

La partecipazione alla gestione delle istituzioni e delle attività educative in tredici stati membri dell'UNESCO

1. Origine dell'inchiesta

La Conferenza internazionale dell'educazione, riunita nel 1979 a Ginevra sotto gli auspici del «Bureau international d'éducation» e dell'UNESCO, ha adottato una risoluzione comprendente i due principi direttori seguenti:

- «La necessità di una partecipazione di tutti gli strati della popolazione a determinati aspetti del processo educativo».

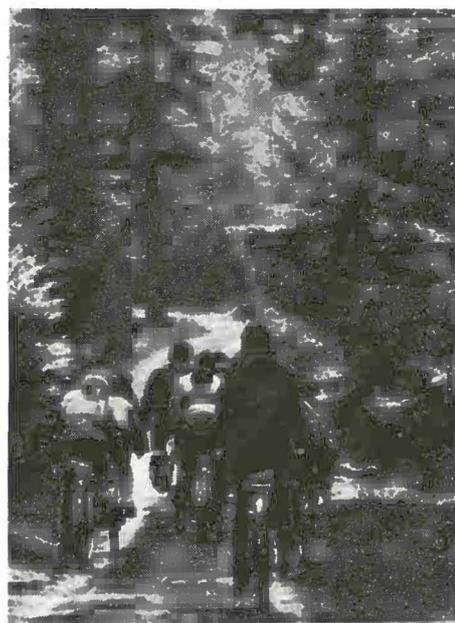
- «La ricerca di un'interazione ottimale tra centralizzazione e decentralizzazione, nella misura in cui questi provvedimenti contribuiscono a mantenere o a potenziare l'efficacia del sistema educativo».

Nel 1985 l'UNESCO ha promosso un'indagine in venti Paesi di diverse regioni del mondo per accertare l'esito di questa risoluzione e l'ampiezza del contributo degli allievi, delle famiglie e della comunità all'amministrazione delle istituzioni e alla gestione delle attività educative. I seguenti 13 Paesi hanno risposto al questionario: Cecoslovacchia, Cina, Cuba, Danimarca, Etiopia, India, Kenia, Repubblica democratica tedesca, Senegal, Svizzera, Tanzania, Thailandia, URSS.

2. Principali risultati

- *Gli obiettivi della gestione partecipativa* in materia di educazione si collocano in tutti i Paesi in un contesto di democratizzazione. In alcuni casi, tuttavia, si avvertono come prioritarie alcune preoccupazioni. Per esempio:

* La necessità di ridurre la disparità fra zone urbane e zone rurali



* La ricerca di una decentralizzazione idonea ad aumentare il coinvolgimento delle autorità e dei genitori a livello locale

* Il potenziamento dei rapporti tra scuola e famiglia, inteso a promuovere una più efficace comprensione reciproca tra insegnanti e amministrazioni da una parte e genitori degli allievi dall'altra

* La valorizzazione del carattere pedagogico che acquista la partecipazione degli allievi, allorché si rendono conto della complessità dei problemi attinenti all'educazione e alla formazione professionale.

- Nei tredici Paesi considerati dall'inchiesta esistono le *disposizioni legislative e di regolamento*; esse sono state oggetto di revisione negli ultimi vent'anni, nell'intento di favorire la partecipazione dei genitori, degli insegnanti e degli allievi. Tali disposizioni sono tuttavia assai diverse da un Paese all'altro.

* Alcuni Paesi (India, Kenia, Tanzania, Senegal) hanno ottenuto l'indipendenza dopo il 1945: le riforme che hanno introdotto una partecipazione alla gestione educativa tengono forzatamente conto del contesto culturale, sociale ed economico di ciascuno di essi.

* Le repubbliche socialiste (Cina, Cuba, Etiopia, RDT, Cecoslovacchia, URSS) propendono per l'affermazione dei diritti e dei doveri dello Stato centrale nei confronti delle organizzazioni che interagiscono fra la scuola e la comunità. La RDT ci tiene per esempio a precisare che «questa partecipazione non consiste in una sorta di suddivisione dei poteri di gestione tra gli organi amministrativi e le forze sociali: cosa che sarebbe contraria al principio dell'autorità dello Stato e del centralismo democratico».

* Alcuni Paesi dispongono di una legge che regola la partecipazione dei genitori ai consigli d'istituto: è il caso della Danimarca dove solo i genitori hanno diritto di voto in questi consigli.

- *I settori di partecipazione differiscono a seconda delle categorie dei partecipanti:*

* Per gli allievi la partecipazione dipende dall'età e aumenta progressivamente con i diversi gradi di scolarità. Da un lato i settori di intervento dei giovani si estendono con l'età; dall'altro, gli allievi più anziani hanno talvolta la possibilità di prendere parte alle decisioni.

* In molti Paesi, ai genitori è consentito un intervento nella istituzione e nella gestione di scuole del settore prescolastico. Nelle scuole del grado primario e secondario, invece, la partecipazione avviene piuttosto a livello di classe, generalmente in forma con-

sultiva. In altri Paesi (Etiopia, Senegal, Tanzania) i genitori intervengono pure nell'istituzione e nella costruzione di scuole e, in parte, anche nella manutenzione delle stesse. Ma soltanto in Danimarca le scuole obbligatorie sono effettivamente gestite dai genitori, ai quali esclusivamente è concesso il diritto di voto nel consiglio d'istituto.

* La partecipazione alla gestione educativa da parte degli insegnanti e di altre persone qualificate avviene soprattutto per il tramite di rappresentanti eletti in seno alle commissioni scolastiche e ai comitati che si occupano della formazione professionale dei giovani e, in alcuni casi, di produzione agricola e industriale.

- *In tutti i paesi esistono ostacoli alla partecipazione per ogni categoria.*

Elenchiamo i principali:

* L'assenza di motivazione dei partecipanti potenziali i quali dubitano dei risultati di una loro azione, nonostante l'impegno che potrebbero dedicare alla causa.

* Il sacrificio di tempo necessario al buon esito di simili attività.

* La difficoltà di conciliare gli orari dei genitori, degli insegnanti e degli allievi, in modo che la loro partecipazione non ostacoli eccessivamente le attività professionali e la formazione.

- *I risultati della gestione partecipativa* sono ritenuti in gran parte positivi. Per gli allievi essa è un eccellente tirocinio politico che consente di acquisire il senso delle responsabilità, il rispetto dell'opinione altrui e l'arte del compromesso: fattori indispensabili per approdare a decisioni. Il coinvolgimento diretto offre ai genitori l'opportunità di capire l'essenza dei problemi, la cui conoscenza costituisce il punto di partenza e lo stimolo per prospettare le riforme e i necessari finanziamenti.

Tra gli aspetti negativi occorre menzionare la lunghezza delle discussioni allorché gli interessi divergono, la lentezza nel giungere a decisioni, nonché le pressioni esercitate da alcuni partecipanti allo scopo di ottenere un trattamento privilegiato.

- Nessuno dei Paesi interessati dall'indagine ha compiuto una *valutazione della gestione partecipativa*. Tuttavia, in occasione di valutazioni più ampie o più specifiche, sono emerse osservazioni interessanti.

Ad esempio:

* In Danimarca, l'influenza predominante dei genitori non ha compromesso il prestigio degli insegnanti.

* Nel Kenia, gli istituti in cui è stata favorita la discussione tra amministrazione e studenti hanno raramente conosciuto casi di sciopero o di indisciplina.

* In Svizzera, nel Collegio dell'Eliseo di Losanna, una valutazione interna compiuta dopo 9 anni di vita partecipativa molto spinta con allievi dai 12 ai 15 anni ha messo in evidenza che questa partecipazione accennata non ha dato origine a una generazione di contestatori, come in alcuni ambienti si temeva. Al contrario, essa ha indotto gli insegnanti a un riesame e a un rinnovamento

della loro pedagogia e ha determinato in gran parte degli allievi un accrescimento dell'autonomia e della responsabilità.

3. Particolarità della partecipazione in Svizzera

La partecipazione alla gestione delle istituzioni e delle attività educative e di formazione professionale è una *necessità politica in un Paese democratico come il nostro*.

I testi legislativi importanti in quasi tutti i Cantoni sono votati dal popolo, mentre nei rimanenti possono essere, se richiesto, sottoposti a referendum. Alla stessa stregua appare indispensabile che i cittadini assumano parte attiva nell'elaborazione di leggi e di regolamenti.

Le forme di partecipazione scelte devono favorire l'accettazione dei testi e in seguito, quando è il caso, ottenere il sostegno popolare nella loro applicazione. Ma, siccome la democrazia diretta non esiste negli altri 12 Paesi a cui l'indagine si riferisce, gli stessi non hanno impellenti ragioni per incrementare la gestione partecipativa.

– **Il ruolo degli insegnanti** nell'ambito della partecipazione alle attività educative nel nostro Paese è assai più importante rispetto a quello che si verifica nei Paesi che hanno risposto al questionario dell'UNESCO. Infatti, a livello comunale, cantonale e nazionale, gli insegnanti sono sempre consultati al momento di decidere una modifica di legge o di regolamenti. Inoltre, essi sono largamente rappresentati nei gruppi di lavoro, nelle commissioni o nei consigli incaricati di studiare o di elaborare nuovi progetti. Spesso, in queste loro mansioni, hanno voce deliberativa, contrariamente a ciò che avviene altrove. Talvolta le riforme sono proposte su iniziativa degli insegnanti stessi.

– In Svizzera, **le modalità di partecipazione dei genitori degli allievi** sono assai diverse rispetto a quelle in vigore negli altri Paesi. Da noi i genitori sono scarsamente rappresentati in forma collettiva e, quando ciò avviene, le loro competenze sono piuttosto ridotte. Del resto, le associazioni di genitori raramente sono contemplate nei testi legislativi e nei regolamenti. In Svizzera, invece, i genitori sono rappresentati – spesso per il tramite dei partiti politici – nelle commissioni scolastiche o nei consigli dell'educazione (22 dei 26 Cantoni e semicantoni ne contano uno) e hanno pertanto facoltà di prendere decisioni importanti.

– **L'accentuata decentralizzazione del nostro Paese** favorisce in larga misura la gestione partecipativa in ogni settore di attività, ma in modo particolare in quello dell'educazione, nel quale Cantoni e Comuni mirano a conservare il massimo di competenze, senza rimettersi al giudizio o all'intervento della Confederazione.

Questo stato di cose implica per i cittadini un impegno ai diversi gradi di partecipazione (comunale, cantonale, regionale, svizzera) assai superiore a quello degli altri Paesi considerati dall'indagine dell'UNESCO.

Emile Blanc

Dalla Scuola media al Liceo

Siamo stati invitati a pubblicare alcuni dei dati che emergono da statistiche sul passaggio dalla Scuola media (SM) al Liceo, elaborate negli ultimi anni al Liceo cantonale di Mendrisio (cfr. le Relazioni del Consiglio di Direzione sulla gestione degli anni scolastici 1985/86 e 1986/87). Lo facciamo volentieri poiché, pur trattandosi di dati che concernono solo il Liceo di Mendrisio e le sei SM del suo comprensorio, i risultati possono avere interesse sul piano cantonale ed indicare un metodo per meglio leggere una realtà complessa di cui molto si è parlato, specialmente negli ultimi mesi, ma sulla base – a nostro avviso – di dati statistici troppo grezzi e sommari per permettere un giudizio veramente fondato.

La realtà che il nostro studio intendeva interpretare era l'alto tasso di insuccessi (abbandoni e non promozioni) osservato in prima liceo (31,2% per il 1985/86, 33,7% per il 1986/87: dati del Liceo di Mendrisio).

Abbiamo preso in considerazione tutti gli allievi iscritti al primo anno e che frequentavano l'anno precedente una delle sei SM del Mendrisiotto (si tratta di 127 studenti su 157 per il 1985/86 e di 134 su 166 per il 1986/87). Sono così rimasti esclusi i ripetenti e pochissimi casi particolari.

L'indagine si proponeva di mettere in relazione la situazione scolastica dello studente al termine della SM con l'esito della prima liceo.

A rappresentare la situazione a conclusione della scolarità obbligatoria abbiamo scelto le note nelle materie italiano, tedesco, francese e matematica. Malgrado tutte le connotazioni soggettive che una valutazione espressa in termini numerici può forse celare, la nota rimane pur sempre il solo indice quantitativo facilmente accessibile per

un'analisi. Le ragioni che ci hanno spinti a limitare a quattro il numero delle materie prese in esame sono ovvie; d'altronde si tratta di materie per le quali la SM prevede corsi a livello o di approfondimento e quindi specialmente significative nel curriculum dell'allievo che accede alle Scuole medie superiori.

Allo scopo di sintetizzare i risultati dell'indagine, effettuiamo il seguente raggruppamento degli allievi, a seconda della situazione che presentavano, nelle quattro materie anzidette, al termine della SM:

- Gruppo 1: allievi con insufficienze;
- Gruppo 2: allievi senza insufficienze ma con due o più note 4;
- Gruppo 3: allievi con prevalenza di note 5 o 6.

Gli allievi dei primi due gruppi hanno affrontato il liceo con una situazione di partenza più o meno precaria. Vedremo come essa influenzi chiaramente l'esito della prima classe liceale.

Le tabelle 1a e 1b riportano i risultati dei gruppi nei due anni presi in considerazione. Dalle tabelle si desume facilmente che gli allievi giunti al liceo con insufficienze o comunque con una prevalenza di note 4 (43,3% nell'85/86, 35,8% nell'86/87) hanno poi incontrato grosse difficoltà (61,8% di insuccessi nell'85/86, 68,8% nell'86/87). In ogni caso le chances di successo sono chiaramente al disotto del 50%. Per contro gli allievi del gruppo 3 sembrano avere oltre nove chances su dieci di risultare promossi. La tendenza messa in evidenza da questi dati era attesa. Sorprende però il divario che si manifesta fra i primi due gruppi da una parte e il terzo dall'altra.

A conferma di questi risultati presentiamo le tabelle 2a e 2b. Qui gli allievi sono stati

Gruppo	effettivi	%	promossi	%	insuccessi	%
1	15	11,8	3	20	12	80
2	40	31,5	18	45	22	55
3	72	56,7	68	94,4	4	5,6
Totale	127	100	89	70,1	38	29,9

Tabella 1a (anno scolastico 85/86)

Gruppo	effettivi	%	promossi	%	insuccessi	%
1	14	10,4	3	21,4	11	78,6
2	34	25,4	12	35,3	22	64,7
3	86	64,2	79	91,9	7	8,1
Totale	134	100	94	70,1	40	29,9

Tabella 1b (anno scolastico 86/87)