

Un insieme di indicatori per una “scuola a tutto campo”



Angela Cattaneo
USR

Definizione e costruzione degli indicatori

Per poter procedere alla costruzione degli indicatori si è seguita una metodologia precisa:

1. definizione rigorosa di un *quadro concettuale*;
2. allestimento di un *piano organizzativo* (determinazione degli indicatori);
3. *costruzione tecnica* dell'indicatore.

La definizione di un **quadro concettuale** è l'elemento fondamentale di questo lavoro perché serve a identificare le finalità e gli sviluppi del nostro sistema educativo e di conseguenza determina la scelta dei criteri per la costruzione degli indicatori. Per elaborarlo sono state analizzate tre fonti: le *leggi* che riguardano la scuola ticinese in tutti i suoi gradi, il *Rapporto sugli indirizzi* presentato dal Consiglio di Stato al Gran Consiglio nel 2002 e il messaggio citato di Amministrazione 2000 “*Gestione istituti scolastici e professionali*”. Le prime due fonti sono state essenziali per la definizione dei campi poiché in esse si ritrovano le finalità e gli scopi dell'educazione, come pure i percorsi che le autorità intendono seguire per il potenziale sviluppo del nostro Cantone in questo ambito per i prossimi venti anni.

A seguito di questa analisi sono stati definiti sei campi: **equità; transizioni e titoli di studio; competenze e risultati; persona, integrazione sociale e civismo; innovazione; risorse (umane e finanziarie)**. Da notare che le risorse non fanno parte delle finalità del sistema educativo, ma sono indispensabili per il suo raggiungimento.

Il progetto di monitoraggio della scuola ticinese è nato nel 2002 a seguito di un messaggio¹ del Consiglio di Stato al Gran Consiglio nell'ambito dei lavori di Amministrazione 2000. Fra i vari compiti enunciati vi era quello di creare un insieme di indicatori che offrisse uno sguardo sulla qualità della scuola ticinese, compito che è stato assegnato all'USR.

La creazione di un dispositivo di monitoraggio è stata una bella sfida per i ricercatori implicati. Infatti il monitoraggio, oltre a essere un controllo della qualità del sistema educativo ticinese, doveva rispondere ad una serie di esigenze, ossia: avere solide basi scientifiche, essere innovativo, essere rilevante e politicamente pertinente, essere pubblico e di facile comprensione per alimentare un dibattito nella società civile. A ciò si aggiunge la richiesta di avere dei confronti intercantionali e internazionali.

Uno dei primi lavori dell'équipe è stato di definire cosa si intenda per “insieme di indicatori”. Di fatto questo concetto può assumere significati diversi in funzione del contesto (nel nostro caso il sistema educativo) e degli orientamenti teorici. Un indicatore è un insieme di misure che informano sullo stato di una situazione ed in questo differisce dalle statistiche abituali che si “limitano” a documentare senza voler diagnosticare la situazione. D'altro canto un indicatore a differenza di una ricerca classica non risponde ad un'ipotesi, ma si limita a descrivere una situazione contestuale e temporale ben definita.

In altri termini non spetta al ricercatore dire se il sistema educativo ticinese sia buono oppure no. Il suo compito è di scegliere gli elementi portanti (con grafici e tabelle) che meglio descrivono lo stato attuale della scuola, mantenendo una sorta di neutralità. Ai lettori poi, decidere del suo livello di qualità.

¹ Messaggio del Consiglio di Stato al Gran Consiglio del 15 gennaio 2002: *Concessione di un credito per la realizzazione del progetto di Amministrazione 2000 “Gestione istituti scolastici e professionali”*.

A Evoluzione dei tassi di transizione dopo la quarta media dall'anno scolastico 1991 al 2003¹

Con la creazione dei campi d'indagine si è entrati nella seconda fase del nostro lavoro che è stata di **determinare** quali **indicatori** potevano definire al meglio un dato campo. Durante questo lavoro i ricercatori sono stati confrontati a due grosse difficoltà: la prima nasceva dal fatto che alcuni indicatori, pur avendo un forte interesse politico, non rientravano in nessun campo; la seconda dal possibile accumulo di indicatori, come pure da una loro scelta casuale dettata principalmente da ragioni estetiche o statistiche. Durante questo periodo i ricercatori sono stati confrontati con un vero e proprio lavoro di sintesi: togliere il superfluo e presentare solo gli elementi essenziali. A partire da questo momento si è entrati nella terza fase: la **costruzione tecnica** di un indicatore.

Se con le prime due fasi un ricercatore passa dalla scoperta (definizione dei campi) al senso della sintesi (definizione degli indicatori), in quest'ultima fase si confronta al "principio di realtà". Infatti, il monitoraggio è strettamente legato al tempo. L'elemento temporale è essenziale ed in un certo senso governa la scelta dei grafici e delle tabelle che costituiscono un indicatore.

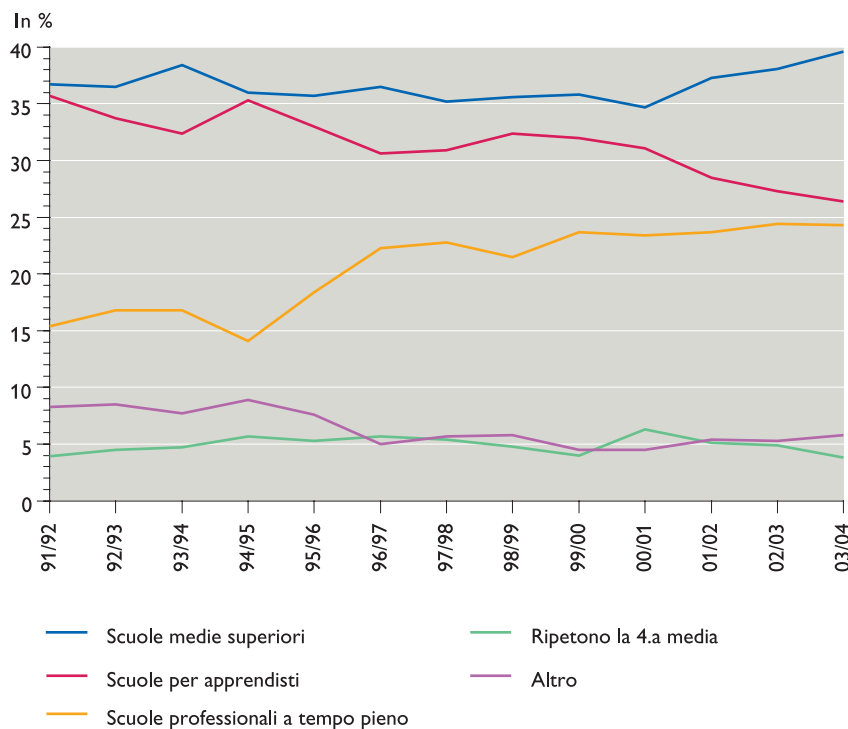
Si è eseguito dunque un inventario dei dati già disponibili come censimenti e statistiche annuali, ricerche cantonali ed internazionali. Solo per alcuni indicatori ritenuti rilevanti, come ad esempio l'autonomia ed i livelli decisionali nei vari ordini scolastici, si è deciso di raccogliere dei dati ex novo.

Al termine di questo percorso di ricerca che si è svolto sull'arco di quasi tre anni, si sono evidenziati 23 indicatori corredati di un centinaio di grafici e tabelle.

Elementi rilevanti del monitoraggio 2005

L'obiettivo di un monitoraggio è di presentare la situazione del momento senza entrare in giudizi di valore, anche se questo non esclude la possibilità di evidenziare alcuni elementi interessanti.

«L'obiettivo di un monitoraggio è di presentare la situazione del momento senza entrare in giudizi di valore.»



¹ Tutti i grafici presenti in questo articolo hanno la stessa fonte: Berger, E., Attar, L., Cattaneo, A., Faggiano, E., & Guidotti, C. (2005). *Scuola a tutto campo. Indicatori del sistema educativo ticinese. Edizione 2005*. Bellinzona: Ufficio studi e ricerche.

La formazione professionale resta la scelta primaria dopo l'obbligo; perde però terreno l'apprendistato a favore delle professionali a tempo pieno.

Nel 1991/92 la maggioranza degli allievi (51%) si indirizzava verso una formazione professionale, con una chiara preferenza (36%) per l'apprendistato. Dodici anni dopo, è sempre il 51% che sceglie la formazione professionale, ma aumenta (+ 9 punti percentuali) la scolarità professionale a tempo pieno. L'opzione "scuole medie superiori" passa nello stesso periodo dal 37% al 40%. Resta stabile attorno al 5% la percentuale degli allievi che ripetono la quarta media.

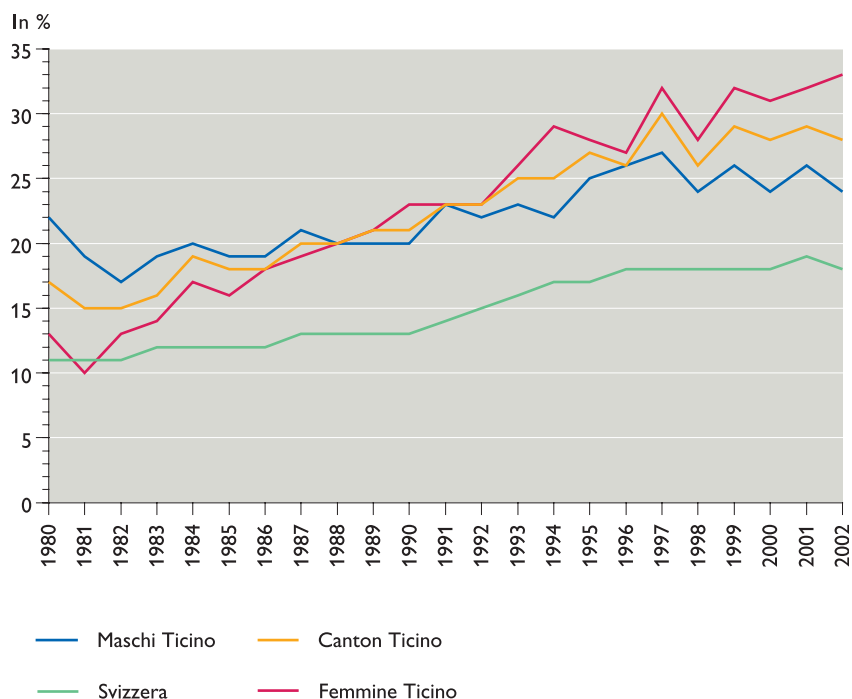
Uno dei punti forti del nostro sistema educativo è l'importante volontà di integrazione degli allievi che presentano difficoltà d'apprendimento o che provengono da contesti socio-linguistici diversi dai nostri. Ad esempio in Ticino solo il 2% degli allievi non segue un percorso scolastico usuale ed è inserito nelle scuole speciali, mentre la media svizzera si situa al 6% con delle punte fino al 10% (Basilea Città). Questo sforzo di "ridurre gli ostacoli che pregiudicano la formazione degli allievi" (principio iscritto nella legge scolastica) si ritrova anche se parzialmente, nell'ambito dell'equità. Nel nostro cantone il divario tra gli allievi migliori e quelli che ottengono i peggiori risultati nelle prove internazionali di comprensione linguistica è inferiore alla media internazionale e nazionale. D'altro canto, il livello medio generale, pur

restando nella media internazionale, è il più debole rispetto al resto della Svizzera.

Sempre nell'ambito della scuola dell'obbligo, negli ultimi quindici anni non si sono verificati enormi cambiamenti nei profili curricolari alla fine della quarta media e ciò indipendentemente dai numerosi cambiamenti avvenuti da notare comunque che le ragazze scelgono di preferenza dei profili curricolari con due-tre corsi attitudinali, mentre i ragazzi si indirizzano verso i profili con dei corsi base.

Dopo la scuola dell'obbligo la scelta preferenziale dei giovani ticinesi va verso la formazione professionale (51%) con una chiara tendenza in questi ultimi anni a privilegiare le scuole professionali a tempo pieno a scapito delle formazioni duali (v. graf. A). La formazione dei giovani ticinesi però, si caratterizza anche per la forte tendenza ad accedere alle

B Evoluzione del tasso di maturandi dal 1980 al 2001 nel Canton Ticino rispetto alla popolazione diciannovenne residente nel cantone ed in Svizzera; suddivisione per sesso



Dal 1980 al 2002 è aumentato la percentuale dei giovani ticinesi che ottengono il certificato di maturità cantonale (dal 17% al 28% dei diciannovenni), per dei tassi sempre superiori alla media svizzera (11% nel 1980, 18% nel 2002).

Da sottolineare anche l'evoluzione tra i ragazzi e le ragazze: all'inizio erano percentualmente più i maschi a ottenere la maturità, ma dal 1992 in poi la tendenza si è capovolta. I dati: la percentuale di diciannovenni maschi con la maturità è passata dal 22% del 1980 al 24% del 2002, mentre quella delle ragazze è salita dal 13% al 33%.

scuole medio superiori (liceo, scuola cantonale di commercio) con un tasso di maturità che da oramai venti anni si attesta sopra la media svizzera (v. graf. B) Questo vale anche per i tassi di entrata alle università e per i diplomi conseguiti. Da notare che se fino al 1988 tra chi aveva ottenuto un certificato di maturità i ragazzi erano più numerosi, da allora la tendenza si è capovolta a favore delle ragazze. Mentre per quanto riguarda l'iscrizione alle università svizzere queste sono state una caratteristica tipicamente maschile fino al 2001.

In conclusione potremmo dire che in Ticino i percorsi formativi "superiori" (Liceo e Scuola cantonale di commercio) sono più seguiti dalle ragazze, anche se le formazioni di tipo accademico sono rimaste, fino a pochi anni addietro, una scelta prevalentemente maschile. Di fatto, nel nostro Cantone c'è una chiara tendenza sociale e politica a portare i giovani verso le formazioni di tipo terziario (accademico in particolare).

Questo dato ci porta però a constatare quanto invece la formazione continua sia poco considerata rispetto al resto della Svizzera. Di fatto in Ticino, i tassi di partecipazione degli adulti alla formazione continua sono chiaramente inferiori alla media nazionale, e sono (qui in linea con il resto della Svizzera) fortemente correlati con i livelli di formazione e di posizione gerarchica all'interno di un'azienda: chi ha un alto livello di formazione o una posizione elevata in seno alla gerarchia, seguirà più frequentemente dei corsi di formazione continua.

Per concludere vorremmo rilevare alcuni punti inerenti all'autonomia degli istituti. L'autonomia è un tema ricorrente nelle politiche pubbliche attuali e il Canton Ticino non fa eccezione a questa tendenza. Infatti nell'ambito del progetto di Amministrazione 2000 uno degli obiettivi era di verificare l'interesse e la fattibilità di una maggiore autonomia degli istituti scolastici.

A tale scopo si è realizzata un'inchiesta ad hoc (vedi il riquadro). I risultati rilevano che la maggior parte delle decisioni vengono prese a livello cantonale fatta eccezione per la

foto: Ti-Press / Carlo Reguzzi



Come misurare l'autonomia

L'autonomia nel linguaggio comune è sinonimo di indipendenza, libertà d'azione; si tratta di qualcosa che molti desiderano ma che, al momento della sua realizzazione concreta pone diversi problemi poiché comporta responsabilità e scelte per le quali occorre avere la giusta competenza ed esperienza.

Facendo riferimento alla realtà del sistema scolastico ticinese è fondamentale determinare **gli ambiti, i livelli e le modalità decisionali** per capire di che tipo di autonomia fruiscano gli istituti scolastici del nostro Cantone.

A tale scopo ci si è serviti del questionario "Decision-making in education" utilizzato nell'inchiesta OCSE-INES 1998 e 2003.

Il questionario comprende 43 temi suddivisi in 4 campi di decisione:

- **Organizzazione dell'istruzione**, che va dall'iscrizione al percorso scolastico degli allievi, ai metodi pedagogico didattici e di valutazione continua degli allievi.
- **Gestione del personale**, che include le assunzioni ed i licenziamenti del personale insegnante e non insegnante, i doveri e le condizioni di lavoro del personale, i livelli salariali e le incidenze sulla carriera professionale.
- **Programmazione e struttura** (dell'insegnamento e dei programmi scolastici), come per esempio le decisioni riguardanti l'apertura o la chiusura di una scuola, la creazione o la soppressione di un anno di studio, la scelta dei programmi di studio ed i contenuti dei corsi, la creazione o l'abolizione di esami o certificati come pure la struttura, la pianificazione ed i contenuti degli esami.
- **Le risorse**, che comprendono l'assegnazione e l'utilizzo delle risorse, sia per le spese di investimento che per il personale in generale.

Per ogni argomento è stato chiesto *chi decide* (il livello amministrativo) e *come si decide* (il grado di autonomia della decisione presa). La decisione può essere presa in *totale autonomia*, o *dopo consultazione con altri organi del sistema educativo*, o *all'interno di una normativa stabilita da un'autorità superiore al livello decisionale*. È necessario precisare che il termine *totale autonomia* non esclude la presenza di leggi o regolamenti di cui ogni grado scolastico è dotato. L'autonomia in questo caso fa riferimento a norme che si situano ad un livello superiore rispetto quello decisionale. Ad esempio i *livelli salariali del personale insegnante* sono decisi per ogni individuo a livello cantonale (DECS), ma sulla base di classi e regole fissate dal Consiglio di Stato del Canton Ticino (senza nessuna imposizione federale); in questo senso la decisione è considerata *totalmente autonoma* a livello cantonale.

Il questionario adottato in Ticino è stato impiegato per tutti gli ordini scolastici, ovvero: la Scuola dell'infanzia ed elementare (SI-SE), la Scuola media (SM), la Scuola media superiore (SMS) e la formazione professionale (FP) che comprende gli apprendistati e le scuole professionali a tempo pieno.

Scuola dell'infanzia ed elementare dove sono i comuni e i consorzi scolastici a prendere buona parte delle decisioni. La confederazione non prende nessun tipo di decisione per la scuola dell'obbligo ed i suoi interventi restano discreti (16%) anche a livello della formazione professionale (v.graf. C).

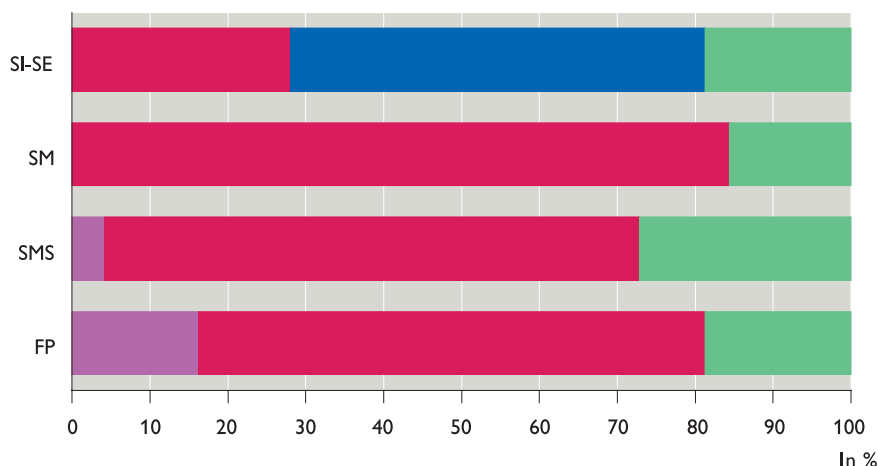
Per quanto concerne l'autonomia e i livelli decisionali degli istituti scolastici, possiamo affermare che questa esiste quasi unicamente nell'ambito dell'organizzazione dell'insegnamento (v.graf. D) e raramente sono prese in totale autonomia ad eccezione della Scuola media superiore.

Scuola a tutto campo: quale futuro?

L'Ufficio studi e ricerche intende dare un seguito a questa sua prima "radiografia" del nostro sistema scolastico; ha in effetti già previsto per l'autunno 2009 una seconda edizione del rapporto.

Il monitoraggio è di per sé un processo continuo: limitato nel tempo, ma in costante cambiamento, vuoi per motivi strutturali (riforme scolastiche) o per cambiamenti sociali (violenza nella scuola, evoluzione delle tecnologie multimediali,...).

C Distribuzione in percentuale delle competenze decisionali per livelli amministrativi nel Canton Ticino; rappresentazione per grado scolastico



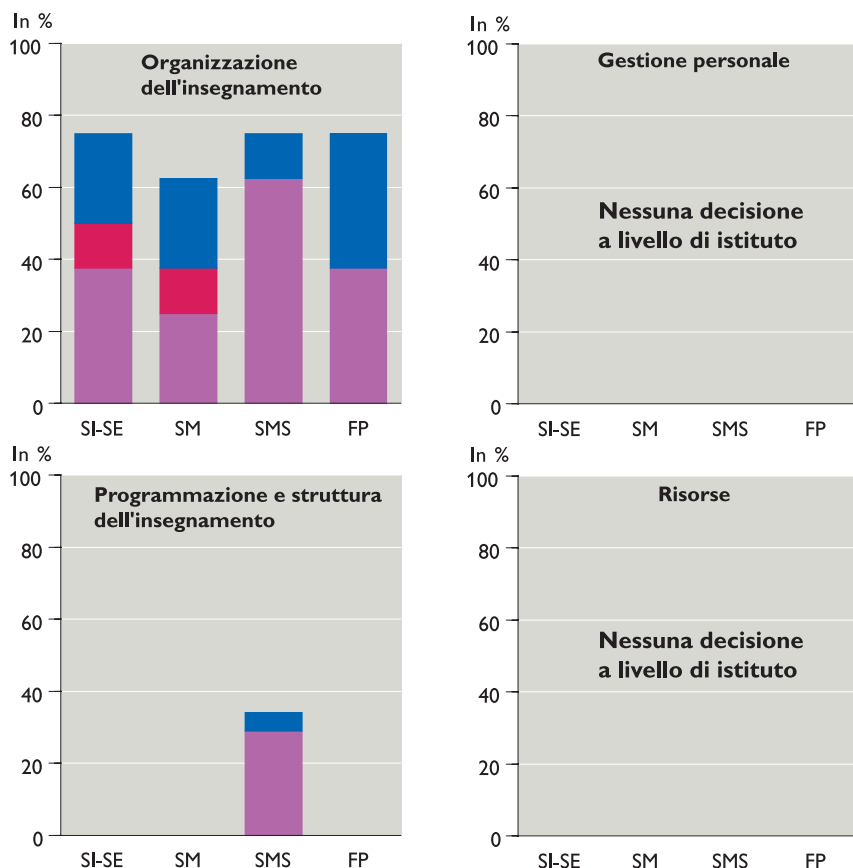
SI-SE = Scuola dell'infanzia ed elementare; SM = Scuola media, SMS = Scuola medio superiore; FP = Formazione professionale (apprendistato e scuola professionale a tempo pieno)

■ Livello federale ■ Livello comunale o consorzi scolastici
■ Livello cantonale ■ Livello d'istituto scolastico

La Confederazione non interviene mai nella scuola dell'obbligo; la sua incidenza nelle decisioni prese negli altri due gradi scolastici (SMS e FP) non supera il 16% del totale delle decisioni.

La maggioranza delle decisioni per la scuola dell'infanzia ed elementare, sono prese a livello dei comuni o dei consorzi scolastici (53%), mentre per gli altri gradi scolastici le decisioni sono soprattutto prese a livello cantonale. La scuola media, con l'84% di decisioni prese a livello cantonale, è quella nella quale il Cantone ha maggiori competenze.

D Percentuale dei tipi di decisioni prese dagli istituti scolastici rispetto ai quattro ambiti decisionali. Rappresentazione per grado scolastico



SI-SE = Scuola dell'infanzia ed elementare; SM = Scuola media, SMS = Scuola medio superiore; FP = Formazione professionale (apprendistato e scuola professionale a tempo pieno)

- All'interno di una normativa stabilita da un'autorità superiore
- Dopo aver consultato altri enti del sistema scolastico
- In piena autonomia

L'organizzazione dell'insegnamento è praticamente l'unico ambito nel quale gli istituti hanno un potere decisionale anche se con modalità diverse a seconda dell'ordine scolastico. Gli istituti della scuola media (SM) si caratterizzano per la bassa percentuale (25%) di decisioni prese in totale autonomia contro il 63% dei licei e della scuola di commercio (SMS). Anche gli istituti che fanno parte della formazione professionale hanno un'alta percentuale decisionale (76%) ma a differenza della SMS la metà delle loro decisioni (36%) vengono prese all'interno di una normativa cantonale.

La rilettura critica del primo rapporto sollecitata dalle reazioni e dai commenti seguiti alla sua presentazione pubblica, ha già suggerito dei cambiamenti per la prossima edizione. Anche se attualmente ci troviamo in un periodo di "lavori in corso", possiamo già descrivere alcuni cambiamenti che auspichiamo per la prossima edizione. Ad esempio, ci siamo resi conto che le tematiche legate alla formazione

professionale sono state affrontate in maniera meno approfondita rispetto ad altri ordini scolastici, e in particolare la relazione tra la formazione ed il mercato del lavoro. Nell'ambito della formazione professionale l'economia privata e il sistema educativo pubblico si trovano in continua correlazione ed una può influenzare l'altro. Dopo attenta rilettura delle leggi (federali e cantonali) e del Rapporto sugli indi-

rizzi, riteniamo lecito l'introduzione di questa relazione sotto forma di un nuovo campo per il quale ci avvaliamo della collaborazione di un ricercatore dell'Istituto Universitario Federale per la Formazione Professionale (IUFFP).

Un altro punto, già riportato all'inizio dell'articolo, riguarda il campo delle Risorse umane e finanziarie che non racchiude degli indicatori del sistema educativo, ma piuttosto degli elementi statistici. In altre parole, il numero degli allievi, il salario dei docenti o le ore di insegnamento di quest'ultimi, non fanno parte delle finalità del sistema educativo ticinese, ma sono indispensabili al buon funzionamento di un sistema scolastico. Ci si è quindi chiesti se non fosse possibile ridefinire le risorse in un'ottica di finalità educativa. A seguito di una dettagliata ricerca nella letteratura scientifica si è riusciti a ridefinire il campo delle risorse umane nell'ottica della qualità del corpo insegnante, il che porta a una nuova definizione degli indicatori che compongono questo campo.

La nostra riflessione non si è limitata alla validità dei campi, ma abbiamo anche valutato la pertinenza degli indicatori e dei grafici che li compongono; il tutto sempre nell'ottica di descrivere al meglio il sistema educativo del nostro Cantone. Alcuni indicatori non saranno più proposti, vuoi perché non più aggiornabili (come ad esempio l'autonomia degli istituti scolastici), vuoi perché ritenuti non abbastanza rappresentativi per il campo che li include. In questo caso verranno sostituiti con delle tematiche più incisive. Ci saranno anche dei nuovi indicatori, in particolare nell'ambito della formazione professionale; inoltre, alcuni grafici verranno aggiunti, rimossi o semplicemente aggiornati.

Attualmente stiamo lavorando a tutti questi aspetti e ci auguriamo che la prossima edizione sia altrettanto valida della prima. Non a caso abbiamo intitolato questo lavoro: Scuola a tutto campo. Tanti campi con tematiche ben distinte che prese nel loro insieme danno una visione (speriamo) compiuta, ma in divenire, della nostra scuola. ■

«Ci siamo resi conto che le tematiche legate alla formazione professionale sono state affrontate in maniera meno approfondita rispetto ad altri ordini scolastici.»