



VERSO LA REALIZZAZIONE
DEL PROGETTO
"STATISTICA SVIZZERA DEI DOCENTI"
DI MARC WYSS *)

1. Osservazioni preliminari

In virtù della legge federale e dell'ordinanza sull'esecuzione di rilevamenti statistici sulle scuole, sia gli allievi che i docenti vengono sottoposti a censimenti periodici. Durante l'anno 1976/77 sono stati raccolti e inseriti in un concetto preliminare, i bisogni e i desideri dei cantoni relativi a una statistica sui docenti. In seguito, i mezzi limitati della Confederazione in materia di personale (blocco del personale), non hanno tuttavia impedito l'elaborazione di un concetto di spoglio e d'analisi sottomesso l'anno scorso ai cantoni per una presa di posizione in materia.

La Commissione federale di statistica scolastica ha preso atto, in occasione della riunione del 17 ottobre 1979, delle prese di posizioni cantonali, e ha fissato, d'accordo con l'Ufficio federale di statistica (UFS), le tappe

*) Marc Wyss, Dr. rer. pol., responsabile della statistica svizzera dei docenti presso la Sezione della statistica scolastica (Divisione delle statistiche socio culturali, Ufficio federale di statistica) a Berna.

successive. Conformemente alle raccomandazioni della commissione sopraccitata, l'UFS ha in seguito intrapreso negoziati con ogni cantone. Quest'ultimi hanno permesso di evidenziare lo stato attuale dei dati disponibili, dei bisogni specifici e delle intenzioni particolari riguardo una statistica sui docenti.

In seguito a questi colloqui la Commissione sopraccitata e l'Ufficio federale di statistica hanno organizzato due giornate di lavoro nel mese di maggio 1980 con la partecipazione dei responsabili di tutti i cantoni. I cantoni hanno così avuto occasione di pronunciarsi, in merito alle prossime tappe, sulla base di un rapporto sintetico di questi contatti bilaterali. Ci si è rapidamente accordati sul principio della statistica svizzera dei docenti; ci si è invece lungamente intrattenuti a proposito delle modalità. E' dunque a questo livello che si pongono i problemi.

Per il momento i cantoni sono più o meno informati dei dati e metodi esistenti negli altri cantoni, nonché dei progetti cantonali più o meno avanzati e elaborati (SH, GE, TI). Dovranno in seguito precisare le loro intenzioni sulle modalità del censimento ed esprimere il loro punto di vista in seno alla Commissione federale di statistica scolastica (rappresentanti regionali).

A titolo d'informazione, il concetto d'analisi della statistica svizzera sui docenti prevede la raccolta di variabili nei seguenti settori:

- demografia (età, sesso, ecc.),
- formazione (brevetti pedagogici e altri),
- struttura scolastica (tipi d'insegnamento, statuto della scuola, ecc.)
- attività professionali (rami, materie insegnate, durata dell'insegnamento, dell'impiego, ecc.).

La statistica svizzera sui docenti comprende tutte le scuole pubbliche e private censite nella statistica su-

gli allievi [case dei bambini, scuole dell'obbligo, scuole secondarie superiori (cultura generale), scuole professionali di livello terziario non universitario].

La scelta delle variabili ritenute è il risultato (provvisorio) di una procedura complessa di consultazioni tra cantoni, ambienti interessati e Confederazione.

Questo costituisce grosso modo ciò che, nel 1977, era considerato un programma minimo.

Da allora, cambiando la situazione, questo programma è di nuovo oggetto di discussioni e viene sempre più apprezzato dal punto di vista della sua realizzazione concreta.

2. Obiettivi della statistica svizzera sui docenti

Prima ancora dell'entrata in vigore della legge (1975), nel messaggio del Consiglio federale (1972) figurava una serie di obiettivi, d'altronde sempre vevoli (vedi articolo di P. Amacher).

In seguito, numerosi lavori successivi si sono occupati dell'elaborazione di una concezione. E' nel quadro di questi lavori che sono stati definiti degli obiettivi statistici, sottomessi poi all'opinione degli ambienti interessati.

I lavori preparatori al progetto "Statistica svizzera degli insegnanti" trovano la loro giustificazione e legittimità in un consenso politico abbastanza vasto, ciò che dimostra la necessità e l'inevitabilità di questa statistica. Durante i colloqui, i responsabili della statistica scolastica nei cantoni hanno spesso menzionato "il perché e il per cosa" di una statistica sui docenti, intesa dapprima come statistica cantonale e in seguito come statistica svizzera. Citeremo i seguenti aspetti:

- politica dell'educazione/pianificazione scolastica: materiale di base necessario alle prese di decisione e alle misure in materia di politica d'educazione, valu-

tazione dei costi relativi all'assunzione di insegnanti (supplementari), finanziamento dell'educazione/perequazione finanziaria, ecc.

- compiti amministrativi: registrazione delle mutazioni (aggiornamento), compiti di controllo e di gestione, assunzione di docenti, ecc.
- previsioni demografiche: determinazione del fabbisogno di docenti; sostituzione di posti divenuti vacanti.
- confronto statistico del corpo docenti dei diversi cantoni (struttura delle qualificazioni, problemi della mobilità: geografica, istituzionale, ecc.).

Si tratta essenzialmente di obiettivi amministrativi, al servizio di una buona gestione della amministrazione scolastica. Raramente, ed è in seno alla Commissione federale di statistica scolastica che ciò è visibile, sono avanzati degli argomenti in favore dell'analisi statistica pura: la statistica svizzera sui docenti dovrebbe essere uno strumento che permetta di conoscere le strutture burocratiche e tecniche dei sistemi di insegnamento, non più quindi solo una statistica sui docenti, ma anche una statistica sul personale assunto nelle scuole e sulle attrezzature scolastiche.

3. Modalità del censimento

3.1. Statistica primaria / statistica secondaria

A causa della grande varietà dei bisogni cantonali (amministrativi e statistici) e federali (statistici), è evidente che nascano dei problemi riguardo le modalità dell'inchiesta. Gli stessi si possono affrontare in due maniere:

- una statistica primaria,
- una statistica secondaria.

Il metodo di rilevamento legato a una statistica primaria è l'impiego di un questionario standardizzato. In pratica, l'Ufficio federale di statistica concepisce il modulo secondo un programma minimo, al quale i cantoni e gli ambienti interessati hanno dato il loro consenso, ed esegue il rilevamento per il tramite dei cantoni. Benché questo programma possa venire adattato al cantone, una tale concezione non sarebbe in grado di rispondere alle esigenze dell'amministrazione cantonale (precisione delle risposte, attendibilità) in modo pienamente soddisfacente, né facilita la presa in considerazione di bisogni specifici. Se gli obiettivi della statistica svizzera sui docenti possono essere raggiunti tramite un questionario standardizzato, questo procedimento non si adatta tuttavia perfettamente alle necessità cantonali. Infine, le esigenze amministrative implicano una periodicità annuale del censimento. A questo proposito il questionario non è un metodo di rilevamento adeguato.

Durante i colloqui con i cantoni è stato rapidamente accertato che i soli obiettivi della analisi statistica non riuscirebbero a giustificare la creazione di una statistica svizzera sui docenti. A quest'ultima conviene dunque, per essere efficace e attendibile, inserirsi nel campo delle esigenze avvertite dai cantoni, sovrani nel settore dell'educazione. Essa deve prendere in considerazione le esigenze della gestione cantonale: assunzione, retribuzione, versamento degli assegni familiari e per i figli, pensione e altre necessità quotidiane.

Una statistica svizzera sui docenti è giustificata quando permette di migliorare la gestione dell'amministrazione cantonale. Meglio ancora: la statistica svizzera sui docenti è facilmente accettata se è un sotto-prodotto, accessorio, delle amministrazioni cantonali. In questo modo essa diventa una statistica secondaria. Il metodo di rilevamento relativo a quest'ultima è una banca dei dati, cioè un sistema informatico di registrazione e trattamento dei dati.

3.2. Vantaggi di una banca dei dati

Una banca dei dati e uno schedario manuale si caratterizzano per il fatto di essere sempre tenuti a giorno (nella misura in cui, ben inteso, i cambiamenti sono registrati in permanenza). La realizzazione e l'aggiornamento di una banca dei dati possono essere facilitati dalla creazione di una statistica svizzera sui docenti: esistono dei codici e delle indicazioni sulla struttura dei dati per la registrazione.

Il vantaggio di una banca dei dati che fornisca tra l'altro una statistica sui docenti a titolo secondario, risiede nel fatto che il docente non dovrebbe rispondere ogni anno alle medesime domande. Ciò è ancor più evidente nel caso in cui le risposte rimanessero invariate; solo i cambiamenti verrebbero dunque registrati. I vantaggi di una tale concezione sono evidenti: minimizzazione dei costi, utilizzazione polivalente dei risultati; attendibilità dei dati, migliore disponibilità del docente (per esempio: importanza della retribuzione e degli stipendi), periodicità annuale e statistica individuale (migliore possibilità di soddisfare l'estrema varietà dei bisogni: previsioni, retribuzione, pensione). In pratica, gli schedari potranno essere aggiornati con dei mezzi tradizionali (schedario manuale) o secondo i sistemi dell'informatica (banca dei dati).

Tuttora, dove lo stato delle finanze cantonali e la ripartizione dei compiti tra la Confederazione e i Cantoni sono tali da limitare le prospettive e le possibilità nel campo della produzione statistica, concepire la statistica svizzera sui docenti come un sotto-prodotto accessorio dell'amministrazione (scolastica) cantonale, piuttosto che come il prodotto della creazione di un sistema d'informazione parallelo è, da un lato un modo di rispondere alle esigenze poste dalle restrizioni finan-

ziarie e l'uso parsimonioso dei mezzi disponibili, dall'altro un sistema sicuro di fornire dei dati precisi, in quanto necessari al versamento degli stipendi, della pensione, ecc.

3.3 Problemi di una banca dei dati

Anche se la maggior parte dei cantoni è propensa per una statistica secondaria, è tuttavia raro che un sistema informatico operativo esista o possa essere aggiornato facilmente.

Le fonti d'informazione disponibili nei cantoni sono multiple, disperse, non coordinate, incomplete (in funzione delle variabili previste per una statistica svizzera sui docenti), insufficientemente comprensive (portata dell'inchiesta), sovente elaborate manualmente. Capita spesso che esista una cartoteca, delle schede, non aggiornate. E' in funzione delle elaborazioni che si effettua sovente l'aggiornamento. Se è auspicabile che la statistica sui docenti si inserisca in questo tipo di dati esistenti, è indispensabile che quest'ultimi vengano raccolti, spogliati e elaborati secondo criteri il più possibile uniformi, ciò che non è il caso attualmente.

A causa di questa diversità, possiamo avanzare, all'intenzione dei cantoni, tre soluzioni al problema delle modalità dell'inchiesta prevista:

- creazione, rispettivamente aggiornamento, di una banca dei dati;
- creazione, rispettivamente aggiornamento, di uno schedario manuale;
- questionario standardizzato.

Dal punto di vista pratico si possono prevedere delle soluzioni miste. Quest'ultime possono assumere un carattere

transitorio o addirittura duraturo.

La dispersione dei dati, schede, cartoteche di ogni genere relative ai docenti in uffici cantonali diversi, pone da un lato il problema della coordinazione dei servizi (vedi scuole professionali), dall'altro la compatibilità dei dati prodotti da questi servizi (decentralizzazione delle competenze). In quest'ordine d'idee conviene pure definire le modalità di una cooperazione con le scuole private, in quanto non è evidente che quest'ultime siano raccordate alla gestione pubblica. In questi casi potrebbe rendersi necessaria l'utilizzazione di un questionario standardizzato. In tutti i casi dove uno schedario si rivela inattuabile, si pone il problema della periodicità (annuale o no) del censimento.

La creazione di una banca dei dati o di uno schedario su ordinatore è un'operazione costosa e non potrà giustificarsi che attraverso la congiunzione dei bisogni amministrativi. Facendo ciò, si dovrà tener conto dello stato delle finanze cantonali.

Oltre ai problemi finanziari, i cantoni dovranno occuparsi del problema dell'organizzazione dello svolgimento dell'inchiesta (canali di trasmissione, controllo di uscita e d'entrata, problemi di personale e di dotazione), tener conto della protezione dei dati (paura di essere inserito in uno schedario) e della poca disponibilità personale dei docenti, a causa di una certa avversione nei confronti di inchieste sempre più numerose (stanchezza e irritazione comprensibili).

Infine, i cantoni hanno sovente dei bisogni che vanno oltre ciò che è richiesto a livello svizzero (programma minimo). Potranno allora censire liberamente queste variabili (per esempio, disoccupati, mansioni accessorie, ecc.) o domandare ai docenti i motivi d'abbandono della professione d'insegnante. Anche qui dovranno congiungere

i loro sforzi in modo da rendere i dati compatibili tra settori differenti. Tuttavia, argomenti in favore di una migliore gestione possono indurli a includere la ripresa di questi dati.

Dal punto di vista della ripresa dei dati, una banca dei dati è ben conforme alle esigenze amministrative cantonali, ma il suo funzionamento potrebbe ridurre la portata e le possibilità auspicabili della statistica svizzera sui docenti.

Effettivamente l'introduzione di nuove variabili si rivela difficile e soprattutto lenta da realizzarsi. Non sarà che dopo aver preso in considerazione le variabili ritenute essenziali che nuove variabili potranno entrare in linea di conto. Tuttavia, l'esperienza insegna che la ripresa di nuove variabili è, in una statistica già esistente, molto difficile da realizzarsi. Per questo fatto, la discussione verterà sempre su di un minimo che rappresenti anche un ottimo agli occhi di tutti i cantoni.

Trovare e far valere questo minimo è uno dei compiti della Commissione federale di statistica scolastica, in seno alla quale sono rappresentati i cantoni.

4. Problemi a livello federale

Se, come abbiamo visto, è opportuno considerare la statistica svizzera sui docenti come una statistica secondaria, cioè come un sotto-prodotto accessorio delle amministrazioni cantonali, si pongono, a livello federale, dei problemi di coordinamento fra i dati raccolti dai 26 Cantoni, allo scopo di garantire i confronti intercantonali. La statistica svizzera sui docenti diventa allora un sotto-prodotto coordinato delle amministrazioni cantonali.

Essendo principalmente concepiti per rispondere ai bisogni amministrativi, una banca dei dati o uno schedario

forniscono dei dati individualizzati. Se nei cantoni che hanno previsto simili sistemi d'informazione si è posto sovente il problema della protezione dei dati (protezione della personalità e della sfera privata nei confronti di un uso abusivo dei dati), problema che i cantoni risolvono con delle disposizioni legislative o altro, ancora più difficile risulterebbe a livello federale la risoluzione di questo stesso problema, se a questo livello fossero utilizzati dati individuali (cognome, nome, n° AVS). A livello federale è stato quindi previsto unicamente il trattamento di dati anonimi (senza cognome né n° AVS).

5. Conclusioni e prossime tappe

La statistica svizzera sui docenti è in fase di realizzazione. La sua messa in opera richiederà tempo perché i servizi cantonali sono tenuti a cooperare e la Confederazione dovrà coordinare gli sforzi tesi verso questo obiettivo.

L'introduzione della statistica svizzera sui docenti è incontestata. I bisogni d'informazioni la giustificano sempre.

Tuttavia, è evidente che i problemi relativi alle modalità dell'inchiesta non potranno risolversi in un colpo solo, ma i procedimenti che si riveleranno necessari per la statistica svizzera sui docenti, in ogni cantone e a livello svizzero, potranno costituire un'occasione per affrontare questi problemi in maniera più razionale.

Le prossime tappe vertono così sulle modalità dell'inchiesta:

- i cantoni formulano le loro intenzioni concrete in relazione alle modalità dell'inchiesta (chi fa cosa e come?). Queste intenzioni verranno sottomesse all'Ufficio federale della statistica per il tramite dei rappresentanti regionali;

- convocazione della Commissione federale di statistica scolastica nel mese di dicembre 1980: presa di decisione in merito alla lista delle variabili, all'importanza dell'inchiesta, al metodo di rilevamento e alla data del primo censimento della statistica svizzera sui docenti.

Berna, ottobre 1980