

Caratteristiche della politica scolastica svizzera

in un rapporto del prof. Eugen Egger, Segretario generale della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica istruzione, al «Bureau international d'éducation BIE/Unesco»

Il «Bureau international d'éducation» (BIE) ha promosso nell'aprile del 1978 un'inchiesta fra gli Stati membri dell'Unesco sul tema «*Miglioramento dell'organizzazione e della gestione dei sistemi educativi, allo scopo di aumentarne l'efficacia e di generalizzare il diritto all'educazione*»: argomento di studio proposto dalla Conferenza generale dell'Unesco per la 37ª sessione della Conferenza internazionale dell'educazione (CIE) svoltasi a Ginevra nella seconda quindicina del mese di luglio scorso.

L'inchiesta era intesa quindi a preparare questa conferenza e a fornire alla stessa un importante materiale di discussione, allo scopo di facilitare il raggiungimento degli obiettivi che essa si proponeva e cioè:

- identificare i principali problemi conseguenti alla complessità dell'organizzazione e alle difficoltà di gestione dei sistemi educativi esistenti nei diversi Stati;

- formulare delle raccomandazioni all'indirizzo degli Stati membri, in vista di un miglioramento dei sistemi educativi;

- studiare nuove forme di cooperazione regionale e internazionale nel campo educativo.

Il questionario diramato dal Segretariato del BIE agli Stati membri chiedeva agli stessi, sostanzialmente, un rapporto informativo basato sui fatti e sulle situazioni pratiche attuali nel campo dell'organizzazione e della gestione della scuola, con particolare riguardo alle difficoltà incontrate e alle soluzioni preconizzate.

In sintesi si chiedeva:

- di illustrare:

- la situazione attuale;

- i problemi aperti nei diversi settori educativi;

- le esperienze e le iniziative intese alla soluzione di questi problemi;

- di formulare delle conclusioni e delle raccomandazioni.

In data 10 gennaio 1979, il prof. Eugen Egger, Segretario generale della Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica istruzione, faceva pervenire al BIE la risposta svizzera al questionario citato: un diffuso e documentato rapporto di cui riasumiamo qui gli aspetti più significativi.

Nota preliminare

La Svizzera è un Paese federalista, in cui i Cantoni godono un'estesa autonomia in materia d'insegnamento e di educazione. Essa non ha, pertanto, né un Ministero dell'educazione né una legislazione scolastica professionale (ad eccezione del settore riguardante la formazione professionale). Per essere oggettivi, occorrerebbe quindi illustrare 26 diverse situazioni. Ai fini dell'in-

chiesta, appare invece utile illustrare le tendenze generali e definire le prospettive comuni di azione immediata.

I. Situazione attuale

Politica ufficiale del governo

Il diritto all'educazione, per quanto attiene alla formazione di base, è garantito fin dal secolo scorso dalla Costituzione del 1874 (§ 27) e realizzato in tutti i Cantoni.

L'accesso all'insegnamento secondario e superiore (democratizzazione degli studi) è stato al centro della politica ufficiale del governo federale e dei governi cantonali. Esistono tuttavia differenze abbastanza rilevanti fra le diverse regioni, anche in riferimento al sesso, specie se si considera l'accesso all'insegnamento universitario come principale criterio nell'uguaglianza delle possibilità offerte.

All'origine di queste disuguaglianze ci sono fattori di diversa natura: tradizione, infrastrutture economiche, disparità di mezzi finanziari.

La politica dell'educazione in Svizzera ha sostanzialmente i seguenti obiettivi prioritari:

- garantire a ciascuno una formazione professionale;

- offrire la possibilità di una formazione universitaria;

- incrementare lo sviluppo del settore terziario non-universitario.

Sul piano amministrativo, le preoccupazioni attuali della politica governativa sono le seguenti:

- mantenimento del budget globale per l'educazione;

- distribuzione dello stesso secondo i settori prioritari, tenendo conto della regressione che si avverte nel primario;

- finanziamento delle università con il contributo dei cantoni non universitari.

Organizzazione dell'educazione - Sistemi educativi

L'insegnamento primario è obbligatorio e gratuito (§ 27 della Costituzione federale), mentre l'insegnamento secondario e superiore si basa su un criterio selettivo. Per l'insegnamento superiore sono previste anche delle tasse scolastiche.

Il processo di selezione varia da un cantone all'altro, ma in tutti fa perno sulle capacità intellettuali degli allievi (certificati di studio, esami d'ammissione, periodi di prova, test attitudinali).

La selezione avviene in primo luogo al momento del passaggio dall'insegnamento primario al primo ciclo secondario e, in segui-

to, in molti casi, fra il 1. e il 2. ciclo secondario. Si tende comunque a ritardare la selezione e a spogliarla del suo carattere definitivo.

Occorre ammettere, in ogni caso, che finora è stato possibile evitare il «*numerus clausus*» grazie al mantenimento del livello d'insegnamento secondario e superiore.

Il parere delle autorità scolastiche in merito all'organizzazione e alla struttura attuale del sistema educativo e alla rispondenza dello stesso agli obiettivi prefissi, in particolare al diritto all'educazione, varia da un cantone all'altro e non è necessariamente lo stesso a livello federale e cantonale.

Le decisioni dell'autorità in materia scolastica sono attualmente condizionate dalla recessione economica da un lato e, dall'altro, dalla contraddizione esistente tra l'esplosione quantitativa dell'insegnamento secondario e universitario e la diminuzione delle risorse materiali; e, non da ultimo, dal nostro sistema politico basato sulla democrazia diretta. I cambiamenti sono perciò lenti e soggetti a continui compromessi. Ne è prova il fatto che, nel 1978, una nuova legge federale sull'aiuto alle università cantonali è stata respinta e che un'altra legge sulla formazione professionale è stata accolta con molte perplessità: scarsamente progressista per gli uni, troppo progressista per gli altri.

Organizzazione dell'educazione: la gestione

Strutture e funzioni dell'amministrazione

La struttura amministrativa dell'educazione, in un Paese fortemente decentralizzato come il nostro, è molto complicata sul piano della cooperazione e della coordinazione. Le responsabilità sono suddivise in modo assai diverso tra organismi centrali e locali, secondo le tradizioni politiche e giuridiche di ogni cantone o regione.

Da un punto di vista generale, si può affermare che i cantoni della Svizzera romanda sono più centralisti, mentre i cantoni della Svizzera tedesca — Zurigo in modo particolare — praticano una democrazia persino eccessiva. Grande importanza ha pure l'autonomia comunale.

Facoltà decisionale e partecipazione

La facoltà decisionale e la partecipazione delle diverse componenti interessate (docenti, genitori, economia, sindacati, chiese) è in stretta corrispondenza con la diversità delle strutture e delle organizzazioni politiche e amministrative. Il meccanismo decisionale e partecipativo è spesso complicato, in quanto implica l'intervento di tutte le componenti. Spesso le iniziative partono dalle associazioni magistrali, dai movimenti politici e da enti economici, anziché dal governo. Gli insegnanti, inoltre, godono una notevole libertà d'azione, specie per quanto attiene alle metodologie pedagogiche.

È consuetudine che ogni legge o riforma scolastica, prima d'essere promulgata, sia sottoposta a consultazione. È una prassi seguita anche per il settore della formazione professionale, che è di competenza esclusiva delle autorità federali.

Occorre tuttavia riconoscere che, in qualche caso, una maggiore incidenza del pote-

re centrale faciliterebbe le innovazioni, renderebbe più razionale l'utilizzazione dei mezzi (tempo, denaro, personale) e ridurrebbe le disuguaglianze.

Comunicazione e coordinazione

Ogni sistema democratico pone grossi problemi alla comunicazione e alla coordinazione. La partecipazione diventa spesso illusoria per la difficoltà di interessare tutti in modo adeguato. Costanti sono tuttavia gli sforzi volti a permettere all'opinione pubblica di partecipare attivamente a ogni riforma, in modo di garantire la trasparenza delle decisioni politiche. A questo scopo, grande incremento è stato dato ai servizi di documentazione.

Il ruolo dei mass-media è invece non di rado contestato.

In uno Stato federativo, l'estesa facoltà d'intervento concessa al popolo, sul piano comunale, cantonale e federale, nelle decisioni inerenti alla politica dell'educazione, conferisce primaria importanza al problema della coordinazione: donde il proliferare di commissioni e la lentezza di talune decisioni. Non sono comunque mancati gli sforzi per risolvere questo problema, specie dopo la proposta di «Concordato intercantonale sulla coordinazione scolastica».

Amministratori dell'educazione

Da un punto di vista generale, si può rilevare che i nostri servizi amministrativi sono ridotti all'indispensabile, tenuto conto anche dell'esiguità del loro campo d'azione (comuni, cantoni) che consente una veduta d'insieme senza un'organizzazione eccessivamente sviluppata. In tal modo, in molte commissioni si avvicendano gli stessi responsabili, i quali quasi sempre si conoscono personalmente.

Non è tuttavia possibile parlare di formazione specialistica degli amministratori dell'educazione. Secondo la posizione gerarchica, si tratta di insegnanti sperimentati (ispettori, direttori), oppure di personale amministrativo con uguale formazione per tutte le amministrazioni (giuristi, economisti ecc.). Tutti, comunque, possono beneficiare di un certo perfezionamento all'interno di organismi professionali (collegi di ispettori, conferenze di direttori) o grazie a corsi organizzati nell'ambito delle singole amministrazioni (federali, cantonali, intercomunali).

La Conferenza svizzera dei direttori della pubblica istruzione, da parte sua, si è sforzata di sviluppare e coordinare le attività dei propri servizi.

II. Problemi aperti

Attuazione della politica scolastica

I problemi di politica scolastica si suddividono in due categorie:

- di natura squisitamente politica, conseguenti cioè al nostro sistema politico di Stato federalista e di democrazia diretta (mancanza di una politica scolastica nazionale, globale e coerente);
- di natura finanziaria, conseguenti alla recessione economica (insufficiente perequa-

zione finanziaria, debolezza della Cassa federale).

Gestione dell'educazione

Il contributo del docente alla promozione del diritto all'educazione e allo sviluppo della cooperazione nel suo ambiente di lavoro (famiglia, comune, economia, partiti politici) ha probabilmente maggiore importanza e significato di quello che può offrire nella gestione amministrativa. Ciò che conta, in ultima analisi, è la vita che si svolge nella scuola, sono le relazioni umane tra docente e allievo: la vita, insomma, nella sua totalità.

III. Esperienze e iniziative intese alla soluzione dei problemi

Miglioramento dell'organizzazione

L'uguaglianza delle possibilità offerte al giovane è stata promossa in tre modi:

— con l'eliminazione o la riduzione degli ostacoli che potevano costituire una causa di discriminazione (decentralizzazione dell'insegnamento superiore, incremento alle borse di studio, gratuità dell'insegnamento, rinuncia a una selezione sistematica, ecc.);

— con il potenziamento delle strutture scolastiche (curricolo discontinuo, cicli d'orientamento, diversificazione dell'insegnamento secondario superiore, diplomi intermedi, maggiore permeabilità all'interno del sistema scolastico);

— con il riesame delle procedure di selezione (abolizione di esami, introduzione di periodi di osservazione, considerazione dei fattori non cognitivi ecc.), nell'intento di ridurre gli insuccessi e di aumentare le possibilità di ricupero.

Occorre tuttavia rilevare che l'opinione pubblica non è concorde sull'opportunità di seguire una simile politica. Ne è prova il fatto che alcuni cantoni non hanno aderito all'ultima revisione dell'articolo della Costituzione sull'educazione (§ 27).

Miglioramento della gestione dell'educazione

Nonostante gli sforzi compiuti in questo settore, molte difficoltà permangono, dovute soprattutto al nostro sistema politico. Così, ad esempio, l'opinione pubblica è divisa sul criterio di una maggiore o minore centralizzazione e decentralizzazione. I genitori, in genere, auspicano provvedimenti uniformi, specie sul piano amministrativo, mentre i docenti temono di perdere la loro autonomia e sono scettici di fronte alla coordinazione, rilevando, non senza qualche motivo, che essa non rappresenta un progresso pedagogico.

Mobilizzazione e utilizzazione delle risorse

Nonostante la recessione economica, il budget destinato all'educazione non ha subito decurtazioni sostanziali. C'è da chiedersi se ciò avverrà anche in avvenire. La recessione demografica, infatti, potrebbe giustificare delle riduzioni.

Il contributo dell'economia è avvertito, come per il passato, soprattutto nel campo



della formazione professionale e tecnica e in quello della ricerca.

Salvo in casi eccezionali (educazione stradale e sessuale, orientamento professionale) non è previsto l'intervento di personale non-insegnante.

IV. Conclusioni e raccomandazioni

Sulla base delle esperienze compiute, sarebbe interessante conoscere le modalità e i mezzi:

- per la formazione e il perfezionamento degli amministratori dell'educazione;
- per la preparazione dei docenti coinvolti nella gestione della scuola;
- per sviluppare proficui rapporti tra la scuola e la comunità;

— per migliorare, facendo perno sulla cooperazione internazionale, l'amministrazione scolastica, nel contesto di uguaglianza delle possibilità concernenti il diritto all'educazione (studi comparati, seminari di specialisti, viaggi di studio di esperti).

In riferimento ai principi generali, sembrano utili le seguenti raccomandazioni:

- a) l'amministrazione dell'educazione deve avvalersi di un'estesa partecipazione e tener conto sia delle esigenze pedagogiche, sia delle condizioni materiali (giuridiche e finanziarie);
- b) l'amministratore dell'educazione necessita di un'adeguata formazione di base e di un perfezionamento continuo, per evitare il pericolo di diventare egli stesso un avversario delle innovazioni scolastiche;
- c) l'amministrazione dell'educazione e i suoi operatori possono soltanto inquadrare l'attività educativa per il tramite di leggi, di programmi, di mezzi d'insegnamento, mentre il vero progresso pedagogico sarà opera del docente il quale, pertanto, dev'essere stimolato e protetto, nello spirito della Carta dell'Unesco relativa allo statuto del docente.