uniti usino volentieri il linguaggio seguente: il grado primario e secondario, vale a dire (in America) l'istruzione di base dipendono dalla responsabilità dei pubblici poteri, ma non c'è alcuna ragione per non aprire il resto alla concorrenza. Poiché questo lo è già, si spera di far passare la pillola in dolcezza. Si commetterebbe certamente un grossolano errore entrando in

questo gioco. Lo attesta ancora lì la realtà; negli stati Uniti come in gran Bretagna, per esempio, società commerciali propongono già i loro servizi alle autorità per gestire le scuole e trarne, ovviamente, beneficio.

E' per questo che l'Internazionale dell'Istruzione, la federazione degli insegnanti della CISL (Confederazione Internazionale dei Sindacati Liberi) ha da poco deciso nel suo recentissimo congresso di Jomtien di domandare che l'istruzione sia tolta dal campo di applicazione dell'AGCS: ciò facendo essa rifiuta di prendere per oro colato un'altra tesi portata avanti dall'OMC, sempre con la preoccupazione di rassicurare: l'art. 1 dell'AGCS, escludendo dal campo dell'accordo i "servizi forniti nell'esercizio del potere di governo" farebbe sì che l'istruzione di base non sarebbe minacciata. Ciò di cui si tratta in realtà è, sempre secondo questo articolo "ogni servizio che non sia servito né su base commerciale, né in concorrenza con uno o più fornitori di servizi". L'OMC cerca dunque di ingannare i suoi polli se ci si attiene alla lettura del testo indotta dalla tendenza dominante in seno a questo organismo, poiché la presenza in tutti i paesi, di un insegnamento privato confessionale o altro fa sì che si possa dire che il servizio pubblico è in condizione di concorrenza con altri "fornitori di servizi educativi".

Ma vediamo di non partire battuti in anticipo neppure qui, perché le cose non sono così semplici. Non c'è nessuna ragione per ammettere che l'esistenza dell'insegnamento privato sotto contratto con i pubblici poteri sia la prova – per riprendere la formulazione dell'articolo – che l'istruzione sia un campo dove c'è concorrenza nel senso generale che l'OMC dà a questa parola. Se nella fattispecie si può parlare di concorrenza, si tratta ben più di concorrenza ideologica che di una lotta per un mercato al fine di rendere remunerativo il capitale investito. Questa mezza concessione dell'OMC può dunque essere presa secondo la lettera e costituire un punto d'appoggio serio nelle lotte giuridiche o politiche intorno alle modalità di messa in opera dell'AGCS.

Ancora bisognerebbe convincere i governi europei e la stessa Unione europea che bisogna che ritirino le offerte di apertura dei mercati europei già fatte per l'istruzione. Questa è una cosa troppo seria per il futuro dei popoli e delle civiltà, perché con essa si giochi come con una moneta di scambio nelle transazioni commerciali.

F.F. (traduzione dal testo originale)