

Francia: Decentralizzazione: fa rima con modernizzazione o con mercificazione?

di Nico Hirtt, Educazione&Scuola del 6/11/2002

traduzione di Paola Capozzi

Visto da Parigi, il dibattito sulla decentralizzazione dell'insegnamento potrebbe non sembrar altro che l'episodio in un noioso sceneggiato: ogni due o tre anni, un (nuovo) ministro dell'Istruzione cerca di modernizzare un apparato scolastico obsoleto, ma gli si oppongono degli insegnanti e-sasperatamente conservatori, per i quali qualsiasi riforma - eccetto tuttavia l'aumento dei finanziamenti per l'Istruzione - rappresenta una minaccia alla scuola repubblicana, laica, pubblica, gratuita e obbligatoria.

Tuttavia, ad esaminarla da Bruxelles, là dove si staglia l'ombra delle istituzioni e delle lobbies europee e lo Stato centrale si è ritirato dalla sfera educativa da più di dieci anni, la questione assume immediatamente una dimensione di gran lunga più interessante.

Sottolineeremo, comunque, che il movimento di decentralizzazione non è peculiare della Francia che non fa altro che raggiungere tardivamente una evoluzione altrove già molto avanzata. Nel 1994, un rapporto di Eurydice sull'istruzione in Europa, sottolineava che "le riforme apportate all'amministrazione generale del sistema scolastico si rifanno principalmente ad un progressivo movimento di decentralizzazione e di delega dei poteri. Praticamente, tutti i paesi interessati hanno introdotto nuove regole che dislocano alle autorità regionali, locali o municipali e da queste alle classi dirigenti d'insegnamento, il potere decisionale dello Stato centrale.» (1)

Questa constatazione è molto più sostanziale in quanto le motivazioni addotte per giustificare la decentralizzazione variano moltissimo da un paese all'altro. Luc Ferry invoca l'efficacia e la lotta contro la dispersione scolastica. In Belgio, il primo accenno di deregolamentazione verso la fine degli anni '80, è stato fatto esplicitamente in nome dell'austerità finanziaria. Di contro, la *communitarisation* del 1990 (attribuzione agli esecutivi fiamminghi e francofoni di tutta l'autorità in materia d'insegnamento) è stata introdotta col pretesto, tanto trito eppure tanto efficace nel nostro paese, dell'autonomia linguistica. Altrove, nei Paesi Bassi per esempio, ci sono argomenti pedagogici e di "vicinanza umana" che hanno veicolato la decisione, mentre in Germania e in Inghilterra il rifiuto delle "burocrazie" e la lotta per l'elevazione degli "standard di qualità" sembrano essere stati i motivi principali.

A fronte di argomentazioni così divergenti per una politica comune, uno sente in diritto di domandarsi se, al di là dei discorsi di circostanza e di pretese costrizioni urgenti, la decentralizzazione non risponda invece a determinanti più profonde e più potenti.

Dalla metà degli anni '80, gli industriali riuniti in seno alla potente Tavola Rotonda Europea (ERT) hanno iniziato a deplorare il fatto che la scuola sia dominata da « pratiche amministrative spesso troppo rigide per permettere all'establishment d'insegnamento di adattarsi ai cambiamenti richiesti dal rapido sviluppo delle moderne tecnologie e dalle ristrutturazioni industriali e terziarie .» (2). « Nella maggior parte dei paesi europei, dice ancora l'ERT, le scuole sono integrate in un sistema pubblico centralizzato, gestito da una burocrazia che rallenta la loro evoluzione o le rende impermeabili alle richieste di cambiamento provenienti dall'ambiente esterno.» (3) Nel 1996, la Commission Reiffers costituita dalla Commissaria Europea per l'Istruzione, Edith Cresson, riprendeva questa idea spiegando che è "attraverso una maggiore autonomia dei soggetti responsabili chiaramente informati delle missioni a loro affidate che i sistemi scolastici potranno adattarsi.» (4)

L'ambiente economico emerso negli anni '80 e '90 è caratterizzato da una instabilità molto forte, da un ritmo elevato di cambiamenti industriali e tecnologici, da una costante riduzione dell'orizzonte di prevedibilità economica. Ciò esige, tanto dal parte del sistema d'insegnamento quanto da quella dei suoi "prodotti" - i futuri lavoratori e consumatori -, un elevato grado di adattabilità. Pertanto, il principale grande motore di decentralizzazione della scuola europea è questa comune volontà di dotarsi di un sistema d'insegnamento più flessibile che, grazie alla sua autonomia e al gioco della concorrenza, tenda ad adattarsi il più rapidamente possibile e in modo più spontaneo ai cangianti bisogni della produzione e dei mercati.

In Belgio, per esempio, la *communautarisation* dell'insegnamento è stata seguita da una lunga serie di misure finalizzate, in ciascuna delle comunità linguistiche, ad aumentare questa capacità d'adeguamento della scuola ai bisogni economici : riorganizzazione della scuola superiore in scuole autonome d'eccellenza e concorrenziali, creazione di commissioni di programma a partecipazione padronale per l'insegnamento tecnico e professionale, riforma dei programmi delle scuole primarie e secondarie nella direzione di una sostituzione dei saperi a vantaggio delle competenze strumentali, crescente autonomia dell'apparato degli insegnanti a tutti i livelli, etc.

Altri aspetti comuni ai paesi europei: la volontà di diminuire i finanziamenti alla scuola o, al meglio, di frenarne la crescita. In effetti, l'inasprimento delle lotte concorrenziali impone una spirale di "defiscalizzazione competitiva" e riduce pertanto i margini di manovra finanziaria degli Stati. E ancora, la decentralizzazione dell'insegnamento è utile in quanto permette di realizzare più facilmente delle economie. Non che una ventina di piccoli amministratori siano meno onerosi di uno grande. Ma è decisamente più facile imporre misure restrittive a livello locale che non a livello nazionale: lì si può prendere meglio di mira e si evitano grandi movimenti di resistenza.

Anche qui l'esperienza del Belgio risulta particolarmente eclatante. Il primo effetto della legge di *communautarisation* è stato di programmare una progressiva diminuzione delle spese per l'istruzione in termini relativi (percentuale sul PIL). Le riduzioni di personale e di mezzi che hanno preso il volo hanno, molto perspicacemente, bastonato a fasi alterne la comunità fiamminga e quella francese del Belgio: un colpo a Nord, un colpo a Sud. Nel 1990 e nel 1996, i professori francofoni hanno indetto due scioperi di diverse settimane. Invano, perchè i loro colleghi fiamminghi erano in classe. Nel 1994 e nel 2000, è toccato agli educatori e agli insegnanti fiamminghi arrestare il lavoro e, questa volta, sono stati i francofoni a mancare di solidarietà.

In un'intervista concessa al Monde de l'Education, Anne-Marie Comparini, presidente della regione Rhône-Alpes, fa suoi questi due obiettivi della decentralizzazione : flessibilizzare il sistema e razionalizzarlo. « La regionalizzazione, la decentralizzazione, essa dice, sono una necessità. In primo luogo per una ragione che attiene all'efficacia: il centralismo in vigore nel nostro paese costa caro. Inoltre (perchè) dobbiamo rispondere a delle nuove sfide che non possono essere sostenute se non da una gestione locale.» (5)

Ci si potrebbe interrogare : quali sono dunque queste « nuove sfide » che necessiterebbero, oggi più di ieri, di essere gestite a livello locale? La cultura comune di cui la scuola dovrebbe farsi portatrice sarebbe più "locale" nel 2002 di quanto non lo sia stata nel 1900 ? Gli studenti di Marsiglia sarebbero oggi più differenti da quelli della regione parigina di quanto non lo fossero cinquanta o cento anni fa? No. Le « nuove sfide » non si traducono in contenuti specifici ma in pratiche molto particolari: partenariati e scambi con le imprese, sviluppo di competenze e di attitudini che sono utili alla "impiegabilità" dei giovani, processo d'orientamento attivo, etc.

In conclusione, Anne-Marie Comparini si dice « favorevole al completo trasferimento delle competenze che sono attualmente di dominio dello Stato (...) nel trasferire i mezzi finanziari e le risorse umane ». In quanto viene dal presidente della terza regione più ricca della Francia (in PIL/abitante, dopo l'Île de France e l'Alsazia), queste proposte non sono davvero stupefacenti. Dato che il trasferimento di mezzi finanziari da lei proposto implicherà inevitabilmente una crescita delle ineguaglianze tra le regioni. Ancora una volta, il Belgio ne ha fatto l'amara esperienza. Le due comunità linguistiche hanno senz'altro ricevuto un finanziamento equivalente (in funzione al numero di studenti) ed entrambe hanno sofferto della riduzione di mezzi conseguente alla decentralizzazione. Ma non nella stessa maniera: la Fiandra, più ricca, ha potuto compensare una parte delle perdite attraverso la propria fiscalità mentre attualmente l'insegnamento francofono accusa, in tutti i campi, un ritardo rispetto a quello fiammingo.

E come viene ad ammonire l'inchiesta PISA dell' OECD, la disuguaglianza non è aumentata soltanto tra le due regioni, E cresciuta anche all'interno di ciascuna di esse. Ecco il risultato, tra le altre cose, delle politiche deregolatrici delle quali l'accresciuta autonomia permette di accelerare la messa in atto.

Si può almeno sperare che questo rischio di vedere accresciuta la frattura sociale a scuola susciti la mobilitazione dei governanti? Soprattutto, anche nella logica di sottostare alla competizione economica, c'è un interesse ad istruire il più possibile tutti i cittadini-produttori. Disingannatevi.

L'evoluzione duale del mercato del lavoro - 25 % della creazione di posti di lavoro che interessano i diplomi universitari, ma il 65% che non chiedono altro che lavoratori non qualificati - rende meno urgente, davvero obsoleta, la questua di democraticizzazione dell'insegnamento o la ricerca del movimento di massificazione degli anni 50-80. Da allora, l'aumento delle disuguaglianze sociali dentro e intorno alla scuola non è più una "deplorable conseguenza secondaria" del movimento di decentralizzazione, ma costituisce il terzo elemento della messa a punto dei sistemi scolastici rispetto alle "esigenze" della assai mal definita "società della conoscenza".

In Francia come altrove, il dibattito su questioni anche altrettanto importanti della decentralizzazione, dell'autonomia scolastica, dell'innovazione pedagogica o dell'utilizzazione di tecnologie dell'informazione e della comunicazione è sostanzialmente viziato. E' impossibile sezionarlo senza tener conto del potente contesto globale, fatto di deregulation, di dualizzazione sociale, di riduzione dei finanziamenti e di pressioni che spingono nella direzione della strumentalizzazione economica della scuola.

E' questo contesto che permette di comprendere perchè la decentralizzazione - che abbia luogo in Francia o altrove, che sia opera di un ministro di destra o di sinistra - debba necessariamente andare nella direzione di una perdita di qualità della scuola pubblica e, a termine, di una mercificazione del sistema educativo. .

NOTE:

- 1 *Eurydice, Dix années de réformes au niveau de l'enseignement obligatoire dans l'union européenne (1984-1994).*
2. *Table Ronde des Industriels Européens, 1989, op. cit., p. 7.*
3. *Table Ronde des Industriels Européens, 1995, op. cit., pp. 11-12.*
- 4 *Reiffers Jean-Louis, Accomplir l'Europe par l'éducation et la formation, rapport du groupe de réflexion sur l'Education et la Formation, décembre 1996*
- 5 *Le Monde de l'Education, octobre 2002*