

Autonomia locale e scuole pubbliche

Versione integrale dell'articolo pubblicato sulla rivista "Università e Scuola" *Gennaio 1999*
di Chiara Nappi nappi@usc.edu

Autorizzazione alla pubblicazione concessa alla [redazione](#) di TerritorioScuola dall'autrice Chiara Nappi, Professore presso il Dipartimento di Fisica e Astronomia dell'Università Southern California. nappi@usc.edu - [Department of Physics & Astronomy University of Southern California / College of Letters, Arts, & Sciences](#)

Un'autonomia "ereditata"

Nel crescente dibattito pubblico sulla scuola che sta avendo luogo in Italia, il modello educativo americano, in maniera implicita o esplicita, gioca un ruolo importante. Ai fini di un dibattito intelligente è quindi imperativo averne un'idea il più possibile precisa e aggiornata e comprenderne sia le radici storiche sia le attuali tendenze di rinnovamento.

Le caratteristiche principali del sistema europeo sono centralizzazione, omogeneità di contenuti a livello nazionale, e un sistema nazionale di esami per gli studenti e di selezione del corpo docente. Al contrario, l'aspetto fondamentale del sistema scolastico americano è che l'educazione pubblica non è centralizzata, ma gestita e sovvenzionata a livello delle singole municipalità. Non ci sono programmi ministeriali, o contratti nazionali per gli insegnanti, o esami nazionali per gli studenti. I programmi scolastici sono decisi a livello locale, e gli insegnanti sono assunti direttamente dai presidi. Le scuole sono governate da un Consiglio Direttivo, eletto dai votanti registrati residenti nel dato distretto scolastico. Nella maggior parte degli Stati Uniti i fondi per l'educazione, incluse le spese edilizie e gli stipendi degli insegnanti, non sono forniti dallo Stato o dalla Regione, ma sono raccolti tramite le tasse di proprietà a livello municipale. È questa indipendenza economica che è la base dell'autonomia locale negli USA.

L'autonomia locale gli Americani di oggi non l'hanno scelta, bensì l'hanno ereditata dalle modalità di insediamento dei coloni sul territorio americano. A mano a mano che si stabilivano, i coloni fondavano le loro scuole, spesso di una denominazione religiosa ben definita. Nel 1800 tutte le scuole erano gestite dai cittadini stessi, che si organizzavano in comitati responsabili per decidere il curriculum, scegliere i libri, assumere gli insegnanti, costruire e mantenere in buone condizioni gli edifici scolastici. Col tempo, con l'evolversi delle comunità rurali in centri cittadini, amministratori professionisti furono assunti per occuparsi dell'amministrazione giornaliera delle scuole, mentre i comitati cittadini, trasformati in Consigli Direttivi, assunsero compiti direttivi e decisionali: approvare le assunzioni, il programma scolastico, il bilancio. Ma la struttura di base del sistema scolastico americano, basata sul finanziamento e sull'autonomia locale, in molti Stati non ha subito cambiamenti sostanziali.

Nel crescente dibattito pubblico sulla scuola che sta avendo luogo in Italia il modello educativo americano, in maniera implicita o esplicita, gioca un ruolo importante. Ai fini di un dibattito intelligente è quindi imperativo averne un'idea il più possibile precisa e aggiornata e comprenderne sia le radici storiche sia le attuali tendenze di rinnovamento. Le caratteristiche principali del sistema europeo sono centralizzazione, omogeneità di contenuti a livello nazionale, e un sistema nazionale di esami per gli studenti e di selezione del corpo docente. Al contrario, l'aspetto fondamentale del sistema scolastico americano è che l'educazione pubblica non è centralizzata, ma gestita e sovvenzionata a livello delle singole municipalità. Non ci sono programmi ministeriali, o contratti nazionali per gli insegnanti, o esami nazionali per gli studenti. I programmi scolastici sono decisi a livello locale, e gli insegnanti sono assunti direttamente

dai presidi. Le scuole sono governate da un Consiglio Direttivo, eletto dai votanti registrati residenti nel dato distretto scolastico. Nella maggior parte degli Stati Uniti i fondi per l'educazione, incluse le spese edilizie e gli stipendi degli insegnanti, non sono forniti dallo Stato o dalla Regione, ma sono raccolti tramite le tasse di proprietà a livello municipale. È questa indipendenza economica che è la base dell'autonomia locale negli USA.

L'autonomia locale gli Americani di oggi non l'hanno scelta, bensì l'hanno ereditata dalle modalità di insediamento dei coloni sul territorio americano. A mano a mano che si stabilivano, i coloni fondavano le loro scuole, spesso di una denominazione religiosa ben definita. Nel 1800 tutte le scuole erano gestite dai cittadini stessi, che si organizzavano in comitati responsabili per decidere il curriculum, scegliere i libri, assumere gli insegnanti, costruire e mantenere in buone condizioni gli edifici scolastici. Col tempo, con l'evolversi delle comunità rurali incentrate sui cittadini, amministratori professionisti furono assunti per occuparsi dell'amministrazione giornaliera delle scuole, mentre i comitati cittadini, trasformati in Consigli Direttivi, assunsero compiti direttivi e decisionali: approvare le assunzioni, il programma scolastico, il bilancio. Ma la struttura di base del sistema scolastico americano, basata sul finanziamento e sull'autonomia locale, in molti Stati non ha subito cambiamenti sostanziali. Oggi negli USA, 95000 cittadini sono eletti a governare 15000 Consigli Direttivi.

Quando mi trasferii negli Stati Uniti nel 1976 per lavorare in fisica all'Università di Harvard, non mi sarei mai aspettata di prestare servizio nel Consiglio Direttivo in un sistema scolastico che, come molti osservatori stranieri, trovo strano e irrazionale. All'inizio, mi interessai alla questione della sparuta rappresentanza di donne nel mondo scientifico americano, a quei tempi molto inferiore alla rappresentanza in Italia o in altri paesi industrializzati. La mia conclusione fu che la bassa percentuale era direttamente collegabile alla mancanza di programmi scolastici sistematici e rigorosi, in particolare nell'area della matematica e della scienza.

Pertanto mi lasciai coinvolgere nel movimento di riforma finalizzato all'introduzione di programmi scolastici a livello statale e nazionale. All'inizio degli anni '90, varie organizzazioni professionali (scienziati, ingegneri, matematici, ecc...) incominciarono a proporre traguardi educativi nella loro area di specializzazione. Il vero problema però era come convincere i distretti scolastici ad adottare questi programmi.

Quando i miei figli incominciarono a frequentare le scuole pubbliche a Princeton, questi problemi mi toccarono più da vicino, e decisi di concentrarmi a migliorare i programmi, anch'essi piuttosto insoddisfacenti, nelle scuole locali.

Nel 1999 finii quindi col presentarmi come candidata al Consiglio Direttivo e ebbi così l'opportunità di fare esperienza personale di questo sistema che gli Americani considerano una roccaforte di democrazia. Gli Americani hanno tradizionalmente difeso questo sistema sulla base dell'assunto che, se i cittadini pagano di tasca propria le spese scolastiche e eleggono i propri rappresentanti ai Consigli Direttivi, essi hanno più voce in capitolo di quanta ne avrebbero se le scuole fossero gestite dallo Stato e dal Governofederale. Essi sono convinti che questo sistema assicura ai genitori il controllo sull'educazione dei figli e la possibilità di adattare le scuole alle esigenze degli studenti. In realtà, è dubbio che oggi questa assunzione abbia riscontro nei fatti.

La verità invece è che l'unico beneficiario dell'autonomia locale è il sindacato degli insegnanti, che ne approfitta per esercitare un controllo pressoché totale sull'educazione. Per di più l'autonomia locale, che in teoria dovrebbe essere particolarmente idonea a permettere innovazioni nel sistema, sembra essersi trasformata nella struttura ideale per il mantenimento dello status quo.

L'autonomia locale è una delle ragioni principali per cui la scuola americana non funziona, e invece viene meno a quello che dovrebbe essere il primo compito di ogni sistema scolastico: fornire agli studenti le competenze necessarie per l'inserimento nel mondo del lavoro e nello stesso tempo offrire opportunità di mobilità sociale e economica senza confini di razza e di

mezzi economici.

Negli ultimi decenni gli Americani hanno cominciato a rendersi conto di questi problemi e, per superarli, sembra stiano muovendosi nella direzione di un maggior controllo statale sull'educazione. Allo stesso tempo, sembra che l'epicentro stesso dell'autonomia si stia trasferendo dal tradizionale distretto scolastico alle scuole individuali, autonome nell'ambito dei parametri imposti dallo stato.

Le implicazioni politiche dell'autonomia locale

Uno dei problemi fondamentali del sistema educativo americano è la politicizzazione dell'educazione. Una persona che sia interessata a migliorare l'educazione pubblica deve essere disposta a trasformarsi in un politico e affrontare una campagna elettorale, un tipo di processo che non seleziona necessariamente le persone più idonee, come dimostrano gli scandali e le polemiche che spesso circondano i Consigli Direttivi. Per quanto i Consigli Direttivi siano decantati come esempi di democrazia diretta, in realtà solo una percentuale minima di votanti (17%) si prende il fastidio di recarsi alle urne durante le elezioni scolastiche. Prima di tutto, anche durante le elezioni politiche la percentuale di cittadini che votano negli USA (50%) è bassa se paragonata all'Italia. Durante le elezioni scolastiche la percentuale dei votanti è ancora più bassa perché la gente che non ha i figli nelle scuole pubbliche non è abbastanza informata o interessata da prendersi il fastidio di andare a votare. Pertanto non è difficile per un gruppo di cittadini con una specifica agenda politica e educativa eleggere i propri candidati al Consiglio Direttivo, con la conseguenza che spesso i Consigli Direttivi si trasformano in un'arena di scontri personali e politici nella difesa di interessi e ideologie contrastanti.

Un problema non meno grave è che le responsabilità che ricadono sul Consiglio Direttivo sono numerose e pesanti: bilancio, costruzione e manutenzione degli edifici, assunzioni, supervisione, ecc., cioè tutti i compiti che in altri sistemi educativi sono divisi tra vari livelli di governo, dallo Stato alla Regione e al Comune. Prestare servizio nel Consiglio Direttivo è un compito difficile per persone che devono anche mantenere un'attività lavorativa. Non è sorprendente pertanto che non molti candidati si presentino alle elezioni scolastiche e che molti membri dei Consigli Direttivi si dimettano prima della fine dell'incarico perché trovano il compito troppo impegnativo o troppo spiacevole.

Uno degli aspetti più spiacevoli è l'interazione con il pubblico. Ci sono molte decisioni che il Consiglio Direttivo deve prendere che creano atteggiamenti di dissenso e di critica da parte di genitori e cittadini. Il bilancio scolastico, direttamente legato alle tasse, è sempre al centro di grosse polemiche. Cittadini inferociti che protestano sono uno spettacolo comune quando i Consigli Direttivi sono costretti a spostare studenti da una scuola all'altra. Le riunioni del Consiglio Direttivo sembrano esser l'arena ideale per scontri ideologici di tutti i tipi.

Sulla carta, i Consigli Direttivi hanno potere decisionale su tutto quello che succede nel distretto scolastico, ma in realtà l'unica autorità che i Consigli Direttivi hanno è quella di provvedere al finanziamento e al mantenimento delle scuole. Essi hanno poco controllo sulle cose veramente importanti, per esempio su come migliorare i programmi scolastici e l'insegnamento. In quest'area, la loro capacità di intervento è spesso limitata da leggi precise a livello statale, promulgate con la buona intenzione di proteggere il sistema scolastico dagli eccessi ideologici o dai capricci dei Consigli Direttivi e assicurarne la funzionalità e la continuità. Alle leggi statali si aggiungono le limitazioni contenute nel contratto lavorativo degli insegnanti del distretto scolastico specifico. Nel campo educativo vero e proprio, i Consigli Direttivi si devono accontentare di approvare quello che raccomandano gli amministratori, i quali a loro volta finiscono col raccomandare quello che vogliono gli insegnanti.

E gli insegnanti americani, come ammette lo stesso presidente del Sindacato Nazionale

Insegnanti (National Education Association), hanno spesso la tendenza a "proteggere i loro interessi personali piuttosto che promuovere gli interessi delle scuole". Basta leggere i giornali per rendersi conto che l'autonomia locale è una continua lotta di potere tra queste due diverse componenti del sistema educativo, i Consigli Direttivi e i sindacati degli insegnanti.

I sindacati degli insegnanti sono tra le organizzazioni più potenti negli Stati Uniti. Gli insegnanti sono organizzati in sindacati nazionali, statali e locali. I sindacati statali e nazionali intervengono a livello di Stato e Governo federale, assicurandosi che le leggi promulgate nel campo educativo siano di loro gradimento. Durante le elezioni, contribuiscono con grosse somme alle campagne elettorali dei candidati che favoriscono. Nell'ultima Convenzione del Partito Democratico nel 1996, l'11% dei partecipanti era costituito da rappresentanti dei sindacati insegnanti. Ma il cardine dell'organizzazione sono i sindacati locali, ben noti per il loro livello di militanza, il cui compito è quello di difendere gli interessi degli insegnanti nei distretti scolastici.

È quindi praticamente impossibile introdurre qualunque cambiamento in un distretto scolastico, a meno che esso sia di gradimento del corpo insegnante. Mentre i membri del Consiglio Direttivo cambiano ogni anno, i sindacati rimangono. Mentre i Consigli Direttivi sono spesso consumati da lotte intestine e ridotti all'inefficienza, i sindacati insegnanti sono estremamente efficienti e persistenti nel conseguimento dei loro interessi.

I membri del Consiglio Direttivo sono spesso genitori che hanno i figli nelle scuole. Essi si sono candidati perché insoddisfatti del sistema scolastico, ma scoprono subito che è molto difficile farne una critica seria e proporre cambiamenti significativi senza entrare in aperto conflitto con il corpo insegnante. Anche nell'ambito delle contrattazioni sindacali, l'autonomia locale è una struttura molto vantaggiosa per i sindacati, dato che la contrattazione avviene a livello locale piuttosto che a livello regionale o nazionale.

I membri del Consiglio Direttivo sono quelli che devono negoziare il contratto lavorativo e gli stipendi degli insegnanti e degli amministratori nel loro distretto scolastico. Al tavolo delle negoziazioni, si trovano faccia a faccia con gli stessi insegnanti da cui dipende il futuro scolastico dei figli. Basta menzionare che l'ammissione alle università, quasi tutte a numero chiuso, è decisa in buona parte sulla base dei voti e delle lettere di raccomandazione scritte dagli insegnanti del liceo di provenienza.

Se gli insegnanti non gradiscono il Consiglio Direttivo, hanno certamente il potere di rovesciarlo. Infatti essi controllano una fetta significativa dell'elettorato durante le elezioni scolastiche, sia perché gli insegnanti votano e sia perché hanno un notevole potere nell'influenzare il voto dei genitori. Per di più, se gli insegnanti non gradiscono un amministratore o il suo programma di rinnovamento, è difficile che egli possa continuare a lavorare nel distretto. Non a caso la durata di servizio degli amministratori negli USA non supera in media i tre anni. Una strategia tipica per liberarsi di superiori non graditi è di creare nel distretto una situazione di costante conflitto. Se questo non basta a convincere il Consiglio Direttivo, i sindacati si danno da fare per eleggere al Consiglio Direttivo candidati che siano disposti a licenziare la persona non gradita. Questo è esattamente ciò che successe a Princeton, quando nel 1994 il Consiglio Direttivo assunse un sovrintendente deciso ad introdurre programmi più rigorosi e ad esercitare maggior controllo sulla loro attuazione. Nel giro di quattro anni, il Consiglio Direttivo fu rovesciato e il sovrintendente licenziato.

Le conseguenze dell'autonomia locale sulla didattica

Un'altra conseguenza dell'autonomia locale è la mancanza di programmi scolastici a livello nazionale o statale. Mentre in Italia o in Francia tutti gli studenti seguono gli stessi programmi ministeriali, e praticamente studiano la stessa cosa nello stesso periodo dell'anno, negli USA ogni piccolo distretto ha la sua agenda educativa e i suoi programmi scolastici, senza nessuna relazione con gli altri distretti. Ancora oggi negli USA questo sistema può dare adito a

incredibili episodi di provincialismo e miopia. Per esempio, nel 1995 in una cittadina industriale del New Hampshire, a pochi chilometri da Boston, i fondamentalisti cristiani insistettero che si insegnasse nella scuola la teoria della creazione a pari merito con quella dell'evoluzione. Nel 1987 la Corte Suprema degli Stati Uniti era intervenuta a cancellare una legge simile in Luisiana che impediva l'insegnamento della teoria dell'evoluzione a meno che non si insegnasse anche la teoria della creazione, ma lo stato del New Hampshire nel 1995 rifiutò di intervenire. Senatori e deputati del New Hampshire proclamarono: «Se il Consiglio Direttivo locale decide di insegnare la teoria della creazione, sono fatti suoi e dell'elettorato locale. Ci sono cose peggiori che si insegnano nelle scuole, e ciò nonostante noi siamo sostenitori del controllo locale sull'educazione».

Chi ha l'autorità di approvare i programmi scolastici è il Consiglio Direttivo. Ma, eccezion fatta per soggetti scolastici connessi con le credenze religiose, tipo l'insegnamento dell'evoluzione o dell'educazione sessuale, di solito i Consigli Direttivi non hanno praticamente nessun ruolo nel disegnarli.

Come già detto, chi ha veramente il potere in un sistema del genere è il corpo insegnante. Loro sono i professionisti che si dichiarano i soli investiti dell'autorità di decidere i programmi. Sfortunatamente, l'eccessiva autonomia didattica degli insegnanti e la mancanza di precise direttive sui contenuti didattici da parte di una qualunque autorità centrale si traducono a livello locale in programmi spesso poveri, insoddisfacenti, e senza articolazione interna. Anche quando i genitori tentano di intervenire e richiedono programmi più ambiziosi e sistematici, in generale finiscono col soccombere alla voce unificata del corpo docente, che non è molto interessato a cambiare le cose.

Visto che non c'è accordo su cosa gli studenti devono imparare nelle scuole, non c'è nemmeno accordo su che cosa gli insegnanti devono sapere. Non è mai esistito negli USA un controllo serio a livello nazionale o statale sulla qualità del processo di formazione degli insegnanti, con la conseguenza che il livello di preparazione degli insegnanti americani lascia molto a desiderare. Dato che in Europa nella maggior parte dei casi le stesse università preparano sia gli studenti che eventualmente si dedicheranno all'insegnamento nelle scuole, sia quelli che eventualmente andranno nell'industria o nella ricerca, non c'è un divario troppo profondo nella preparazione professionale di questi gruppi.

Negli USA, invece, le scuole per educatori (teachers' colleges) e le scuole per professionisti (le università vere e proprie) sono enti separati. In molti Stati in USA, gli studenti che aspirano a insegnare fisica nelle scuole non vanno all'università e studiano fisica. Invece vanno in un college per insegnanti dove imparano come insegnare la fisica, ma di fisica vera e propria spesso imparano poco o niente. Per esempio, qualche anno fa un sondaggio sugli insegnanti nei licei americani mise in evidenza che un terzo degli insegnanti di scienze e metà degli insegnanti di storia non aveva mai seguito un corso universitario nella materia che insegnava. Ma non è solo la conoscenza delle materie di insegnamento che lascia a desiderare, come dimostra l'esempio sconcertante di un distretto scolastico nello Stato di New York che nel 1997 richiese ai candidati all'insegnamento nelle sue scuole di sottoporsi allo stesso semplice esame di cultura generale che gli studenti devono passare per diplomarsi (infinitamente più semplice dei nostri esami di licenza liceale). Eppure il 75% dei candidati all'insegnamento non superò l'esame. Per di più le proteste dei sindacati locali furono tali che l'esame fu abolito. Quello su cui le scuole di educazione insistono molto è la pedagogia - favorendo spesso le ultimissime mode sulle teorie dell'insegnamento e dell'apprendimento. Di conseguenza, le teorie educative più dubbie si insinuano senza difficoltà dentro le scuole e senza che i genitori ne abbiano la minima idea. Liberarsene diventa un'impresa insormontabile da parte dei genitori che al più ci riescono solo a danno già avvenuto. Ogni volta che si pubblicano i risultati di studi che provano che un certo approccio didattico non funziona, è già troppo tardi per un'intera generazione di studenti che ne sta già soffrendo le conseguenze. Per esempio, la teoria prevalente adesso è che gli insegnanti non devono impartire conoscenze agli studenti, ma devono funzionare come "facilitatori" nel processo di apprendimento. Gli studenti devono diventare "critical thinkers", pensatori critici, piuttosto che essere rimpinzati di fatti. Mentre c'è certamente qualcosa di giusto in questa teoria, essa è spesso spinta ai limiti estremi, al punto

che i bambini non acquisiscono più le conoscenze di base essenziali per potere accedere al livello superiore del "critical thinking".

I prerequisiti per l'abilitazione all'insegnamento variano da Stato a Stato. L'esame di abilitazione, non ancora richiesto in tutti gli Stati, è spesso banale e si limita ad accertare un minimo di cultura generale piuttosto che la competenza nel soggetto di insegnamento. Gli stessi educatori se ne lamentano, e lo chiamano il "test del termometro": se il candidato ha una temperatura corporea superiore ai 36 gradi, il che prova che è vivo, allora ha superato l'esame. Nel 1998 lo Stato del Massachusetts impose per la prima volta un esame un po' più serio per ottenere la certificazione statale all'insegnamento. Il 60% dei candidati che si sottoposero all'esame furono bocciati.

Un'altra conseguenza della gestione a livello locale è che gli insegnanti fanno domanda di insegnamento direttamente presso le scuole e sono assunti direttamente dal preside, senza concorsi, e nemmeno chiari criteri di assunzione.

Non esiste una graduatoria d'inserimento basata sui meriti e sui titoli. È possibilissimo che un insegnante sia preferito a un altro più qualificato solo perché è anche disposto a fare l'allenatore della squadra di calcio della scuola, o perché è riuscito più simpatico al preside durante l'intervista. Il processo di entrata di ruolo è un altro punto dolente. Nella maggior parte degli Stati, per entrare di ruolo in una scuola basta insegnare per tre anni di fila. Dopodiché si entra di ruolo automaticamente. Una volta che un insegnante è diventato di ruolo, è praticamente impossibile liberarsene, non importa quanto incapace egli sia. Non è che le deficienze preparatorie degli insegnanti americani non siano ben note. Di tanto in tanto si pubblicano i risultati di studi su questo tema e spesso scoppiano scandali che attraggono l'attenzione pubblica per qualche settimana. Ma, nonostante le frequenti critiche del livello di preparazione degli insegnanti, non si assiste mai a nessun intervento concreto per migliorarla. Il sistema è così frantumato a livello di responsabilità che non è chiaro chi ha il potere di intervento. Non c'è l'equivalente di un Ministero della Pubblica Istruzione che possa promulgare un decreto per migliorare i programmi di preparazione per gli insegnanti. Di loro spontanea iniziativa le scuole di educazione non sono interessate a farlo perché hanno paura di perdere studenti che preferirebbero prendersi il diploma di insegnamento con meno sforzo da qualche altra parte in un programma di preparazione meno esigente.

Per fortuna, ci sono indicazioni che le cose volgono al cambiamento nel prossimo futuro. Nel gennaio '99, nel suo discorso annuale alle Camere, il Presidente Clinton ha risollevato il problema dell'inadeguata preparazione professionale degli insegnanti americani, e ha proposto che gli insegnanti siano sottoposti a un esame nazionale che accerti la loro preparazione professionale. Nel luglio '99 il Congresso americano ha approvato un bilancio di due miliardi di dollari da distribuire tra i 50 Stati per sovvenzionare programmi di preparazione, esami e corsi di aggiornamento professionale per insegnanti. Da parte loro alcuni Stati hanno incominciato a introdurre esami più seri per rilasciare la licenza di insegnamento e hanno proposto che la licenza debba essere rinnovata periodicamente.

Costi amministrativi e parità educativa Nelle stesse elezioni pubbliche annuali in cui sono eletti i membri del Consiglio Direttivo, si vota anche sul bilancio scolastico. In media l'80% del bilancio scolastico è a carico delle tasse municipali, di cui rappresenta almeno la metà. Non a caso la preparazione del bilancio scolastico, soggetto ad intenso scrutinio pubblico, è uno dei compiti più importanti del Consiglio Direttivo. Ogni anno i sostenitori delle scuole pubbliche lanciano un'intensa campagna politica perché il bilancio sia approvato alle urne e per evitare che quelli che non vogliono aumenti di tasse abbiano il sopravvento. Non è raro che il bilancio scolastico sia respinto. Quando questo succede, il Consiglio Direttivo, in consulta col Consiglio Comunale, deve suggerire possibili riduzioni, e la decisione finale è nelle mani dello Stato.

Visto che ciascuno di questi distretti autonomi ha bisogno di una struttura amministrativa al completo, i costi amministrativi sono alti. Per esempio, se un distretto deve assumere ogni insegnante, amministratore, bidello, e in più deve negoziarne i contratti, occuparsi delle assicurazioni e delle pensioni, etc, bisogna pure che abbia un direttore del personale, completo di un nugolo di assistenti. Se deve occuparsi della costruzione e manutenzione degli edifici

scolastici, della preparazione di bilanci dettagliati mensili e annuali, ecc., ovviamente c'è anche bisogno di un direttore fiscale, e così via. È ovvio che questo sistema di autonomia locale crea duplicazioni inutili e sperperi enormi. Per quanto la gente si lamenti continuamente delle grosse spese amministrative, è impossibile evitarle se i distretti devono essere autonomi. Per esempio, lo Stato del New Jersey, che ha circa 600 distretti scolastici, completamente indipendenti l'uno dall'altro, occupa il primo posto negli Stati Uniti in termini di spese scolastiche totali. Più piccoli sono i distretti, più alta è la proporzione del bilancio che va nei costi amministrativi. Per controllare i costi, l'amministrazione statale nel New Jersey ha suggerito che i vari distretti scolastici si coagulino, si regionalizzino, una proposta che finora non ha avuto molto successo. L'appello al consolidamento non è visto di buon occhio dai residenti delle municipalità più ricche, interessati a mantenere il controllo decisionale sulle spese scolastiche e ad assicurare ai loro figli la scuola migliore che si possono permettere. Infatti, una delle ragioni principali dietro la difesa dell'autonomia locale è che le comunità ricche non vogliono avere niente a che fare con le comunità povere dei dintorni. Fondersi con comunità meno abbienti significherebbe dover diluire l'introito su una popolazione più larga e più bisognosa, e rinunciare a costosi servizi per i propri studenti. Ovviamente, a queste considerazioni economiche si aggiungono spesso complicazioni etniche e razziali. Non è sorprendente che una conseguenza estremamente seria dell'autonomia locale sia la disparità economica, e quindi educativa, tra un distretto e l'altro. Ci sono sperequazioni enormi tra il costo scolastico per studente in un comune ricco e quello in un comune povero. Nel 1990, i comuni poveri nel New Jersey, avevano un bilancio scolastico che era solo il 70% di quello dei comuni ricchi. Nello Stato della Pennsylvania, le scuole nella città di Filadelfia spendono in media per ogni studente tremila dollari in meno delle scuole dei sobborghi. Questo sistema è attualmente sotto accusa in vari Stati. Nel 1990 la magistratura suprema del New Jersey decretò che il sistema di finanziamento scolastico basato sulle tasse locali era ingiusto e contrario allo spirito della costituzione americana, e che era responsabilità dello Stato di intervenire a chiudere il divario finanziario tra distretti ricchi e poveri. Con l'aiuto dei fondi statali, nel 1996 le spese per l'educazione nei distretti poveri del New Jersey raggiunsero l'84% delle spese nei distretti abbienti, che invece ricevono meno finanziamento da parte dello Stato. Nello Stato del Michigan, a partire dal 1993, c'è stato un profondo cambiamento nelle modalità di finanziamento delle scuole pubbliche, anch'esso motivato dalla necessità di obbedire all'ordine della Corte Suprema di equiparare le spese scolastiche tra i distretti poveri e quelli ricchi. Adesso lo Stato del Michigan è responsabile di più del 70% delle spese per l'educazione pubblica. Anche nello Stato di New York ci sono proposte di leggi per cambiare la formula di finanziamento scolastico e aumentare l'intervento finanziario dello Stato. Ma se l'impulso verso l'equiparazione economica e educativa continua e tutte le scuole pubbliche in un dato Stato riescono veramente a offrire la stessa qualità di programmi e di servizi, è chiaro che l'interesse nei confronti dell'autonomia locale perderà la sua motivazione di fondo.

Programmi nazionali e statali

Il fenomeno più interessante che si osserva oggi nell'educazione USA è l'interesse, a livello nazionale e statale, a migliorare il sistema e ad adattarlo alle esigenze tecniche e scientifiche della società moderna. I problemi di mercato, che agli inizi degli anni '90 l'industria americana ha dovuto affrontare, l'hanno risvegliata alla realtà della competizione internazionale. Ci si è resi conto che una delle difficoltà principali dell'industria americana è il fatto che gli studenti escono dalle scuole impreparati a affrontare il mondo del lavoro. I giovani mancano della preparazione di base per funzionare in una organizzazione: le compagnie americane spendono 30 miliardi di dollari l'anno su corsi di istruzione per i loro dipendenti, per insegnare loro concetti di base che avrebbero dovuto acquisire nei banchi di scuola. Vari studi hanno dimostrato che gli studenti americani escono dalle scuole molto più impreparati degli studenti in Europa o Asia, in tutte le materie. Ma specialmente i risultati nelle materie scientifiche e matematiche hanno allarmato il mondo industriale e politico, che teme appunto per il futuro economico del paese. L'impressione generale è che è venuto il momento di riorganizzare l'educazione pubblica per essere al passo coi tempi moderni e con la competizione internazionale. Quindi, a livello nazionale e statale, c'è

stato negli ultimi anni un fervore enorme di iniziative per migliorare l'educazione pubblica. Il traguardo educativo proposto sia da Bush che da Clinton è che «Per l'anno duemila gli studenti americani saranno i migliori del mondo in scienze e matematica».

Si è riconosciuto che uno dei problemi principali è la natura decentralizzata del sistema educativo. Mentre un sistema del genere poteva funzionare il secolo scorso in una società rurale e pre-industrializzata, è totalmente inadeguato nel mondo moderno. Non si può più lasciare la responsabilità dell'educazione nazionale completamente nelle mani dei distretti scolastici locali, ma è venuto il momento di imporre traguardi educativi a livello nazionale. Pertanto le varie organizzazioni professionali hanno proposto standards nazionali nel loro campo: la lista delle conoscenze e delle competenze che gli studenti devono acquisire durante la loro carriera scolastica. Ma il problema di fondo è come introdurre questa riforma a livello locale. Come convincere i distretti ad adeguarsi ai nuovi standards? L'impegno nazionale si è tradotto negli ultimi anni, anche in periodi di magri bilanci, nel finanziamento di una miriade di iniziative: offrendo corsi, pagando gli insegnanti che si prestano, e sperando che la persuasione funzioni e l'emulazione faccia la sua parte.

In quest'impresa, sono i vari Stati che stanno assumendo un ruolo molto attivo. Quasi tutti gli Stati USA hanno promulgato i loro state standards, conformandosi più o meno alle direttive delle organizzazioni nazionali. Ma per paura di interferire con l'autonomia locale, neanche gli Stati però propongono veri e propri programmi scolastici, limitandosi piuttosto a suggerire liste di traguardi che si vorrebbe che gli studenti raggiungessero. Quindi si è ancora lontani dall'adozione di programmi scolastici uniformi all'interno di ciascuno Stato, per quanto si stiano facendo molti progressi in quella direzione.

In generale, sembra che gli Stati siano disposti ad assumersi più responsabilità che nel passato nella gestione dell'educazione pubblica. Un'altra indicazione è che negli ultimi anni vari Stati negli USA sono intervenuti nelle scuole "fallimentari", cioè scuole che non riuscivano a funzionare nemmeno a livelli minimi, sciogliendone i Consigli Direttivi e assumendone la gestione diretta. Per esempio, le scuole pubbliche di New Jersey City sono state per anni sotto il controllo diretto dello Stato del New Jersey. Nella città di New York, ci sono proposte di abolire completamente il Consiglio Direttivo, che per anni è stato incapace di risolvere i problemi delle scuole pubbliche, e affidare la gestione delle scuole al sindaco e allo Stato, come è già successo a Chicago e Detroit.

Tentativi di riforma alternativi: scuole "charter"

Ma di pari passo con la tendenza appena descritta verso una struttura più centralizzata, si assiste a tentativi di riforma alternativi, fomentati dallo scontento dei genitori di fronte all'inefficienza del sistema scolastico e agli abusi dei sindacati insegnanti. Uno dei tentativi al centro delle polemiche più feroci è quello dei vouchers. I genitori che sono scontenti delle scuole pubbliche e non si possono permettere di mandarli a scuole private, vorrebbero che il distretto scolastico promulgasse buoni scuola (vouchers), che i genitori possano usare per mandare i figli alle scuole private di loro scelta. Vari programmi sperimentali di questo tipo sono stati introdotti di recente (per esempio in Milwaukee, nello Stato del Wisconsin), ma finora nessuno Stato ha votato una legge introducendo ufficialmente i vouchers.

Negli Stati Uniti solo gli studenti che hanno la residenza nel distretto scolastico hanno diritto di frequentare le scuole pubbliche in quel distretto. Questa è una conseguenza necessaria del fatto che le scuole sono finanziate dalle tasse di proprietà.

Un dato Comune non vuole pagare di tasca propria le spese per l'istruzione degli studenti che vengono dal paese vicino. Ovviamente i distretti scolastici migliori sono inondati da studenti "pirata" che fanno una dichiarazione falsa di residenza per poter accedere alle scuole locali. Questi distretti sono costretti ad assumere investigatori speciali il cui solo compito è stabilire la residenza degli studenti sospetti. La legge prevede pene severe per quelli scoperti in fallo, inclusa l'espulsione, il rimborso spese, e persino il carcere. I vouchers permetterebbero di risolvere questo problema, consentendo agli studenti di accedere alla scuola pubblica di loro scelta. In effetti nessuno ha obiezioni all'uso dei vouchers per trasferirsi da una scuola pubblica all'altra. Ne ce l'ha il presidente Clinton, che ha esplicitamente appoggiato l'uso dei vouchers

per le scuole pubbliche durante la sua ultima campagna elettorale.

Negli USA il dibattito sui vouchers si colora di una tinta di qualitarismo. Alcuni dei distretti scolastici nei grossi centri urbani sono totalmente segregati, con una maggioranza enorme di gente di colore: la situazione più simile all'apartheid riscontrabile nel mondo democratico. Ovviamente, molto spesso le scuole dei ghetti urbani lasciano molto a desiderare dal punto di vista accademico (per non accennare a problemi di droga, sicurezza fisica, ecc.). Molti sostenitori dei vouchers affermano che è discriminatorio costringere questi studenti a una sentenza a vita in questo tipo di scuole e non permettergli di accedere ad altre scuole tramite l'uso dei vouchers. Se approvati almeno per le scuole pubbliche, è ovvio pertanto che anche i vouchers potrebbero contribuire a infrangere barriere tra i vari distretti. I sindacati insegnanti si sono opposti con successo all'idea dei buoni-scuola sulla base dell'argomento che, anche se approvati inizialmente solo per uso nelle scuole pubbliche, eventualmente finiranno per essere estesi alle scuole private e deviare fondi pubblici verso le scuole private. In risposta a queste critiche, più di recente è emerso il movimento delle scuole charter. Le scuole charter sono scuole pubbliche autonome che sono gestite dai genitori e dagli insegnanti ma non sono soggette né al controllo dei Consigli Direttivi né a quello dei sindacati. Ovviamente i sindacati e i Consigli Direttivi non sono soddisfatti neanche di questa soluzione e infatti al momento si sono alleati per combatterla. Nonostante l'opposizione, negli ultimi anni molti Stati hanno passato leggi permettendo l'istituzione di scuole charter ("charter" significa regolamento speciale). In un certo senso, la promulgazione di queste leggi rappresenta il riconoscimento ufficiale che l'educazione pubblica americana non funziona e che è impossibile cambiarla dall'interno; è il riconoscimento che il tipo di gestione scolastica attuale delle scuole americane ha problemi endemici profondi e che è importante proporre nuovi modelli di come le scuole potrebbero funzionare. Fondare e gestire una scuola charter non è un'impresa da poco, vista l'opposizione che queste scuole incontrano, sia da parte dei sindacati degli insegnanti che da parte dei Consigli direttivi, nel loro tentativo di inficiare la struttura di potere esistente. I genitori che si imbarcano in una tale impresa sono molto spesso quelli che per anni hanno tentato con tutti i mezzi a loro disposizione di cambiare il sistema dall'interno, ma alla fine hanno dovuto rinunciare, uscirne e ricominciare daccapo con una nuova scuola.

A prima vista il movimento delle scuole charter può apparire come un tentativo di riforma che non si allontana dalla tradizione americana di autonomia locale e anzi la spinge a livelli ulteriori. Non a caso questo tipo di riforma è in genere sostenuta dalla destra politica e contrastata dalla sinistra. Ma le scuole charter rappresentano in effetti anche un nuovo tentativo dello Stato di assumere un ruolo più attivo nell'educazione pubblica. Infatti queste scuole, gestite dai genitori e dagli insegnanti senza la mediazione dei Consigli Direttivi e dei sindacati, sono sotto il controllo diretto dello Stato e devono seguire le leggi e i regolamenti promulgati dallo Stato.

In effetti, le scuole charter propongono una riforma radicale nel modello di autonomia locale negli USA e rappresentano il superamento del tradizionale campanilismo educativo. Sono aperte a tutti, non solo ai residenti di un dato distretto scolastico. Sono autonome nel disegno e nell'attuazione delle proprie direttive educative, ma funzionano all'interno delle leggi e dei regolamenti imposti dallo Stato. Se il rendimento degli studenti non è soddisfacente, lo Stato è libero di rifiutare il rinnovo del charter. In ultima analisi, il potere decisionale è nelle mani dell'autorità centrale. In questo senso, l'autonomia delle scuole charter è molto diversa da quella dei distretti scolastici, che storicamente hanno rifiutato ogni interferenza statale sulla base che l'educazione è sovvenzionata a livello locale.

Conclusioni

L'analisi del sistema educativo americano dimostra che l'indirizzo dell'autonomia è problematico proprio là dove è stato creato e sperimentato. Imitarlo oltre oceano rappresenterebbe una scelta artificiosa ed estranea alla tradizione scolastica e culturale europea. È particolarmente strano farlo quando gli Stati Uniti sono coinvolti in una critica

profonda e in processo di superamento delle strutture antiquate che sono alla base delle loro carenze educative.

Nonostante i tentativi attuali di introdurre negli USA una struttura più centralizzata possano sembrare timidi e parziali, è innegabile che il sistema educativo americano si sta evolvendo verso un modello di tipo più europeo in cui l'educazione dei cittadini è interpretata come una responsabilità nazionale piuttosto che come una prerogativa locale. In realtà questo processo è in primo luogo un processo di modernizzazione. È il riconoscimento ufficiale che è venuto il momento di riconciliare l'autonomia locale con i bisogni nazionali.

La recente introduzione di traguardi educativi a livello nazionale e statale sarà presto seguita dall'introduzione di esami di stato alla fine delle elementari, medie e liceo, già in atto in vari Stati. Gli Stati hanno anche incominciato ad assumere una maggiore responsabilità nel controllo della Qualità dei programmi universitari per insegnanti. E vari studi sulla gestione attuale dell'educazione negli USA hanno suggerito che il sistema potrebbe trarre beneficio dal fatto che i contratti lavorativi, le assunzioni degli insegnanti e altri compiti di questo tipo fossero affidati allo Stato o alla Regione, piuttosto che ai Consigli Direttivi. Se il movimento delle scuole charter prende piede (al momento, ci sono solo 500 scuole charter negli USA), è possibile che il concetto stesso di autonomia si evolva dalla idea antiquata basata sui confini cittadini e le tasse di proprietà ad una versione più moderna compatibile con un sistema di gestione più centralizzata.

Molto probabilmente il sistema educativo negli USA non diventerà mai esattamente un sistema di tipo europeo, ma sicuramente alla fine di questo processo assomiglierà molto di più a un sistema europeo che all'immagine di se stesso di qualche decennio fa. La speranza è che, piuttosto che imitare gli aspetti negativi l'uno dell'altro, i sistemi educativi americano ed europeo imitino gli aspetti positivi e convergano alla fine verso una struttura compatibile e adeguata alle esigenze di una economia globale.

Chiara Nappi nappi@usc.edu