



Diritto-dovere all'istruzione e alla formazione e anagrafe formativa.

Problemi e prospettive

Rapporto di ricerca redatto da

D. Nicoli - M. Palumbo - D. Sugamiele - C. Torrigiani

A cura di

Guglielmo MALIZIA

SOMMARIO

SIGLE	5
INTRODUZIONE	7
 Parte I	
LE PREMESSE TEORICHE	
Capitolo 1 - <i>Il quadro istituzionale e normativo di riferimento dall'obbligo formativo al diritto dovere.....</i>	15
Capitolo 2 - <i>Sistemi informativi e politiche contro la dispersione.....</i>	51
 Parte II	
LO STATO DELL'ARTE DEL SISTEMA INFORMATIVO PER IL DIRITTO-DOVERE ALL'ISTRUZIONE E ALLA FORMAZIONE	
Capitolo 3 - <i>L'implementazione del sistema informativo per il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione: rete nazionale ed esperienze locali</i>	77
Capitolo 4 - <i>Regione Emilia Romagna</i>	93
Capitolo 5 - <i>Il caso della Regione Liguria e della Provincia di Genova</i>	109
Capitolo 6 - <i>Regione Toscana e Provincia di Pisa</i>	141
 Parte III	
CONCLUSIONI	
Capitolo 7 - <i>La proposta: una corretta gestione dell'anagrafe formativa entro un sistema educativo pluralistico ed integrato, finalizzato al successo formativo dei giovani, nessuno escluso.....</i>	159
 BIBLIOGRAFIA	 183
 INDICE	 185

SIGLE

CFP = Centro di Formazione Professionale
CPI = Centro per l'Impiego
CSA = Centro Servizi Amministrativi
USR = Ufficio Scolastico Regionale
USP = Ufficio Scolastico Provinciale

INTRODUZIONE

Guglielmo MALIZIA

L'introduzione dell'obbligo formativo prima e poi il riconoscimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione per almeno 12 anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età, hanno rappresentato un *indubbio avanzamento*, quanto meno in linea di principio, sulla strada della elevazione dei livelli educativi di base della nostra popolazione giovanile e della diminuzione della dispersione.

1. Il quadro di riferimento

Dalla fine degli anni '70 esisteva già un largo consenso sull'opportunità di prolungare l'obbligo di istruzione da 8 a *10 anni*, fino cioè ai 16 di età, per fornire a tutti i giovani una formazione in linea con gli altri Paesi dell'Europa e corrispondente alle esigenze culturali e professionali sempre più elevate della società industriale (Malizia, 2005). Nonostante ciò, l'elevazione è stata realizzata solo negli anni '90. L'introduzione dell'obbligo formativo con la legge 144/99, che sanciva l'obbligo di frequenza di attività formative fino al compimento del 18° anno di età da assolvere in percorsi anche integrati di istruzione e formazione nel sistema di istruzione scolastica, nel sistema della formazione professionale di competenza regionale o nell'esercizio dell'apprendistato, riconosceva la pari dignità a tutti gli itinerari formativi previsti dopo l'obbligo di 8 anni. In altre parole, l'uscita dalla scuola per iscriversi alla formazione professionale non era più vista come un abbandono, ma come un completamento normale del proprio curriculum formativo in vista del conseguimento della qualifica.

Ma la riforma Berlinguer (legge 30/00) ha continuato a mantenere la formazione professionale in una posizione di fondamentale marginalità e di subalternità rispetto al percorso scolastico. Quasi contemporaneamente veniva innalzato l'obbligo scolastico di un anno con la legge 9/99, e in prospettiva di due anni con la legge 30/2000: questo ha fortemente penalizzato gli adolescenti, soprattutto i più svantaggiati e in difficoltà, per effetto sia dello spostamento della scelta dell'obbligo formativo al secondo anno della scuola secondaria superiore, sia soprattutto dell'imposizione dell'obbligo scolastico e di frequenza ad una scuola che li costringeva a un parcheggio di un anno nelle aule scolastiche.

Al contrario, la riforma Moratti (legge 53/03) ha compiuto il vero salto di qua-

lità assicurando a ognuno il *diritto all'istruzione e alla formazione, per almeno 12 anni* o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età. In altre parole, la legge si muove nella linea della tendenza che è emersa recentemente in Europa al *superamento del concetto stesso di obbligo scolastico*. Dal punto di vista storico questa strategia ha esercitato una funzione essenziale nel passaggio da una scuola per pochi a una per tutti, ma al presente sembra costituire piuttosto un impedimento alla piena realizzazione dei diritti di cittadinanza. In una società complessa come l'attuale la focalizzazione scolasticistica perde di senso perché ciò che conta è il risultato e la sua qualità, e non i percorsi con cui si ottengono, che possono essere i più vari. Inoltre, l'istruzione e la formazione, prima che dei doveri, sono dei diritti della persona e vanno assicurate a tutti in modo pieno. Pertanto, le varie istituzioni che le garantiscono devono operare in rete, in una prospettiva di solidarietà cooperativa piuttosto che come alternative tra loro escludentisi.

Il salto di qualità realizzato in materia dalla riforma Moratti ha trovato la sua attuazione concreta con l'approvazione del *D.lgs. 76/05* che definisce la norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione. Nel quadro dell'apprendimento per tutto l'arco della vita, esso ribadisce l'impegno della legge 53/03 a garantire a tutti eguali opportunità di conseguire livelli culturali elevati e di sviluppare capacità e competenze adeguate a una transizione soddisfacente nella società e in particolare nel mondo del lavoro. L'obbligo scolastico e l'obbligo formativo non vengono dimenticati, trascurati o indeboliti, ma trovano un loro inveramento più pieno nella nuova normativa, nel senso che sono ridefiniti e ampliati come diritto all'istruzione e alla formazione: in altre parole, la fruizione dell'offerta educativa viene a rappresentare per tutti, includendo anche i minori stranieri, sia un diritto soggettivo sia un dovere sociale. Più precisamente, la "Repubblica assicura a tutti il diritto all'istruzione e alla formazione, per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età. Tale diritto si realizza nelle istituzioni del primo e del secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e di formazione, costituite dalle istituzioni scolastiche e dalle istituzioni formative accreditate" (art. 1 c. 3).

I giovani incominciano a *fruire* concretamente *del diritto-dovere* con l'iscrizione alla scuola primaria e nella secondaria di 1° grado; tale tutela si traduce almeno nella organizzazione da parte delle scuole di iniziative di orientamento. Quanti poi ottengono il titolo del 1° ciclo si iscrivono ad un istituto scolastico o formativo fino al conseguimento di un diploma liceale o di un titolo o di una qualifica professionale di durata almeno triennale sino al diciottesimo anno di età.

Sul piano informativo, a sostegno dell'attuazione del diritto-dovere, viene creato il *sistema nazionale delle anagrafi degli studenti*. L'anagrafe nazionale che si trova presso il MPI realizza il trattamento dei dati sui percorsi scolastici, formativi e in apprendistato dei singoli studenti a partire dal I anno della scuola primaria. A loro volta, le anagrafi regionali contengono i dati sui percorsi scolastici, forma-

tivi e in apprendistato dei singoli studenti a partire sempre dal I anno della scuola primaria; le Regioni devono assicurare l'integrazione di queste anagrafi con le anagrafi comunali della popolazione e anche il coordinamento con le funzioni svolte dalla Province.

I genitori dei minori e coloro che a qualsiasi titolo ne facciano le veci sono *responsabili* dell'assolvimento del dovere di istruzione e di formazione e pertanto sono obbligati a iscriverli alla istituzioni scolastiche e formative, anche se una disposizione del citato D.lgs., l'art. 1 c. 4, riconosce il diritto dei genitori di provvedere privatamente o direttamente all'istruzione e alla formazione dei propri figli, dimostrando però al tempo stesso di averne capacità tecnica o economica. A un gruppo numeroso di soggetti individuali e istituzionali viene affidata la vigilanza sull'adempimento del dovere di istruzione e di formazione: il Comune di residenza; il dirigente dell'istituzione scolastica o il responsabile dell'istituzione formativa di riferimento; la Provincia attraverso i servizi per l'impiego; i soggetti responsabili dello svolgimento dell'apprendistato. Le responsabilità e la vigilanza non restano affidate alla buona volontà delle persone, ma la normativa stabilisce che le sanzioni previste finora in caso di mancato assolvimento dell'obbligo scolastico si applichino ai soggetti che non abbiano adempiuto al dovere di istruzione e di formazione.

2. La ricerca

Il tema dell'*anagrafe formativa* è uno degli aspetti (assieme agli standard formativi, ai crediti, al *portfolio* ed ai passaggi) di quella tendenza delle norme attuali che tenta di risolvere il dilemma istruzione/educazione, in cui oggi è imprigionata la scuola, vittima della epistemologia delle discipline e della visione "insegnamentale" della professionalità docente, non direttamente ma attraverso una serie di procedure di natura tecnica sperando in tal modo di far passare, per questa via più "neutra" dal punto di vista dei valori, una maggiore "cura" della persona dello studente.

Se si guarda alla situazione concreta, il livello attuale dell'applicazione dell'anagrafe è *piuttosto desolante* e ripropone le contraddizioni del mancato "sistema educativo" ovvero l'autoreferenzialità delle istituzioni, la mancata cura del percorso personale, la carenza di conoscenza e di applicazione delle norme, la tendenza a considerare questa come una questione "amministrativa" e non pedagogica e di servizio, la visione gerarchica delle varie offerte formative cosicché la formazione professionale è sempre residuale e non prevista nelle statistiche.

Più *in particolare*, per quanto riguarda lo stato di avanzamento delle anagrafi regionali solo le Regioni del Nord, tranne il Friuli Venezia Giulia, si trovano nella condizione di fornire informazioni quasi complete sulla situazione formativa dei giovani in obbligo. A sua volta, il Centro presenta un panorama differenziato,

mentre nel Sud unicamente il Molise fornisce al momento dati completi. Inoltre, se la percentuale delle Province che dispone di un'anagrafe tocca oltre l'80%, è anche vero che la situazione predominante consiste nel possesso di informazioni parziali. Va inoltre sottolineato che il divario tra i dati dell'ISTAT e quelli dei monitoraggi regionali riguarda ben 850 mila giovani, pari ad oltre il 37% della coorte di giovani considerata. Eppure il totale di coloro che sono rimasti fuori dall'obbligo, e che sarebbe opportuno conoscere più in profondità, raggiunge quasi la cifra di 100.000 che, tradotta in percentuale, significa il 4,5% dei giovani in obbligo. Da ultimo, e si tratta del limite più serio, le anagrafi esistenti si pongono sostanzialmente solo sul piano informativo.

Entro tale quadro la ricerca si è proposta i seguenti *obiettivi*:

- 1) dichiarare esplicitamente i criteri educativi, pedagogici e sociali che giustificano l'introduzione di un'anagrafe formativa ovvero la personalizzazione, il pluralismo formativo, la diretta responsabilità dei vari attori (genitori, sindaci, Province...) entro una "comunità educativa" che coinvolge l'intero territorio ed esige l'unione di forze e talenti "per il miglior bene dei giovani";
- 2) fornire un quadro interpretativo esatto dell'attuale normativa, dei problemi cui cerca di dare risposta, dei profili di responsabilità che delinea, delle metodologie che presuppone, dei benefici che intende realizzare in prima (giovani) e seconda (operatori) istanza;
- 3) dare conto delle varie esperienze in corso, specie quelle migliori, evidenziandone le positività ma anche le criticità ed individuando le responsabilità ed i metodi di lavoro.

Al fine di realizzare le finalità appena elencate, il progetto della ricerca ha previsto tre tipi di *metodologie*.

- 1) Anzitutto si è trattato di presentare le informazioni esistenti riguardo alla condizione formativa dei giovani in età dell'obbligo formativo e del diritto-dovere.
- 2) Si è anche analizzato il processo con cui vengono raccolti concretamente i dati dalle anagrafi e, più in generale, i loro sistemi informativi.
- 3) Si è inteso anche avanzare proposte per una organizzazione veramente educativa dell'anagrafe formativa.

Lo studio è stato messo a punto nel mese di luglio 2006. Tra il settembre e il dicembre, si è proceduto a definire il quadro istituzionale e normativo e a delineare la problematica dei sistemi informativi e si è realizzato un primo seminario tra i componenti dell'*équipe* di ricerca, mentre a descrivere lo stato dell'arte è stato dedicato il mese di gennaio 2007. Febbraio e marzo sono stati impiegati per predisporre lo studio dei casi e marzo per un altro seminario, mentre in aprile sono state preparate le proposte e messa a punto la pubblicazione finale.

Lo studio ha portato alla redazione di un *rapporto* essenziale, scritto a più

mani e con metodi differenti, che dovrebbe essere utilizzabile da chi intenda porre mano anche sul piano dell'anagrafe ad un disegno di vero e proprio "sistema educativo" che veda una reale cooperazione a pari dignità tra i diversi attori in gioco, avendo al centro la preoccupazione del bene dei giovani.

Dopo l'introduzione, la *prima parte* del testo è dedicata a delineare le premesse teoriche dell'investigazione. Più specificamente, il capitolo 1, che è stato steso da Domenico Sugamiele, illustra il quadro istituzionale e normativo di riferimento, i problemi cui cerca di dare risposta, i profili di responsabilità che delinea, le metodologie che presuppone, i benefici che intende realizzare in prima (giovani) e seconda (operatori) istanza, mentre nel secondo Mauro Palumbo e Claudio Torrigiani presentano la problematica dei sistemi informativi in tema di sistema educativo: risorse, criticità, indicazioni per una corresponsabilità educativa di rete territoriale.

La *seconda* sezione del rapporto si focalizza sulla situazione del sistema informativo per il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione. Il capitolo 3, che è opera di Domenico Sugamiele e di Claudio Torrigiani, presenta le linee generali dello stato dell'arte e del processo evolutivo delle anagrafi nel quadro delle esperienze nazionali e regionali in corso. Gli altri tre capitoli sono dedicati all'Emilia-Romagna (Domenico Sugamiele), alla Liguria (Claudio Torrigiani) e alla Toscana (Domenico Sugamiele): infatti, si tratta di tre di realtà che, come emerge dai Rapporti di monitoraggio sull'obbligo formativo condotti dall'ISFOL, sono considerate all'avanguardia rispetto alla tematica delle anagrafi nel panorama nazionale e che presentano un'evoluzione del processo di integrazione istituzionale che ha attraversato le problematiche tipiche di questo tipo di sistema e che può essere di aiuto per comprendere quali siano le criticità nell'implementazione di una rete nazionale e le possibili soluzioni.

Da ultimo, la parte *terza* fornisce le conclusioni dello studio. Il capitolo 7, curato da Dario Nicoli, avanza la proposta di una corretta gestione dell'anagrafe formativa entro un disegno di vero e proprio "sistema educativo" che veda una reale cooperazione a pari dignità tra i diversi attori in gioco, avendo al centro la preoccupazione del bene dei giovani.

A mio parere i risultati principali dello studio possono essere sintetizzati nelle due osservazioni che seguono, tratte dal capitolo 7 di Dario Nicoli:

- 1) "È evidente, sia dalla parte normativa che inizia il presente lavoro, sia dalla presentazione dei diversi casi di studio, come l'anagrafe formativa rappresenti uno strumento fondamentale per disegnare un sistema educativo autenticamente pluralistico, ovvero articolato in più percorsi, tutti di pari dignità, all'interno di un sistema integrato per ciò che concerne gli aspetti fondamentali dell'ordinamento, degli standard, delle metodologie di gestione dei crediti e dei passaggi da un percorso all'altro. In un certo senso, l'anagrafe rappresenta uno strumento dell'*orientamento* e nel contempo dell'attività di *regolazione* del sistema a livello territoriale. [...] Non solo, il sistema informativo è uno stru-

mento che deve consentire il passaggio da una logica adattiva ad una di tipo proattivo, ovvero promozionale [...].

- 2) Da qui si coglie la necessità di un salto di qualità nelle pratiche relative all'anagrafe del diritto-dovere di istruzione e formazione, per dar vita ad un sistema informativo veramente inserito nel sistema educativo di istruzione e formazione avente carattere unitario, organico e di supporto ai processi di programmazione, monitoraggio e verifica, tali da alimentare un sistema decisionale e di intervento mirante al successo formativo".

Parte I

LE PREMESSE TEORICHE

Capitolo 1

Il quadro istituzionale e normativo di riferimento dall'obbligo formativo al diritto-dovere

Domenico SUGAMIELE

1. La prima fase di legislazione: obbligo scolastico e obbligo formativo

La problematica dell'obbligo di istruzione e di formazione è stata interessata nell'ultimo decennio da un processo evolutivo che ha condotto ad un ampliamento dei diritti della persona all'interno di un contesto di riferimento sempre più ampio. Contesto che si è venuto a caratterizzare per la presenza di iniziative di ammodernamento del sistema educativo nella direzione dell'integrazione delle politiche dell'istruzione, della formazione e del lavoro. Processo di integrazione teso a rendere il sistema formativo del nostro Paese più rispondente ai bisogni dei giovani e del sistema produttivo e che si è innestato in una fase di cambiamento delle politiche comunitarie e nel quadro di profonde riforme istituzionali. E in questo contesto si è venuto a collocare il tema della durata della scolarità e del periodo di formazione. Tema che va inserito, senza ombra di dubbio, nel quadro dei diritti fondamentali della persona.

1.1. Il quadro istituzionale di riferimento

La legislazione di riferimento si è mossa, fin dai primi atti normativi (leggi 9/99 e 144/99), con l'intento dichiarato di coniugare questo diritto con la sua esigibilità e, quindi, con il successo formativo di ciascun giovane.

In questa prospettiva risulta evidente l'influenza che hanno avuto le politiche europee nell'individuazione di alcune priorità quali, in primo luogo: l'inserimento nel sistema educativo dell'obbligo/diritto di istruzione e formazione che riguarda i diciotto anni di età; l'introduzione di istituti formativi in ambito lavorativo; lo sviluppo di un sistema di formazione tecnica professionale superiore; l'apertura al territorio dei centri di istruzione e formazione; la promozione di processi di interazione istituzionale tra università e istituzioni scolastiche e formative; lo sviluppo di un sistema di certificazione per garantire la comparabilità; la trasparenza e la trasferibilità delle competenze professionali a livello nazionale ed europeo.

A partire dal 1997, con l'approvazione della legge 59 di riforma dell'apparato amministrativo statale, il sistema di istruzione è stato al centro di profondi interventi riformatori che hanno investito tutte le sue componenti. Il processo riforma-

tore ha portato alla ridefinizione dei compiti dell'Amministrazione, centrale e periferica, al suo ridisegno organizzativo e alla riforma del sistema educativo di istruzione e formazione professionale. Un processo che tenta di risolvere il dilemma istruzione/educazione introducendo l'aggettivazione "educativo" e immettendo elementi di pluralismo tesi a liberare la scuola dalla sua cronica autoreferenzialità e dal disciplinarismo.

Un'azione che fa riferimento ad una molteplicità di rimandi legislativi, apparentemente slegati, che hanno il filo conduttore comune della costruzione di un sistema nazionale di istruzione policentrico e poliarchico, per superare la concezione del sistema scolastico come "funzione dello Stato".

Il sistema scolastico italiano, infatti, si è sviluppato come funzione dello Stato, in quanto riservata esclusivamente allo Stato e al suo apparato amministrativo, piuttosto che come servizio pubblico rispetto al quale allo Stato sono riservate funzioni di indirizzo, controllo ma non di gestione diretta. Una concezione che ha inciso sui modelli organizzativi (e sulla loro scarsa evoluzione) e che ha condotto alla emarginazione dell'iniziativa privata e degli stessi Enti locali. La concezione di pubblico come servizio collettivo, ormai acquisita per molti servizi – dai trasporti, alla sanità e ai servizi sociali –, non ha ancora permeato il sistema scolastico. La scuola italiana è diretta emanazione della concezione ereditata dallo Stato liberale, rafforzata in termini autoritativi da quella del fascismo, secondo le quali l'istruzione rientra nelle piene attribuzioni, non delegabili, della sovranità statale e questo spiega anche la bassissima incidenza, nel nostro Paese, di istituzioni educative non statali. Una diffidenza che è continuata nell'era repubblicana e che ha portato alla completa scomparsa delle scuole civiche (promosse dagli Enti locali e di ispirazione socialista) e alla cronica difficoltà delle istituzioni educative cattoliche che resistettero all'omologazione del ventennio.

L'emarginazione degli Enti locali dalla gestione del sistema educativo è anche il frutto dei ritardi determinati dalla precarietà di molte strutture istituzionali del governo locale nei confronti del sistema scolastico e ciò rappresenta un fattore di freno allo sviluppo e alle condizioni di vita, in particolare, delle Regioni del Mezzogiorno. Nelle Regioni del Centro-Nord si è registrato un buon attivismo e la predisposizione di servizi di supporto alle istituzioni e ai diversi soggetti. Gli Enti locali hanno sviluppato un ruolo ancillare, rivendicativo e conflittuale nei confronti dell'Amministrazione centrale e sono stati relegati a semplici "fornitori" delle scuole e dell'amministrazione scolastica nel suo complesso.

Il sistema di istruzione ha continuato a svilupparsi come "servizio statale" e non come "sistema nazionale" è ciò rappresenta un'anomalia nel quadro europeo e internazionale. Cassese sostiene che «il sistema scolastico, per le sue caratteristiche di servizio pubblico "a rete", è un servizio autonomo, che va considerato come servizio nazionale, piuttosto che come un servizio statale». In altre parole, si tratta di «un sistema dove l'organizzazione è diffusa su diversi soggetti, distribuiti sul territorio e il centro deve svolgere una attività di "normalizzazione" e di "standardizza-

zione”». (Cassese, 1991, 216). Tutta la recente legislazione sugli ordinamenti si fonda su questo principio sussidiario. La legge 62 del 2000, in particolare, afferma che “il sistema nazionale di istruzione è costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie e dagli enti locali” (art. 1 comma 1) e la legge 53 del 2003 amplia il riferimento alla *longlife learning* istituendo “il sistema educativo di istruzione e formazione” (art. 2) che comprende “il sistema nazionale di istruzione”.

Tuttavia, già la legge 30 del 2000 (Berlinguer), abrogata dalla legge 53 del 2003 (Moratti), aveva inserito la dizione “sistema educativo”. La legge 53 interpreta il nuovo dettato costituzionale secondo cui l’istruzione rappresenta una “macro materia” che contiene l’istruzione e formazione professionale (art. 117 Cost.). Essa parla di “sistema educativo” per indicare che il ruolo della scuola è più ampio della sola istruzione degli studenti. Ed in questo senso raccoglie le indicazioni della legge 30/2000, amplia e integra in un unico “sistema nazionale” il complesso delle politiche educative di istruzione e formazione. L’ex Ministro Berlinguer afferma che “un sistema educativo moderno deve avere un impianto unitario fra scuola ed educazione continua, istruzione e formazione permanente” (2002, XXIV e XXVII). E per questo ritiene che un ostacolo per “la nuova domanda di istruzione” è rappresentato dall’“autoreferenzialità scolastica”. Autoreferenzialità che non consente l’emersione del “nuovo diritto per tutti, per ciascuno, di poter imparare sempre di più. È inutile nascondere: questo diritto non c’è nella bella costituzione italiana del 1948, non c’è nella tradizione della sinistra”.

Le recenti riforme istituzionali, dell’istruzione e del lavoro hanno posto le istituzioni pubbliche e gli attori del sistema di istruzione e formazione professionale di fronte a processi di cambiamento che prefigurano modelli di gestione nuovi e di forte impatto innovativo, soprattutto per la dimensione organizzativa del territorio in termini di rete.

Lo stesso dibattito sulla riforma del sistema educativo e della sua riorganizzazione risente, come era prevedibile, delle difficoltà di un approccio, anche teorico, al quale non siamo abituati anche perché le problematiche relative all’organizzazione di reti di scuole, tuttora non risolte, fanno parte di un processo in atto, ma non ancora compiutamente strutturato. Gli approcci non sono a direzione univoca e tendono a sviluppare iniziative che vedono il cambiamento più come adattamento dell’esistente, ancora in una logica autoreferenziale, che come processo capace di imprimere al sistema educativo nel suo complesso un ritmo di sviluppo che lo proietta in una nuova dimensione territoriale.

Il nucleo concettuale a partire dal quale si può riuscire ad elaborare un modello che, anziché limitarsi a rispondere all’esigenza di cambiamento, una volta che questa sia emersa, abbia invece la capacità di anticipare questa esigenza, cogliendone le potenzialità e introducendo in esso significativi elementi di innovazione e cambiamento è quello di prefigurare un modello *proattivo* che si contrappone ai tradizionali modelli puramente *adattivi*: per esempio l’estensione delle buone prassi. Il modello proattivo si connota per la sua capacità di *empowerment*, cioè di

mettere i soggetti coinvolti nella condizione di potere intervenire e incidere nel processo che si intende attivare. Esso si basa sul rinnovamento delle forme di governo in chiave pluralista, cioè dal passaggio dal *government* alla *governance*.

L'evidente difficoltà nel nostro Paese di affrontare questi temi in ambito generale e di ordinamento complessivo fa propendere spesso (ne è, a tratti, un positivo esempio l'azione dell'attuale Ministro Fioroni) per un'azione che si sviluppa attraverso procedure amministrative e, comunque, di natura tecnica con la speranza e la volontà di far progredire il sistema, depotenziando le resistenze dell'apparato burocratico e sindacale.

1.2. *La legislazione per l'anagrafe dell'obbligo formativo*

La costituzione dell'anagrafe degli studenti può aiutare in questa direzione anche in considerazione che essa è stata ripresa e rafforzata dalla legislazione più recente in un quadro di intervento che interessa aspetti importanti del processo educativo.

L'esigenza di realizzare un'anagrafe degli studenti è legata all'introduzione dell'obbligo formativo, con l'art. 68 della legge 144/99 – *“Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali”* – che si aggiunge alle disposizioni relative all'assolvimento dell'obbligo di istruzione che la legge 9/99 – *“Disposizioni urgenti per l'elevamento dell'obbligo di istruzione”* – aveva, in prima applicazione, innalzato fino al 15° anno di età.

In particolare l'articolo 68 della legge 144 istituisce “l'obbligo di frequenza di attività formative” fino ai diciotto anni di età e al comma 1 si legge: “Al fine di potenziare la crescita culturale e professionale dei giovani, ferme restando le disposizioni vigenti per quanto riguarda l'adempimento e l'assolvimento dell'obbligo dell'istruzione, è progressivamente istituito, a decorrere dall'anno 1999-2000, l'obbligo di frequenza di attività formative fino al compimento del diciottesimo anno di età. Tale obbligo può essere assolto in percorsi anche integrati di istruzione e formazione: a) nel sistema di istruzione scolastica; b) nel sistema della formazione professionale di competenza regionale; c) nell'esercizio dell'apprendistato”.

E il comma 3 del medesimo articolo affida ai Servizi per l'impiego importanti responsabilità nell'organizzazione di iniziative di orientamento per i soggetti della fascia di età 15-17 anni anche con la costituzione di una specifica banca dati anagrafica.

La norma prevede, infatti, che i *“Servizi per l'impiego decentrati organizzano, per le funzioni di propria competenza, l'anagrafe regionale dei soggetti che hanno adempiuto o assolto l'obbligo scolastico e predispongono le relative iniziative di orientamento”*.

È evidente come la norma lega la costruzione dell'anagrafe dell'obbligo formativo ad iniziative di orientamento. E ciò anche per la considerazione che dopo il

15° anno di età non sono previste “norme sanzionatorie” per il mancato “assolvimento” dell’obbligo formativo.

L’orientamento e la riorganizzazione dell’offerta formativa sono gli elementi di maggiore impatto nelle politiche territoriali anche per le competenze delegate alle Regioni sulla programmazione dell’offerta integrata di istruzione e formazione e alle Province nel campo della formazione professionale.

Si tratta di un processo che, come accennato, fa riferimento ad un quadro legislativo complesso ma che delinea un disegno policentrico del sistema di governo delle politiche pubbliche nel campo della formazione e fa emergere prepotentemente il ruolo delle Regioni e degli Enti locali nell’organizzazione dell’offerta e nell’erogazione di servizi ai diversi soggetti.

La legge 59 del 1997 (“Legge Bassanini”) avvia il processo di decentramento dell’intervento pubblico, definendo un sistema di attribuzione delle deleghe a livello locale che prevede il conferimento alle Regioni del ruolo di organizzazione, programmazione e controllo, mentre alle Province quello di erogatore dei servizi sul territorio. Tuttavia la riforma dei Servizi per l’impiego, non identifica, in questa prima fase, un modello di gestione univoco, ma attribuisce a ciascuna Regione il compito di delineare un proprio disegno.

Il D.lgs. 112 del 1998 (Norma attuativa della legge 59) delega alle Regioni, fra le altre cose, la programmazione dell’offerta formativa integrata e completa il trasferimento delle competenze in materia di formazione professionale.

Il D.lgs. 469 del 1997 trasferisce alle Regioni e agli altri Enti Locali i compiti in materia di mercato del lavoro.

La legge 196 del 24/6/1997 individua un processo di rinnovamento della formazione professionale e del rapporto formazione lavoro e delinea le premesse per la riforma complessiva della stessa formazione professionale. In particolare:

- L’articolo 16 contiene importanti modifiche alla disciplina dell’apprendistato, tese a rilanciarlo come percorso formativo utile a sostenere l’inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. Con questo articolo si è avviato un complesso processo di costruzione di un nuovo canale di formazione esterna per l’apprendistato, che impegna Regioni e parti sociali nella costruzione di modelli di programmazione e gestione (cfr. DM 8.04.99; DM 179/99; DM 357/99; DM 22/2000).
- L’articolo 17 individua nell’integrazione del sistema della formazione professionale con il sistema scolastico e con il mondo del lavoro gli obiettivi di riordino della formazione professionale stessa. Un processo che tende al superamento dell’autoreferenzialità dei sistemi ma che, tuttavia, nel percorso di attuazione non riesce a scardinare lo scuola-centrismo del nostro sistema educativo. Rappresenta, comunque, un primo passo verso quel processo di integrazione sistemica che sarà delineato dalle leggi 53 e 30 del 2003.
- L’articolo 18 viene incontro alle esigenze da tempo auspiccate di una regolamentazione normativa in materia di tirocini formativi e di orientamento che si

vanno ormai generalizzando all'interno sia dei percorsi scolastici sia della formazione professionale (cfr. DM 142/98).

1.3. Il Regolamento di attuazione dell'obbligo formativo: l'art. 68 della Legge 144/99

Per mettere i Servizi per l'impiego in condizione di offrire agli studenti attività di informazione e di orientamento adeguate alle loro scelte, il regolamento di attuazione dell'articolo 68 della legge 144 (D.P.R. 257 del 12 luglio 2000) stabilisce, in particolare: gli adempimenti delle istituzioni scolastiche (art. 3); le iniziative formative e di orientamento per l'assolvimento dell'obbligo di attività formative (art. 4); le modalità di assolvimento dell'obbligo nell'apprendistato (art. 5); il passaggio tra i sistemi (art. 6); le tipologie dei percorsi integrati (art. 7); le modalità di certificazione (art. 8). Ai fini della costruzione dell'anagrafe dei giovani in obbligo formativo, il Regolamento fornisce indicazioni precise in merito agli adempimenti delle istituzioni scolastiche e prefigura un sistema di orientamento che, a partire dall'anagrafe, fa perno sui Servizi per l'impiego per svilupparsi a livello provinciale e regionale.

L'amministrazione scolastica periferica, Uffici scolastici regionali e provinciali, è chiamata a promuovere intese per snellire le modalità operative di trasferimento dei dati e, in questo senso, con la Circolare del 18/05/2001, il Ministero ha fornito una soluzione tecnologica che fa capo al proprio sistema informativo.

In merito agli adempimenti si riportano i commi 2-6 dell'articolo 3 del Regolamento.

2. Le istituzioni scolastiche ovvero, qualora già funzionanti, l'anagrafe degli alunni a livello provinciale, gli uffici dell'amministrazione scolastica periferica, comunicano, ove possibile anche in via telematica, ai competenti servizi per l'impiego decentrati, entro il 31 dicembre di ogni anno, i dati anagrafici degli alunni che compiono nell'anno successivo il quindicesimo anno di età, con l'indicazione del percorso scolastico da essi seguito.
3. All'atto delle iscrizioni per l'anno scolastico successivo, le istituzioni scolastiche rilevano le scelte degli alunni soggetti all'obbligo formativo, con riferimento alla prosecuzione dell'itinerario scolastico ovvero all'inserimento nel sistema della formazione professionale anche attraverso i percorsi integrati ovvero all'accesso all'apprendistato e comunicano entro quindici giorni i relativi esiti ai servizi per l'impiego decentrati per gli adempimenti di loro competenza, unitamente ai nominativi degli alunni che non hanno formulato alcuna scelta.
4. Le istituzioni scolastiche comunicano, altresì, tempestivamente ai servizi per l'impiego decentrati i nominativi degli alunni che, nel corso dell'anno scolastico, hanno chiesto ed ottenuto il passaggio ad altra scuola, di quelli che sono passati nel sistema della formazione professionale e di quelli che hanno cessato di frequentare l'istituto prima del 15 marzo. Analoga comunicazione è fatta dall'istituzione scolastica per la quale l'alunno ha ottenuto il passaggio.
5. Almeno trenta giorni prima del termine delle lezioni, le istituzioni scolastiche comunicano ai servizi per l'impiego i dati di coloro che hanno frequentato l'istituto, unitamente a quelli definitivi di cui al comma 3.

6. Le istituzioni scolastiche concordano con i servizi per l'impiego e con l'ente locale competente le modalità di reciproca collaborazione ai fini delle comunicazioni di cui al presente articolo e ai fini dell'istituzione e della tenuta dell'anagrafe regionale dei soggetti che hanno adempiuto o assolto l'obbligo scolastico, di cui all'articolo 68, comma 3, della legge 17 maggio 1999, n. 144.

E in riferimento alle iniziative di orientamento si riporta l'art. 4 (Iniziative formative e di orientamento per l'assolvimento dell'obbligo di frequenza di attività formative):

1. Gli istituti di istruzione secondaria superiore attivano le iniziative finalizzate al successo formativo, all'orientamento e al riorientamento, previste in attuazione delle norme sull'elevamento dell'obbligo di istruzione, anche nelle classi successive a quelle dell'adempimento dell'obbligo stesso. A tale fine detti istituti coordinano o integrano la propria attività con quella dei servizi per l'impiego e degli enti locali, nonché degli altri servizi individuati dalle regioni.
2. Attività di istruzione finalizzate all'assolvimento dell'obbligo formativo per i giovani che vi sono soggetti e che sono parte di un contratto di lavoro diverso dall'apprendistato possono essere programmate dalle istituzioni scolastiche nell'esercizio della loro autonomia, anche d'intesa con gli enti locali.

1.4. *Le procedure per la raccolta dei dati*

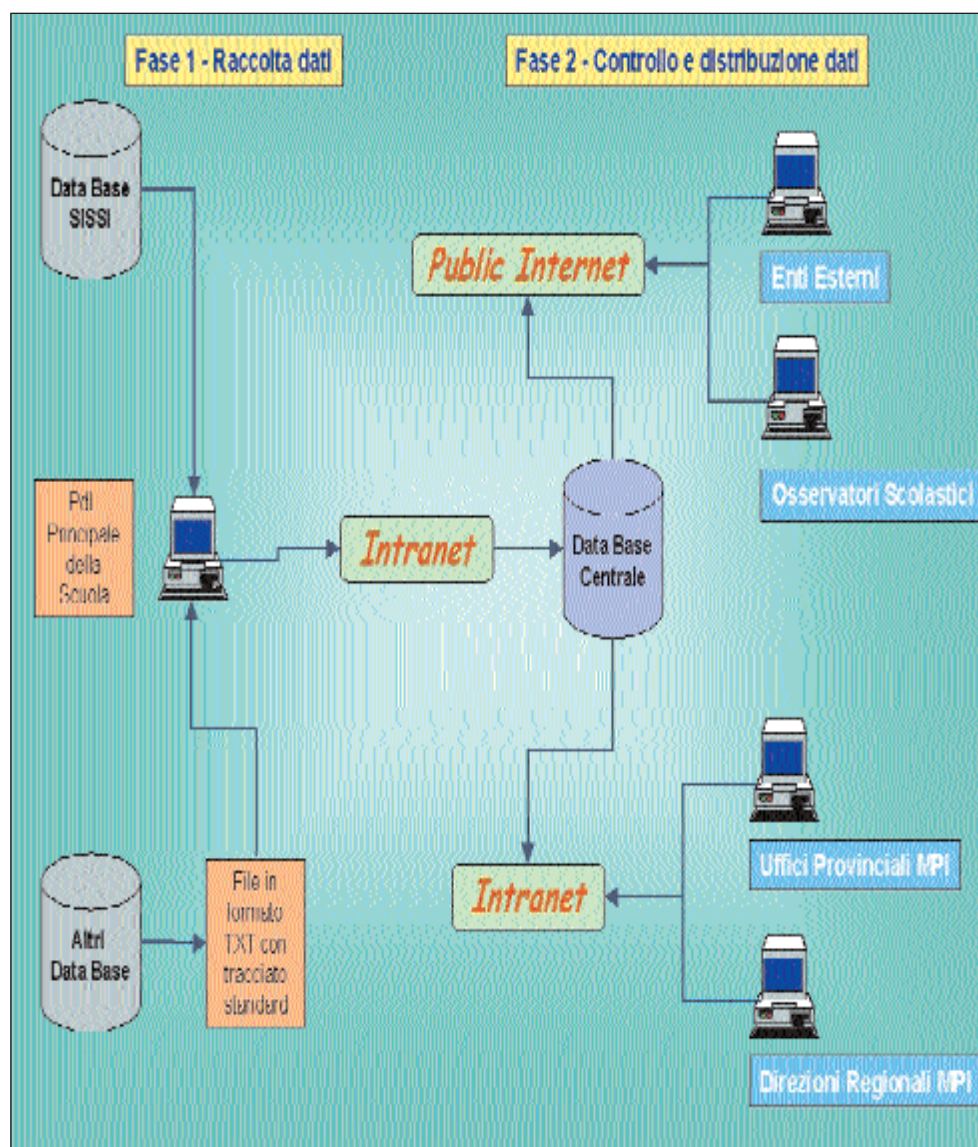
Con la citata Circolare del 18/05/01 il Ministero della pubblica istruzione, a seguito di un confronto con il Ministero del lavoro, ha individuato una soluzione tecnica per la raccolta dei dati sull'obbligo formativo, individuando un tracciato record con le informazioni ritenute necessarie per la costruzione della banca dati anagrafica.

Il Ministero ha previsto di raccogliere i dati anagrafici dei giovani dai 15 ai 17 anni da ogni scuola attraverso il proprio Sistema informativo (SISSI) e di renderli disponibili alle Regioni, agli Enti Locali, alle Agenzie formative e ai Servizi per l'impiego.

La soluzione tecnica prescinde dagli assetti dei vari contesti territoriali e dalle specificità con cui in ciascuna Regione si è deciso di gestire il processo di raccolta e di distribuzione dei dati. Possono essere adottati, infatti, strategie, modelli organizzativi e flussi di comunicazione diversi per dare attuazione, nei vari ambiti regionali, alla normativa sull'obbligo formativo.

Le fasi procedurali prevedono specifiche intese tra gli Uffici scolastici regionali e le Regioni al fine di comunicare, all'allora *Sevizio per l'automazione informatica e l'innovazione tecnologica* del Ministero, le modalità di raccolta dati e le procedure di distribuzione adottate. In particolare, come si vede dalla successiva fig. 1, è prevista un'applicazione WEB che consente una doppia possibilità di scaricare i dati a seconda dei soggetti: via Intranet per gli Uffici Scolastici regionali e provinciali del Ministero e via Internet, con autenticazione di *User Id* e *password*, per gli altri soggetti (Regioni, Province, ecc.).

Fig. 1 - Schema del processo di raccolta e di distribuzione dei dati



Le tabelle 1 e 2, allegate alla citata Circolare, descrivono, rispettivamente, i compiti e le funzioni dei soggetti interessati alla costruzione delle informazioni anagrafiche concordate per la raccolta dei dati e il tracciato record del file contenente i dati sugli alunni e che le scuole devono rispettare indipendentemente dal sistema, diverso da SISSI, che utilizzano.

Tab. 1 - Attori, compiti e funzioni nel Sistema Formativo Integrato

SOGGETTI	COMPITI/FUNZIONI
Regioni, Province e Comuni	- Regolamentano i tempi e le modalità di comunicazione - tra scuole, agenzie formative e servizi per l'impiego - delle informazioni relative ai giovani soggetti all'obbligo formativo che abbandonano il percorso; - disciplinano la costituzione delle banche dati; - disciplinano le modalità di scambio di informazioni fra i diversi soggetti preposti all'obbligo, per favorire l'orientamento dei giovani e la predisposizione di una adeguata offerta formativa.
Amministrazione scolastica periferica	- D'intesa con la Regione, promuove con le Province gli interventi da assumere a livello territoriale per favorire e sostenere le iniziative di informazione e orientamento e gli altri interventi necessari per la piena attuazione dell'obbligo formativo, con particolare riguardo ai passaggi tra i sistemi e al riconoscimento dei crediti nel quadro del sistema integrato di istruzione, formazione e lavoro.
Istituzioni scolastiche	- Promuovono, in collaborazione con i centri di formazione professionale, incontri di informazione e orientamento per gli studenti che compiono nell'anno successivo il 15° anno di età, al fine di facilitare la scelta del canale più idoneo tra quelli previsti; - comunicano ai servizi per l'impiego informazioni su: - gli studenti che compiono nell'anno successivo il quindicesimo anno di età, con l'indicazione del percorso scolastico seguito; - le scelte formulate, all'atto dell'iscrizione all'anno scolastico successivo, dagli studenti soggetti all'obbligo formativo e i nominativi di coloro che non hanno formulato alcuna scelta; - i nominativi degli studenti che hanno chiesto ed ottenuto il passaggio ad altra scuola, di quelli che, in base alla scelta di cui sopra, intendono passare al sistema della formazione professionale, di quelli che hanno cessato di frequentare l'istituto prima del 15 marzo; - concordano con i servizi per l'impiego, e con l'ente locale competente, le modalità di reciproca collaborazione ai fini della tenuta dell'anagrafe regionale dei soggetti che hanno ndempito o assolto l'obbligo scolastico; - progettano e realizzano percorsi formativi integrati, secondo le tipologie seguenti: - percorsi con integrazione curricolare, in esito ai quali si consegue il diploma di istruzione secondaria superiore e una qualifica professionale; - percorsi con arricchimento curricolare, in esito ai quali si consegue il diploma di istruzione secondaria superiore e la certificazione di crediti spendibili nella formazione professionale.

Tab. 2 - Tracciato record del file contenente i dati sugli alunni

Dato	Formato	Lim.	Descrizione	Campo ¹ obbligatorio ai fini della raccolta dei dati sull'Obbligo Formativo (Sì/No)	Istruzioni per la compilazione
Tipo scuola	Alfanumerico	5	È il tipo di scuola	No	Il campo non è obbligatorio. Indica se la scuola che sta eseguendo gli invii è statale, paragonata o legalmente riconosciuta. I valori ammessi sono: PARIFG – scuola paragonata; LECRI – scuola legalmente riconosciuta; STATA – scuola statale (per le scuole che non utilizzano SISST); Valore previsto dal programma SISST (per le scuole che lo utilizzano). Il campo è obbligatorio.
Codice scuola	Alfanumerico	10	È il codice meccanografico della scuola	Sì	Indica il codice meccanografico della scuola che l'alunno sta frequentando. Per le scuole statali è riportato sui bollettini ufficiali delle scuole; per le scuole non statali si consiglia di fare riferimento all'ufficio scolastico provinciale. Il campo non è obbligatorio.
Ordine scuola	Alfabetico	2	È l'ordine di scuola	No	Indica l'ordine scuola (cfr. Allegato 2a). Tale campo, per chi non utilizza SISST, deve essere lasciato in bianco. Il campo è obbligatorio.
Denominazione	Alfanumerico	Max 50	È la denominazione della scuola	Sì	Il campo non è obbligatorio.
Indirizzo	Alfanumerico	Max 50	È l'indirizzo della scuola	No	Il campo non è obbligatorio.
Comune	Alfanumerico	4	È il codice che identifica il comune nel quale si trova la scuola	No	Il campo non è obbligatorio. Il codice è quello utilizzato dal Ministero delle Finanze.
Provincia	Alfabetico	2	È la sigla della Provincia nella quale si trova la scuola	No	Il campo non è obbligatorio.
Telefono	Alfanumerico	Max 16	È il numero di telefono della scuola	Sì	Il campo è obbligatorio per agevolare i contatti con la scuola che ha fornito le informazioni.
Fax	Alfanumerico	Max 16	È il numero di fax della scuola	No	Il campo non è obbligatorio.
E-mail	Alfanumerico	Max 16	È l'indirizzo di posta elettronica della scuola	No	Il campo non è obbligatorio.
Identificativo alunno	Alfanumerico	Max 16	È il codice identificativo dell'alunno	No	Il campo non è obbligatorio. Indica l'identificativo dell'alunno utilizzato all'interno di SISST. Tale campo, per chi non utilizza SISST, deve essere lasciato in bianco.

segue

¹ Si precisa che tutti i dati indicati nella colonna sono obbligatori ai fini dell'Obbligo Formativo; pertanto occorre verificare che siano stati tutti acquisiti nella base dati di SISST.

segue

Dato	Formato	Lam.	Descrizione	Campo ¹ obbligatorio ai fini della raccolta dei dati sull'Obbligo Formativo (Sì/No)	Istruzioni per la compilazione
Codice fiscale	Alfanumerico	16	E il codice fiscale dell'alunno	Sì	Il campo è obbligatorio.
Cognome	Alfanumerico	Max 30	E il cognome dell'alunno	Sì	Il campo è obbligatorio.
Nome	Alfanumerico	Max 30	E il nome dell'alunno	Sì	Il campo è obbligatorio.
Codice descrizione comune di nascita	Alfanumerico	Max 50	Sono il codice e la descrizione del comune di nascita dell'alunno	No	Sono il codice (utilizzato dal Ministero delle Finanze) e la descrizione del comune di nascita dell'alunno. E necessario separare le due parti con un trattino (preceduto e seguito da uno spazio). Esempio: H501 - ROMA
Data di nascita	Data (gg/mm/aaaa)	10	E la data di nascita dell'alunno	Sì	Il campo è obbligatorio. Le date antiche sono comprese tra 01/01/1990 e 31/12/1986. Il campo non è obbligatorio.
Codice - descrizione Stato sottinteso di cittadinanza	Alfanumerico	Max 50	Sono il codice e la descrizione dello Stato-sottinteso di cittadinanza dell'alunno	No	Sono il codice dello Stato-sottinteso di cittadinanza (utilizzato dal Ministero delle Finanze) e la descrizione dello stesso. E necessario separare le due parti con un trattino (preceduto e seguito da uno spazio). Attenzione: nei casi di cittadinanza italiana il campo deve essere lasciato in bianco. Il campo è obbligatorio.
Codice - denominazione comune di residenza	Alfanumerico	Max 50	Sono il codice e la descrizione del comune di residenza dell'alunno	Sì	Sono il codice (utilizzato dal Ministero delle Finanze) e la descrizione del comune di residenza dell'alunno. E necessario separare le due parti con un trattino (preceduto e seguito da uno spazio). Esempio: H501 - ROMA
Provincia di residenza	Alfanumerico	2	E la sigla della Provincia nella quale si trova il comune di residenza dell'alunno	No	Il campo non è obbligatorio.
Indirizzo di residenza	Alfanumerico	Max 50	E l'indirizzo di residenza dell'alunno	Sì	Il campo è obbligatorio per consentire la reperibilità dell'alunno.
Servizio	Alfanumerico	1		No	Il campo non è obbligatorio. Tale campo, per chi non utilizza SISST, deve essere lasciato in bianco.
Obbligo formativo	Alfanumerico	2	Scegliere l'indirizzo dell'alunno sull'obbligo formativo per l'anno scaduto 2001/2002	Sì	Il campo è obbligatorio. I valori ammessi sono: 1 - prosegue nella formazione professionale; 03 - prosegue nell'appendice; blank - scelta non effettuata Attenzione: Il valore blank indica che l'alunno non ha ancora effettuato nessuna scelta e non che il dato non è stato ancora ricevuto.

2. La seconda fase di legislazione: le leggi 30 (Biagi) e 53 (Moratti) del 2003

Il sistema di istruzione e formazione prospettato dalle leggi 9/99, 144/99 e 30/2000 viene profondamente modificato dalle leggi 53 e 30 del 2003, anche alla luce dell'importante cambiamento costituzionale determinato alla modifica del Titolo V della Costituzione.

2.1. Il policentrismo istituzionale e sociale

Il nuovo quadro legislativo e istituzionale delineato consente di attivare processi di decentramento e di revisione dei sistemi che possono condurre ad un deciso miglioramento dell'efficacia del sistema pubblico di istruzione e formazione e all'effettiva partecipazione dei cittadini alla gestione dello stesso.

Da un lato, il filo conduttore dell'azione legislativa e amministrativa della scorsa legislatura ha delineato un modello di governo policentrico delle politiche integrate tra istruzione, formazione e lavoro teso alla regolazione della domanda e dell'offerta, facendo giocare un ruolo attivo agli utenti, famiglie e giovani, e al sistema produttivo del territorio. Modello di governo, basato sul principio di sussidiarietà, che supera l'attuale struttura "adattiva" delle politiche pubbliche in campo educativo prefigurando un sistema "proattivo" capace di sostenere e anticipare le tendenze del sistema produttivo. Ed in questo senso si è modificato il complesso sistema dei servizi formativi, di orientamento e di transizione al lavoro per consentire alle Regioni di predisporre strumenti normativi di governo dei processi che potessero favorire il pieno sviluppo dell'organizzazione reticolare dei soggetti che a vario titolo partecipano alla realizzazione del sistema pubblico di istruzione, formazione e lavoro.

Una direzione, quella prospettata dalle leggi Biagi e Moratti, che invita a porre molta attenzione alla domanda, sia dell'utenza (giovani e famiglie) sia del sistema produttivo e sociale: la persona viene messa al centro del processo formativo e di transizione al lavoro. Così come l'alternanza scuola lavoro e l'apprendistato pongono il sistema delle imprese nelle condizioni di diventare soggetti attivi dei processi formativi. Si sono poste, in questo modo, le basi per una società attiva, in cui la persona è al centro dei processi sociali, esaltandone la responsabilità nei confronti del proprio progetto di vita e del benessere della comunità.

2.2. Il secondo ciclo e il modello di riferimento della Istruzione e Formazione Professionale

La legge 28 marzo 2003 n. 53 ha l'ambizione di condurre all'interno di un sistema educativo unitario il sistema di istruzione e quello della formazione professionale. La formazione professionale non è ritenuta estranea al processo educativo, ma è inserita a pieno titolo nel campo della conoscenza scientifica e tecnologica. La consapevolezza, cioè, che nella società della conoscenza la formazione profes-

sionale non è ascrivibile alla funzione di addestramento al lavoro ma concorre alla formazione della persona e al più ampio sistema educativo.

La costruzione di un sistema secondario unitario e di pari dignità dei percorsi si basa:

- sulla circolarità tra cultura generale e cultura professionale;
- su un profilo educativo, culturale e professionale unitario;
- sulla possibilità che tutti i percorsi consentano di accedere all'università e alla formazione professionale superiore;
- sull'innalzamento dei livelli qualitativi dell'istruzione e formazione professionale;
- sulla valorizzazione della formazione lungo tutto l'arco della vita (*longlife learning*) e sul potenziamento della formazione tecnica superiore.

Si apre, cioè, la prospettiva della creazione di un sistema di istruzione e formazione professionale molto ampio che, da un lato, sia in grado di dare risposte concrete ai giovani che oggi non conseguono alcun titolo di studio e, dall'altro, preveda un'ampia gamma di qualifiche e titoli di studio tecnico professionali raccordati allo sviluppo del sistema produttivo territoriale e alla domanda di formazione dei giovani.

Il riferimento è la nuova concezione del diritto dovere in cui si amplia il concetto di obbligo formativo ed, in questo senso, è di grande rilevanza l'introduzione dell'alternanza scuola lavoro che consente ai giovani di misurarsi con modalità nuove di apprendimento. Alternanza scuola lavoro che assieme ai nuovi istituti dell'apprendistato, previsti dalla legge Biagi, rappresenta uno strumento importante della transizione dalla formazione al lavoro e alla vita attiva. L'obiettivo è quello di ampliare le prospettive e le opportunità dei giovani e tutte sono finalizzate al successo formativo e all'innalzamento dei livelli di formazione.

Si avvia, in questo modo, una nuova stagione che punta sulla costruzione di un sistema stabile di formazione professionale all'interno di un processo di integrazione delle politiche pubbliche dell'istruzione, della formazione e del lavoro. La programmazione regionale è chiamata a definire nuovi percorsi di formazione professionale, iniziative di orientamento e azioni di coordinamento istituzionale. Le istituzioni scolastiche e formative dovranno prospettare ai ragazzi percorsi di varia durata che portano a titoli e diplomi, di cui la qualifica professionale (triennale) rappresenta il primo tassello di una filiera che si sviluppa in percorsi di formazione tecnico professionale superiore, nella prospettiva della *longlife learning*.

Il disegno dell'offerta formativa del sistema dei percorsi di Istruzione e formazione professionale prevede che l'organizzazione dei percorsi potrà svilupparsi con attività a tempo pieno, comprensivi della modalità di formazione in alternanza scuola lavoro, o con contratti di apprendistato.

Il quadro generale dell'offerta prevede:

- 1) La qualifica di istruzione e formazione professionale di durata triennale che consente l'inserimento nel mondo del lavoro e il proseguimento negli studi. Essa sancisce l'assolvimento del diritto-dovere di istruzione e formazione.
- 2) Il diploma di istruzione e formazione tecnico-professionale, di durata quadriennale e quinquennale, che consente l'inserimento nel mondo del lavoro e il proseguimento degli studi.
- 3) Il diploma di istruzione e formazione tecnico-professionale superiore, di durata variabile da 1 a 3 anni, che consente l'inserimento nel mondo del lavoro e la prosecuzione degli studi anche universitari.
- 4) La specializzazione professionale successiva alla qualifica e ai diplomi che approfondisce la preparazione specialistica al fine di un migliore inserimento nel mondo del lavoro.

2.3. La rete dell'Istruzione e Formazione Professionale

La riforma mette in gioco aspetti consolidati sia del sistema di istruzione che di formazione professionale regionale. Essa determina condizioni di profondo cambiamento degli assetti organizzativi delle istituzioni scolastiche e formative che oggi realizzano percorsi di tipo professionalizzante.

Il sistema della formazione professionale regionale viene integrato nel più ampio sistema di istruzione e formazione professionale e ciò pone una prima esigenza: fare assumere alle istituzioni scolastiche (istituti professionali e tecnici) alcune caratteristiche dei Centri di formazione professionale e viceversa. In questo nuovo contesto, i Centri di formazione professionale sono chiamati, in particolare, a modificare la natura della loro azione formativa. La natura stabile dei corsi e la durata almeno triennale portano, inevitabilmente, ad una selezione dei Centri basata su parametri che possano garantire stabilità organizzativa e continuità didattica: il problema investirà sia le strutture che il personale.

Per realizzare le indicazioni poste dalla riforma, soprattutto nella prospettiva del raccordo tra le politiche formative e del lavoro, le Regioni sono state chiamate a rivedere le loro politiche sia rispetto ai processi di decentramento amministrativo sia rispetto alle politiche di integrazione sistemica approntando iniziative legislative e regolamentari affinché gli attori in gioco sviluppino azioni di partenariato, coinvolgendo i soggetti sociali e istituzionali del territorio e favorendo reti organizzative fondate sull'interazione di più soggetti: istituzioni scolastiche, istituzioni formative (enti di formazione), strutture per l'orientamento, servizi per l'impiego, istituzioni di formazione superiore e di ricerca.

Ciò per consentire il disegno di una mappa organizzativa dell'offerta formativa capace di garantire i fabbisogni del territorio, evitando duplicazioni, valorizzando le migliori esperienze dei diversi soggetti, sviluppando e rafforzando modelli gestionali di rete che garantiscano l'autonomia delle singole istituzioni e nel contempo siano in grado di rispondere compiutamente alla programmazione dell'offerta formativa, secondo requisiti di qualità e funzionalità.

2.4. L'Accordo quadro Stato Regioni per la sperimentazione dei percorsi di Istruzione e formazione professionale

Il 19 giugno 2003 è stato siglato in Conferenza Unificata un importantissimo Accordo quadro tra Stato, Regioni e Autonomie locali che rappresenta il primo passo di un rapporto istituzionale che ha favorito una riflessione sul ruolo delle Regioni e delle Autonomie territoriali in campo educativo per accompagnare il processo di transizione al nuovo assetto istituzionale e mettere a fuoco alcune problematiche organizzative e istituzionali decisive ai fini della strutturazione del sistema di istruzione e di formazione.

Un rapporto teso, da un lato, a favorire una interazione tra Regioni, Autonomie territoriali e Autonomie funzionali in campo educativo, a seguito dell'attuazione della legge costituzionale 3/01 e della legge 59/97, e, dall'altro, a tentare di dare una risposta positiva al problema degli abbandoni scolastico e formativo.

L'accordo, anche nell'ottica di una efficace e mirata azione di prevenzione, contrasto e recupero degli insuccessi, della dispersione scolastica e formativa, prevede di:

- individuare modelli di innovazione didattica, metodologica ed organizzativa che coinvolgano l'istruzione e la formazione professionale, rispettando il ruolo delle istituzioni scolastiche autonome e quello delle strutture formative accreditate;
- realizzare forme di interazione e/o di integrazione fra i soggetti operanti nei citati sistemi;
- promuovere le capacità progettuali dei docenti della scuola e della formazione professionale, per motivare l'apprendimento dello studente attraverso il sapere ed il saper fare.

L'accordo rappresenta la cornice nazionale per l'attuazione di una sperimentazione del sistema di istruzione e formazione professionale che risponde alla necessità di riattualizzare al nuovo disegno istituzionale e ordinamentale le norme sull'obbligo formativo anche in considerazione del vuoto legislativo creatosi con l'abrogazione della legge 9/99 e alla modifica dei contratti di apprendistato.

All'Accordo sono seguite intese bilaterali siglate con ogni Regione finalizzate alla definizione delle modalità attuative dell'Accordo stesso in ciascuna Regione.

Dall'anno scolastico 2003/2004, i ragazzi in possesso della licenza media si sono potuti iscrivere direttamente nei percorsi sperimentali regionali, di durata almeno triennale e svolti anche in integrazione tra scuola e formazione professionale.

La fase di attuazione dell'Accordo quadro ha portato alla definizione degli standard sulle competenze di base relativi ai percorsi sperimentali che sono articolati in quattro aree: area dei linguaggi; area scientifica; area tecnologica; area storico-socio-economica.

2.5. Il raccordo tra istruzione/formazione e lavoro

La legge 30 del 14 febbraio 2003 (Legge Biagi), di riforma del mercato del lavoro, si pone l'obiettivo ambizioso di garantire la massima occupabilità nella prospettiva della valorizzazione della persona. La centralità della persona è l'obiettivo che accomuna le leggi 30 e 53 del 2003. Centralità che, nella legge 30, viene evidenziata dalla nuova struttura del collocamento allorquando costituisce una rete fondata sull'anagrafe del singolo lavoratore, giovane o adulto, e sul libretto formativo personale. Centralità della persona che si concretizza nel segno dell'occupabilità con i nuovi contratti che coniugano formazione e lavoro in raccordo con le disposizioni del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione previste dalla legge 53/03.

I principi delineati hanno trovato attuazione con il decreto legislativo 276 del 2003. La riforma ridisegna, nel quadro dei nuovi poteri istituzionali, le politiche dei contratti di lavoro e dei servizi di sostegno al processo di intermediazione e di transizione al lavoro.

La Regione e gli Enti locali sono investiti di responsabilità nuove con particolare riferimento allo sviluppo delle politiche attive del lavoro e alle azioni di prevenzione della dispersione scolastica e formativa, all'organizzazione dei nuovi servizi per l'impiego, all'adeguamento del sistema di formazione professionale e di istruzione. Per queste ragioni il legislatore regionale è chiamato a programmare nuovi assetti istituzionali nel territorio tesi a integrare le politiche dell'istruzione, della formazione e del lavoro e del più complessivo sistema dei servizi alla persona.

La regolazione tra domanda e offerta di lavoro viene completamente rinnovata con la previsione di una nuova rete di servizi, con la creazione di una banca dati informatizzata, con l'organizzazione di un unico sistema autorizzatorio per i soggetti deputati alla gestione del collocamento. La riorganizzazione del collocamento prevede la creazione di una "Borsa Continua del Lavoro", con informazioni utili ad incentivare l'incontro tra domanda e offerta sul mercato, liberamente accessibile sia da parte dei lavoratori che delle imprese.

Al nuovo collocamento potranno partecipare agenzie private, Comuni, istituti scolastici, università, consulenti del lavoro.

La legge 30, in raccordo con le disposizioni della legge 53 in tema di diritto dovere all'istruzione, ridisegna i tempi e le modalità di ingresso al lavoro, intervenendo sui contratti a contenuto formativo. Il quadro delineato dalle due leggi porterà, a regime, allo slittamento dopo i diciotto anni dei tradizionali contratti di lavoro. Tutte le esperienze lavorative dei giovani al di sotto dei diciotto anni rientrano esclusivamente nell'alveo del diritto-dovere e quindi sono riconducibili all'alternanza formativa (art. 4, L. 53/03), programmata e gestita dalle istituzioni scolastiche e formative, o al contratto di apprendistato per il conseguimento del diritto dovere (art. 48 del D.lgs. 276/03).

La formazione rappresenta un profilo fondamentale del provvedimento in chiave di rafforzamento delle tutele del lavoro e di prevenzione dei fenomeni di

esclusione sociale. Si tende a coniugare, cioè, la flessibilità con interventi in formazione anche al fine di evitare la precarietà e l'emarginazione sociale.

2.6. Contratti di apprendistato e contratto di inserimento

Sono previste tre tipologie di contratto di apprendistato (artt. 47-50 del D.lgs. 276/03):

- 1) contratto di apprendistato per l'espletamento del diritto-dovere di istruzione e formazione. Esso "ha durata non superiore a tre anni ed è finalizzato al conseguimento di una qualifica professionale. La durata del contratto è determinata in considerazione della qualifica da conseguire, del titolo di studio, dei crediti professionali e formativi acquisiti, nonché del bilancio delle competenze realizzato dai servizi pubblici per l'impiego o dai soggetti privati accreditati";
- 2) contratto di apprendistato professionalizzante per il conseguimento di una qualificazione attraverso una formazione sul lavoro e un apprendimento tecnico-professionale;
- 3) contratto di apprendistato per l'acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione.

Gli articoli 54-58 del D.lgs. 276/03, infine, definiscono il contratto di inserimento lavorativo. Si tratta di un istituto contrattuale che sostituisce il contratto di formazione e lavoro ed è destinato all'inserimento o reinserimento nel mondo del lavoro di "fasce deboli" della popolazione giovanile ed adulta. In particolare, appare utile, ai fini della presente ricerca, sottolineare come fra le categorie di persone che possono usufruirne sono compresi i giovani da 18 a 29 anni. E ciò risulta di grande rilievo nella realizzazione di basi di dati anagrafiche per le politiche di orientamento, di raccordo e di *placement* che si possono mettere in essere nel territorio.

3. Una nuova frontiera per il sistema educativo

La legge 28 marzo 2003, n. 53 abroga la legge 9/99, che innalzava l'obbligo scolastico, e porta in un contesto unitario l'obbligo scolastico e formativo definendo il diritto dovere all'istruzione e alla formazione per almeno dodici anni o, comunque, fino al conseguimento di una qualifica professionale entro il diciottesimo anno di età.

3.1. L'introduzione del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione

In effetti, il sistema prospettato dall'art. 68 della legge 144 presentava una vistosa incongruenza allorché riduceva l'obbligo di istruzione a "obbligo scolastico" (comma 3) – come se solo la scuola di Stato potesse promuovere la cultura e

l'educazione dei giovani – e rendeva residuale l'obbligo formativo, destinandolo solo agli espulsi dalla scuola, ai *drop out*. Si trattava del disegno di un sistema di accentuata dualità nei rapporti tra scuola e formazione. Disegno che emergeva con evidenza dalla natura stessa dei dispositivi legislativi che lo hanno delineato: le leggi 9/99 e 30/2000, da un lato, e le leggi 196/97 e 144/99, dall'altro.

La legge 30/2000 separava nettamente il sistema educativo di istruzione da quello di formazione dichiarando esplicitamente che la legge 30 riguardava l'istruzione mentre per il sistema della formazione si rinviava alle leggi 196/97 e 144/99. Nel comma 2 dell'articolo 1, si leggeva testualmente: il “*sistema educativo di formazione si realizza secondo le modalità previste dalla legge 24 giugno 1997 n. 196 e dalla legge 17 maggio 1999 n. 140*”.

All'articolo 17 della legge 196, si afferma che allo “scopo di assicurare ai lavoratori adeguate opportunità di formazione ed elevazione professionale [...], il presente articolo definisce i seguenti principi e criteri generali”.

Nel contesto dato, il sistema di formazione e, conseguentemente, l'obbligo formativo non si pongono l'obiettivo della formazione della persona, ma fanno parte di un sottosistema della formazione per il lavoro (“*assicurare ai lavoratori adeguate opportunità di formazione*”), la formazione continua, che non è annoverabile nell'alveo proprio del sistema educativo. Sistema educativo che continua ad essere individuato esclusivamente nel sistema scolastico statale.

Il concetto di diritto-dovere esalta l'aspetto valoriale dell'istruzione e non mette in discussione il processo di democratizzazione avviato con la scolarizzazione di massa. Semmai la legge 53 allarga e diversifica le opportunità formative riferendosi all'obbligo all'istruzione e non all'obbligo “scolastico”. D'altronde, le posizioni di valore simbolico per cui l'obbligo debba essere soltanto “scolastico” non rispondono a questioni educative, pedagogiche o di formazione e non coniugano l'obbligo della frequenza con il diritto allo studio e al successo formativo.

Il decreto legislativo 76 del 2005 all'articolo 1 definisce il diritto-dovere come ampliamento del concetto di obbligo di istruzione portando ad unità l'obbligo scolastico e l'obbligo formativo. La “Repubblica promuove l'apprendimento in tutto l'arco della vita e assicura a tutti pari opportunità di raggiungere elevati livelli culturali e di sviluppare le capacità e le competenze, attraverso conoscenze e abilità, generali e specifiche, coerenti con le attitudini e le scelte personali, adeguate all'inserimento nella vita sociale e nel mondo del lavoro, anche con riguardo alle dimensioni locali, nazionale ed europea” e “assicura a tutti il diritto all'istruzione e alla formazione, per almeno dodici anni o, comunque, sino al conseguimento di una qualifica di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età”. E l'articolo 4 prevede la predisposizione di “piani di intervento per l'orientamento, la prevenzione ed il recupero degli abbandoni, al fine di assicurare la piena realizzazione del diritto-dovere all'istruzione ed alla formazione, nel rispetto delle competenze attribuite alla regione e agli enti locali per tali attività e per la programmazione dei servizi scolastici e formativi”.

3.2. *L'ampliamento degli obiettivi e delle funzioni dell'anagrafe degli studenti*

Per realizzare questi obiettivi, l'articolo 3 del D.lgs. sul diritto dovere prevede la costituzione di un sistema di anagrafi, nazionale e regionali. In particolare le anagrafi dovranno contenere "dati sui percorsi scolastici, formativi e in apprendistato dei singoli studenti a partire dal primo anno della scuola primaria" assicurando "l'integrazione delle anagrafi [...] nel Sistema nazionale delle anagrafi degli studenti". A tal fine si dovrà provvedere a:

- a. definire gli standard tecnici per lo scambio dei flussi informativi;
- b. assicurare l'interoperabilità delle anagrafi;
- c. definire l'insieme delle informazioni che permettano la tracciabilità dei percorsi scolastici e formativi dei singoli studenti".

I punti a e b indicano le linee di sviluppo dei sistemi informativi sia dal punto di vista tecnologico che di filosofia di fondo: un sistema "federato".

Il punto c apre scenari nuovi nell'azione didattica, pedagogica e del sistema dei servizi perché la "tracciabilità dei percorsi" mette in evidenza la necessità di affrontare il fenomeno dispersione con nuovi paradigmi e fa emergere, di conseguenza, il problema della lacunosità delle informazioni presenti nelle attuali basi di dati.

L'obiettivo del raggiungimento del successo formativo da parte di tutti ha indotto il legislatore a superare la funzione coercitiva dello Stato in tale ambito affermando una nuova cultura dei diritti di cittadinanza che si traduce nel "diritto dovere" di istruzione e formazione: a tutti i nostri giovani si garantisce l'opportunità di conseguire, entro il 18° anno di età, almeno un titolo di studio professionale triennale utile all'inserimento nel mondo del lavoro o per il proseguimento degli studi.

D'altro canto affrontare il tema della dispersione con procedure sanzionatorie, come se il sistema sociale non fosse soggetto a processi evolutivi e tutto fosse stanziale e immutabile, sarebbe come evitare il confronto con la realtà. Realtà che registra una evoluzione della domanda sociale che deve far riflettere sulle risposte che il sistema educativo è chiamato a fornire. Il sistema scolastico non ha saputo dare una risposta esauriente alle molteplici aspettative che il processo riformatore ha delineato non riuscendo ad incidere sul tasso di abbandono e di ritardo di scolarità. Nel primo triennio di attuazione delle leggi 9 e 144 del 1999 la dispersione è aumentata.

4. I problemi sottesi e le politiche di prospettiva

Una risposta politica mirata al contrasto della dispersione, al suo contenimento ed eliminazione, presuppone un'analisi preliminare sulla natura del problema e sui modi del suo manifestarsi: quindi sul *target* dell'intervento e sull'evoluzione delle sue caratteristiche demografiche e territoriali.

4.1. *La dispersione: una problematica in continua evoluzione*

La dispersione è un fenomeno complesso ed articolato che non può essere ridotto, banalmente, al dato sugli abbandoni o al recupero dei “fuggitivi”. E per questo la costruzione dell’anagrafe deve riguardare obiettivi più complessi che la semplice segnalazione di “assenza” dal sistema.

Innanzitutto la dispersione non investe in ugual misura tutte le aree del territorio nazionale, regionale e provinciale ed incide selettivamente su diversi segmenti della popolazione.

È un fenomeno dinamico perché variabile nel corso del tempo. Variabilità determinata da vari fattori endogeni ed esogeni al sistema di istruzione e formazione.

Ne consegue in primo luogo che le misure di contrasto, per essere efficaci ed evitare sprechi di risorse, debbono seguire il processo evolutivo possibilmente in forma preventiva e pro-attiva. In un contesto sociale in profondo mutamento i contorni del fenomeno cambiano continuamente e velocemente. I cambiamenti sociali, le trasformazioni del mercato del lavoro, nel rapporto domanda offerta e nei processi di innovazione e di riorganizzazione, fanno sì che le fasi di transizione rappresentino degli elementi di snodo dove la dispersione è più difficile da prevenire, da contrastare e da individuare: i giovani di cui si perdono le tracce. È in queste fasi di transizione, scuola-scuola (elementare-media, media-superiore, superiore-università), scuola-lavoro, lavoro-lavoro, che l’azione di contrasto deve essere molto più attenta nel fornire strumenti e servizi ai soggetti. In estrema sintesi, l’azione di contrasto non può essere limitata all’“obbligo scolastico” e al suo “assolvimento/proscioglimento” ma il sistema deve consentire di indagare il settore della formazione e della stessa formazione continua.

E in secondo luogo sarebbe illusorio pensare ad una politica impostata una volta per tutte e che la costituzione di uno strumento tecnico di raccolta dati da solo sia sufficiente a risolvere il problema. Cioè senza la predisposizione di servizi alla persona e alle strutture (enti e soggetti erogatori del servizio) il sistema rischia di continuare a produrre dispersione occulta che è di gravità pari se non superiore al semplice abbandono, in quanto difficilmente individuabile e indagabile.

Bisogna, quindi, pervenire ad un quadro coerente di informazioni sul fenomeno che travalichi l’ambito della scolarizzazione e ciò anche per avere elementi di confronto con i *benchmark* europei definiti nella strategia di Lisbona per il 2010. Uno dei cinque *benchmark* è la riduzione al 10% della quota degli *early school leavers*. L’indicatore misura la quota dei giovani della fascia di età tra i 18 e i 24 anni che sono in possesso soltanto del titolo di studio della secondaria di primo grado e che non frequentano nessun percorso di istruzione o formazione professionale. Esso si differenzia dai normali indicatori sulla dispersione utilizzati a livello nazionale che si riferiscono agli anni della scolarità. Tuttavia, anche volendo riferirsi al periodo della scolarizzazione, la dispersione non si identifica esclusivamente con l’abbandono dagli studi ma è determinata dall’intreccio fra bocciature, irregolarità

di frequenze, ritardi, ripetenze, interruzioni di frequenza. Un insieme di fenomeni che conducono con molta facilità all'uscita precoce dei giovani dal sistema formativo.

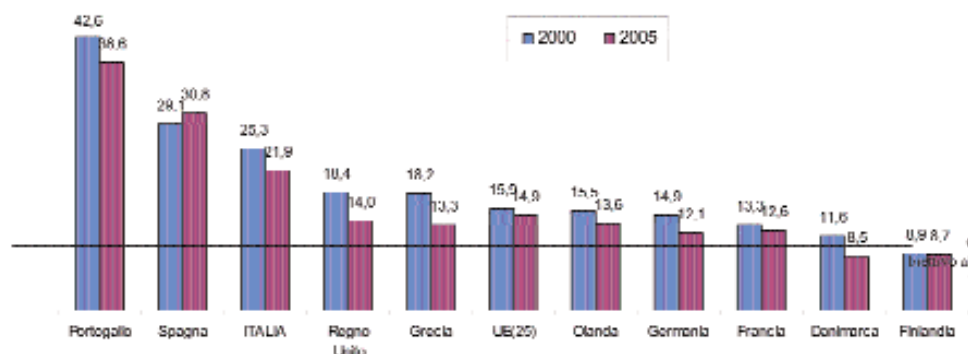
4.1.1. L'indicatore europeo

L'analisi dell'indicatore europeo degli *early school leavers*, muovendosi nella prospettiva della *longlife learning*, può offrire interessanti spunti di riflessione sia sul fenomeno dispersione sia, più significativamente, sulle politiche dell'offerta formativa, dell'orientamento, del *placement* e dell'integrazione tra istruzione/formazione e lavoro.

Il confronto europeo vede l'Italia agli ultimi posti, seconda solo al Portogallo e alla Spagna (grafico 1). Nel 2005 la percentuale di dispersione media europea è del 14,9%, in Italia è del 21,9%, in Francia e in Germania si attesta attorno al 12%, in Danimarca e in Finlandia è già sotto il 10%.

È interessante notare che nel periodo 2000-2006 l'Italia ha ridotto sensibilmente la percentuale degli *early school leavers* passando dal 25,3% del 2000 al 21,9% del 2005 e al 20,6% del 2006 (grafico 2). Miglioramento registrato in tutti i Paesi, ad eccezione della Spagna², e che nel nostro appare il frutto della sperimentazione dei percorsi di formazione professionale della riforma Moratti, avviata in tutte le Regioni e che ha interessato circa 90.000 giovani, e dello sviluppo dei contratti di apprendistato.

Grafico 1 - Giovani della fascia di età 18-24 anni in possesso della sola licenza media e non più in formazione in alcuni Paesi europei (per 100 coetanei). Anni 2000 e 2005



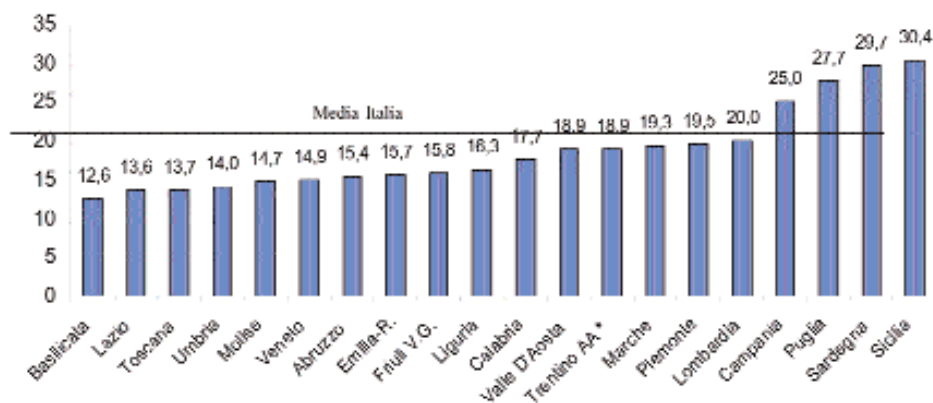
Fonte: EUROSTAT

² La Spagna è l'unico Paese in cui la tendenza degli *early school leavers* è al rialzo, allontanandosi ancora di più dall'obiettivo del 10%. Non si hanno dati di confronto che possono, con sicurezza, delineare le cause del fenomeno. Tuttavia, non appare priva di fondamento la considerazione che si tratta degli effetti della riforma che prevedeva l'estensione del biennio unico fino al sedicesimo anno. Ciò parrebbe avvalorato anche dalle iniziative di modifica che sono state avviate negli ultimi 3 anni, con l'introduzione di una forma di apprendistato per i *drop out* 14-16enni e con la recente modifica dei curricula.

Se si passa all'analisi comparativa dei dati a livello nazionale emerge un Paese profondamente diviso: le Regioni del Centro sono prossime al raggiungimento dell'obiettivo del 10%, mentre le Regioni del Mezzogiorno e, in particolare, le Isole hanno livelli di dispersione di vera drammaticità (grafico 2). In Sicilia e in Sardegna il 30% dei giovani si ferma alla licenza media, percentuale che si attesta al 27,7% in Puglia e al 25% in Campania. Valori che difficilmente consentiranno a queste Regioni di raggiungere l'obiettivo europeo nel medio periodo.

D'altro canto emerge che nelle Regioni a maggiore industrializzazione la percentuale dei giovani che si fermano al diploma di secondaria di primo grado, ancorché inferiore alla media nazionale, è ancora lontana dal *benchmark* europeo del 2010: in Lombardia si attesta al 20%, in Piemonte e nelle Marche intorno al 19%. In questi casi l'abbandono dagli studi può essere determinato sia dalle immediate offerte di lavoro per i giovani in possesso della licenza media, sia dal fatto che si tratta di Regioni che hanno una consistente e qualificata formazione professionale regionale che consente ai giovani di conseguire, a 16-17 anni, qualifiche professionali di breve durata e che non sono riconosciute come titoli successivi alla licenza media. È interessante notare come il dato della Provincia autonoma di Trento, dove esiste un sistema di formazione professionale strutturato, si attesti al 9,5% (cfr. nota al Graf. 2) collocandosi al di sotto del *benchmark* di Lisbona per il 2010.

Grafico 2 - Giovani 18-24enni in possesso della sola licenza media e non più in formazione per Regione (per 100 coetanei). Anno 2006



* Il dato del Trentino Alto Adige è comprensivo delle Province di Trento e Bolzano che presentano situazioni profondamente differenti. A Bolzano l'incidenza degli *early school leavers* è del 27,7% mentre a Trento assume il valore minimo del 9,5%.

Fonte: ISTAT - Rilevazione forze lavoro

4.1.2. Gli indicatori sulla dispersione scolastica

Nel nostro Paese non siamo ancora in grado di avere dati integrati tra i diversi sistemi, omogenei e comparabili, sul fenomeno della dispersione. Appare, tuttavia, utile indagare il fenomeno nel sistema scolastico, statale e paritario, sia per la

grande massa di dati in nostro possesso sia perché, fino ai 14-15 anni, interessa la quasi totalità della popolazione giovanile. Per avere elementi di analisi più completi si dovrebbe integrare questa massa di dati con le basi informative regionali della formazione professionale e dell'apprendistato. Integrazione che è possibile, peraltro ancora in modo parziale, solo in alcune regioni del Centro-Nord.

Nella descrizione del fenomeno si utilizzano i dati del Ministero dell'istruzione riferiti alla "Rilevazione sugli esiti degli scrutini ed esami di licenza e degli esami di Stato"³. Si tratta di un insieme di indicatori che danno la misura dell'anomalia dei processi di formazione, soprattutto nelle fasi di passaggio tra i cicli. In generale il rischio di uscita dal sistema appare determinato principalmente dalla mancanza di regolarità degli studi.

Gli insuccessi degli studenti aumentano con il livello scolastico e passano dal 2,7% della scuola media e al 11,4% della secondaria di secondo grado e le maggiori difficoltà si manifestano all'inizio dei cicli. Infatti, il numero degli insuccessi al primo anno della scuola media è del 2,9% e al primo anno della secondaria superiore si attesta sul 18,1%. Si confermano, inoltre, i risultati nettamente migliori delle ragazze rispetto ai maschi in tutti i livelli scolastici e tipologie di corsi. Al primo anno della secondaria superiore la percentuale dei maschi non ammessi alla classe successiva raggiunge la cifra del 21,1% contro il 14,8% delle femmine (cfr. tabella 3).

Tab. 3 - *Studenti non ammessi alla classe successiva / non diplomati-non licenziati per livello scolastico, sesso e anno di corso (per 100 scrutinati). Scuola statale e non statale. Anno scolastico 2004/05*

	Anni di corso					
	Totale	I	II	III*	IV	V
TOTALE						
Secondaria di I grado	2,7	2,9	2,8	2,4		
Secondaria di II grado	11,4	18,1	13,5	10,3	10,0	3,3
Maschi						
Secondaria di I grado	3,5	3,9	3,7	3,0		
Secondaria di II grado	14,2	21,1	16,8	13,3	13,3	4,6
Femmine						
Secondaria di I grado	1,8	1,7	1,8	1,8		
Secondaria di II grado	8,4	14,8	10,1	7,2	6,6	2,1

* Tra i non ammessi del terzo anno sono inclusi i non qualificati degli istituti professionali e d'arte.
Fonte: MPI - Rilevazione sugli esiti degli scrutini e Rilevazione sugli esami di Stato.

I dati riferiti alla scuola media evidenziano una situazione di apparente normalità per l'insieme degli indicatori. Se, infatti, il numero dei ritirati è trascurabile, tuttavia, la percentuale degli insuccessi è significativa soprattutto al secondo anno, dove raggiunge la cifra del 3,6. Nonostante il 99,7% degli ammessi all'esame di

³ Ministero della Pubblica Istruzione, Direzione generale studi e programmazione: *La dispersione scolastica, indicatori di base per l'analisi del fenomeno, anno scolastico 2004/05*, Dicembre 2006.

fine ciclo si licenzi, tuttavia, oltre la metà (63%) consegue il diploma con giudizi medio bassi, cioè con quelle carenze che sono la principale causa degli insuccessi negli studi successivi. In particolare il 37% si licenzia con sufficiente, il 26,1% con buono, il 19,1% con distinto e il 17,7% con ottimo⁴.

Le ripetenze sono una delle principali conseguenze degli insuccessi scolastici e determinano un ritardo nel proseguimento degli studi. Il tasso di ripetenza nella scuola media si attesta al 2,3% mentre nella secondaria superiore è del 6,9%, con valori che oscillano dal 6% dei Licei al 10,1% degli istituti professionali (cfr. tabella 4).

Tab. 4 - *Studenti ripetenti per livello scolastico, tipo di indirizzo e anno di corso (per 100 iscritti). Scuola statale e non statale. Anno scolastico 2004/05*

	Anni di corso					
	Totale	I	II	III	IV	V
Secondaria di I grado	2,3	2,5	2,3	2,0		
Secondaria di II grado	6,9	8,9	7,7	7,8	5,7	3,0
<i>Licei</i>	<i>6,0</i>	<i>7,7</i>	<i>6,7</i>	<i>6,9</i>	<i>4,9</i>	<i>2,6</i>
<i>Licei socio-psico-pedag.</i>	<i>5,2</i>	<i>8,0</i>	<i>5,8</i>	<i>6,0</i>	<i>3,3</i>	<i>1,5</i>
<i>Istituti tecnici</i>	<i>8,6</i>	<i>10,7</i>	<i>9,5</i>	<i>10,1</i>	<i>7,8</i>	<i>4,0</i>
<i>Istituti professionali</i>	<i>10,1</i>	<i>12,7</i>	<i>11,9</i>	<i>10,1</i>	<i>8,3</i>	<i>4,1</i>
<i>Istruzione artistica</i>	<i>8,2</i>	<i>12,0</i>	<i>9,7</i>	<i>7,8</i>	<i>5,8</i>	<i>2,4</i>

Fonte: MPI - Rilevazioni integrative

In generale, la secondaria superiore è il ciclo che presenta i risultati più allarmanti. Soltanto uno studente su due è promosso allo scrutinio finale senza insufficienze. In generale, su 100 iscritti soltanto 48 studenti concludono positivamente l'anno di studi. Dei rimanenti, il 35% viene promosso con debiti formativi (studenti promossi con carenze in una o più materie), il 13% viene respinto allo scrutinio finale e il 4% si ritira nel corso dell'anno.

Il numero dei ripetenti al primo anno raggiunge cifre consistenti (8,9%) e decresce negli anni successivi mantenendo, tuttavia, valori elevati in seconda (7,7%) e terza (7,8%). Il dato relativo ai licei si attesta al 7,7% in prima e al 6,7% in seconda mentre negli istituti tecnici e professionali raggiunge le ragguardevoli cifre di 10,7% e 12,7% in prima e 9,5% e 11,9% in seconda, rispettivamente.

I promossi con debito formativo rispetto agli scrutinati si attestano sul 36,3% con oscillazioni che vanno dal 30% dei Licei, al 39,4% degli istituti tecnici e al 41,8% degli istituti professionali (cfr. tabella 5). Dati che aumentano dal primo al quarto anno. Il numero dei promossi con debito passa dal 34,8% del primo al

⁴ Dati relativi all'indagine campionaria sugli esiti degli scrutini e degli esami di licenza riferiti all'anno scolastico 2005/06. Dal confronto con i dati del precedente anno scolastico si nota come il numero degli insuccessi al secondo anno sia aumentato dello 0,8% e ciò potrebbe essere determinato dall'applicazione del D.lgs. 59/04 sul primo ciclo che prevede il recupero nel primo biennio delle carenze in tutte le discipline.

37,9% del secondo e al 37,1% del quarto anno; nei Licei passa dal 29,2 in prima al 31,2% in seconda e al 28,7% in quarta; negli istituti tecnici va dal 36,5% in prima al 40,2% in seconda e al 41,3% in quarta; negli istituti professionali passa dal 39,2% in prima al 43,9% in seconda e al 43,1% in quarta. Fattori che determinano la scarsa capacità di raggiungere il traguardo finale: circa un terzo dei giovani che si iscrive alla secondaria superiore non raggiunge il diploma.

Tab. 5 - *Studenti ammessi alla classe successiva con debito formativo per tipo di indirizzo e anno di corso (per 100 scrutinati). Scuola statale secondaria di II grado statale e non statale. A.S. 2004/05*

	Anni di corso				
	Totale	I	II	III	IV
Totale	36,3	34,8	37,9	35,7	37,1
Licei	30,0	29,2	31,2	30,8	28,7
Licei socio-psico-pedagogici	34,3	34,2	36,1	34,3	32,1
Istituti tecnici	39,4	36,5	40,2	40,1	41,3
Istituti professionali	41,8	39,2	43,9		43,1
Istruzione artistica	39,8	39,1	41,6	37,2	41,1

Fonte: MPI- Rilevazione sugli esiti degli scrutini

Per descrivere in modo più esaustivo i fenomeni di abbandono e/o evasione appare opportuno rilevare il numero degli studenti che non sono valutati in sede di scrutinio finale per interruzioni di frequenza. È in questo ambito, infatti, che bisogna intervenire tempestivamente integrando le basi dati della scuola, della formazione professionale e dell'apprendistato. Le interruzioni di frequenza rilevate sono classificabili in due tipologie: interruzioni formalizzate, dovute a trasferimenti ad altre scuole, alla formazione professionale, all'apprendistato o a motivi di salute; interruzioni non formalizzate, ossia alunni che hanno interrotto la frequenza durante l'anno senza fornire alcuna motivazione o che hanno raggiunto un numero elevato di assenze non giustificate.

È evidente che la seconda tipologia è quella meno controllabile se non si attivano azioni tempestive da parte delle istituzioni scolastiche e formative. I soggetti interessati sono rinvenibili nelle fasce più deboli della società e negli studenti stranieri. E in questo senso occorre definire i tempi e le modalità di aggiornamento delle basi dati anagrafiche e le relative segnalazioni ai soggetti istituzionali competenti.

Il dato sugli abbandoni nella secondaria di primo grado è dello 0,5% equivalente a circa 8.500 studenti, di cui 5.069 (0,3%) si ritirano con atto formale entro i termini di legge mentre 3.480 (0,2%) si allontanano dalla scuola senza darne motivazione.

Nella scuola secondaria di secondo grado il numero degli studenti non valutati agli scrutini dell'anno scolastico 2004/05 è di 93.747, pari al 3,7% (cfr. tabella 6)⁵.

⁵ Da un primo raffronto con l'indagine svolta nell'anno scolastico 2005/06 sul medesimo campione di scuole secondarie emerge un aumento tra i non valutati dal 2004/05 al 2005/06 pari allo 0,5% nel secondo grado e allo 0,3% nel primo grado.

Tab. 6 - Interruzioni di frequenza. Studenti non valutati agli scrutini per tipo di indirizzo, ripartizione geografica e tipo di interruzione. Scuola secondaria di secondo grado statale e non statale. A.S. 2004/05

	TOTALE			Di cui al primo anno		
	Totale	Formalizzate	Non formalizzate	Totale	Formalizzate	Non formalizzate
Valori assoluti						
ITALIA	93.747	54.794	38.953	38.256	20.784	17.472
Nord-Ovest	17.859	13.075	4.784	6.444	4.709	1.735
Nord-Est	12.150	9.235	2.915	3.982	2.986	996
Centro	14.856	9.476	5.380	5.190	3.189	2.001
Sud	30.419	14.620	15.799	14.313	6.500	7.813
Isole	18.463	8.388	10.075	8.327	3.400	4.927
Licei	8.869	7.634	1.235	3.198	2.612	586
Licei socio-pedagogici	4.675	3.382	1.293	2.098	1.531	567
Istituti tecnici	38.635	23.440	15.195	14.063	8.014	6.049
Istituti professionali	37.712	18.142	19.570	17.121	7.678	9.443
Istruzione artistica	3.856	2.196	1.660	1.776	949	827
Valori percentuali (per cento iscritti)						
ITALIA	3,7	2,2	1,5	6,0	3,3	2,8
Nord-Ovest	3,3	2,4	0,9	4,7	3,4	1,3
Nord-Est	3,0	2,3	0,7	3,9	2,9	1,0
Centro	3,2	2,0	1,2	4,5	2,8	1,7
Sud	3,9	1,9	2,0	7,5	3,4	4,1
Isole	5,3	2,4	2,9	9,2	3,8	5,5
Licei	1,1	1,0	0,2	1,6	1,3	0,3
Licei socio-pedagogici	2,4	1,7	0,7	4,4	3,2	1,2
Istituti tecnici	4,2	2,6	1,7	6,5	3,7	2,8
Istituti professionali	7,2	3,5	3,7	11,6	5,2	6,4
Istruzione artistica	4,2	2,4	1,8	6,8	3,7	3,2

Fonte: MPI - Rilevazioni sugli esiti degli scrutini

Le interruzioni di frequenza si concentrano principalmente nel primo anno della secondaria superiore. Si tratta di 38.256 studenti pari al 6% degli iscritti al primo anno e al 40,8% delle interruzioni. Questa tipologia di interruzione, se opportunamente seguita, non porta necessariamente all'abbandono definitivo dalla scuola, perché può essere l'effetto di una scelta sbagliata dell'indirizzo di studi intrapreso.

Il numero degli studenti ritirati formalmente nel primo anno è pari a oltre la metà delle interruzioni dello stesso anno di corso (3,3% degli iscritti). In questa categoria risultano incluse le seguenti tipologie: a) studenti che, pur mantenendo lo stesso indirizzo di studi, si iscrivono ad un'altra scuola; b) studenti che, avendo ripensamenti sul tipo di studi intrapreso, cambiano indirizzo tra gennaio e giugno; c) studenti che si ritirano nei tempi previsti dalla normativa e si presentano come candidati esterni.

In particolare, nell'indagine, per rappresentare il fenomeno in ambito territoriale si sono individuate tre classificazioni delle percentuali di abbandono: livello di abbandono "alto" quando, su 100 iscritti, la percentuale dei non valutati al I anno per interruzioni non formalizzate è maggiore del 3%; livello di abbandono "medio" se le percentuali sono comprese tra 1,5% e 3%; livello di abbandono "basso" per valori inferiori all'1,5%. Nel livello alto si collocano le Regioni Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna; nel livello medio si collocano le Regioni del Centro, la Basilicata, la Liguria e il Friuli; nel livello basso si collocano le rimanenti Regioni del Nord e le Marche.

Rispetto agli indirizzi di studio la maggior parte delle interruzioni si concentra negli istituti professionali con il 7,2% degli iscritti e anche in questo caso le Regioni del Mezzogiorno presentano dati preoccupanti (8% al Sud e 9,9% nelle Isole) raggiungendo, al primo anno, il 14,4% e il 17,2% al Sud e nelle Isole rispettivamente.

4.2. *La presenza degli alunni stranieri*⁶

La presenza nel sistema scolastico di alunni con cittadinanza non italiana è ormai un fenomeno molto diffuso. Le situazioni che si presentano sono molto variegata e sono il frutto di contesti familiari estremamente differenziati. Ogni alunno fa storia a sé e l'analisi statistica non potrà mai cogliere la complessità delle storie personali che ogni ragazzo si porta dentro. In alcuni casi i figli raggiungono i genitori dopo che questi hanno consolidato una posizione lavorativa o hanno un ambiente adeguato ad accoglierli. Ragazzi che arrivano con esperienze di studio completamente diversificate e con problemi linguistici per l'inserimento. Problemi che,

⁶ Nella stesura del presente paragrafo si è fatto riferimento ai dati elaborati dal MPI sugli alunni stranieri e pubblicati in: Ministero della Pubblica Istruzione, *Alunni con cittadinanza non italiana – presenze, esiti e confronti in Europa – scuole statali e non statali*, A.S. 2005/06 - dicembre 2006. Il testo al quale si rimanda per ulteriori approfondimenti è disponibile nel sito del Ministero della Pubblica Istruzione all'indirizzo: http://www.pubblica.istruzione.it/mpi/pubblicazioni/2006/cittadinanza_non_italia.shtml.

tuttavia, permangono anche per i figli nati in Italia da molte famiglie straniere che, nonostante la loro stabilizzazione, continuano a mantenere un'identità forte del Paese d'origine. Ci sono poi i casi più difficili dei figli di famiglie nomadi o di passaggio.

La presenza di alunni stranieri è ormai un dato strutturale del nostro sistema scolastico, e in progressivo aumento: nell'anno scolastico 2005/2006 gli allievi con cittadinanza non italiana sono stati circa 430.000, con un'incidenza di quasi il 5% rispetto alla popolazione scolastica complessiva; nel triennio 2003-2005 l'incremento è stato di circa 60/70 mila unità all'anno, e, nell'anno scolastico in corso, è prossimo a 500 mila iscritti. Una crescita che comincia ad interessare anche la scuola secondaria superiore, con una marcata tendenza verso gli istituti tecnici e professionali: dei 100 mila iscritti in questo ordine di scuola circa 80 mila hanno scelto istituti tecnici e professionali. Il 40,6% degli studenti stranieri iscritti nelle scuole secondarie di secondo grado sceglie gli istituti professionali, più del doppio degli studenti italiani nella stessa tipologia di istruzione (19,9%), e il 37,9% si iscrive negli istituti tecnici.

La prosecuzione degli studi dopo il primo ciclo rappresenta uno dei nodi più problematici per i ragazzi stranieri, sia in termini di successo scolastico sia per quanto riguarda l'orientamento e la scelta tra i diversi indirizzi di scuola.

La situazione che emerge dall'indagine nazionale è disomogenea e differenziata sul territorio nazionale: la presenza di studenti stranieri è prevalentemente concentrata nelle aree del Centro-Nord del Paese. Un divario tra Nord e Sud d'Italia che negli ultimi anni si è notevolmente accentuato. Si va dalla percentuale massima della Regione Emilia Romagna, che si avvicina al 10%, all'8% di Lombardia, Veneto e Marche, fino all'1% della Regione Campania. L'area geografica del Paese con l'incidenza maggiore di alunni stranieri è il Nord-Est con l'8,4%. Tra le grandi città metropolitane, le incidenze più alte di alunni stranieri si registrano a Milano con il 12,7% e a Torino con l'11,2%. Le Province con la più alta incidenza di alunni stranieri sono Mantova con l'11,9%, Piacenza con l'11,8%, Reggio Emilia 11,5%, Prato 11,4%, Modena 10,9%.

Dall'analisi dei dati sulle iscrizioni e dalle esperienze e segnalazioni che arrivano dalle istituzioni scolastiche emergono preoccupazioni per la progressiva forte concentrazione di alunni stranieri in singole scuole e territori. Segno delle difficoltà di integrazione e del pericolo di marginalizzazione. Il rischio è quello di creare scuole degli immigrati, scuole ghetto in quartieri ghetto. È necessario studiare il fenomeno per comprendere quali variabili siano sottostanti ai casi di concentrazione (libera scelta, costruzione di reti comunitarie da parte degli stranieri, tipologie di cittadinanze, volontà familiari...), e quali siano le situazioni nelle quali i processi di concentrazione si possano tradurre in segregazione, in disagio personale e insuccesso scolastico.

È dunque necessario un grande impegno delle istituzioni locali per promuovere forme efficaci e diffuse di accoglienza e integrazione.

I dati nazionali non consentono di effettuare analisi particolari perché, in linea generale, si fermano al raggruppamento della cittadinanza: la presenza di alunni stranieri nella scuola italiana è caratterizzata da 191 cittadinanze su 194 Stati del mondo. Si conferma un aumento significativo dell'incidenza delle cittadinanze dei Paesi dell'Est europeo, Romania soprattutto, che passa in due anni dal 9,7% al 12,4%, con 52.821 presenze. L'Albania e il Marocco sono i Paesi più rappresentati con 69.374 (17,7%) e 59.489 (16,3%) presenze, rispettivamente.

La presenza di stranieri in Italia è caratterizzata, inoltre, da un forte dinamismo e da una mobilità sul territorio. Fattori che in molti casi comportano interruzioni di frequenza difficilmente individuabili – anche perché i trasferimenti delle famiglie possono non avvenire, in linea generale, con scadenze coincidenti con l'inizio o la fine dell'anno scolastico – e che influiscono sul successo scolastico degli allievi stranieri nei diversi ordini di scuola.

Nelle scuole secondarie di secondo grado oltre il 25% degli allievi stranieri non è promosso alla classe successiva, contro il 15% degli allievi italiani (cfr. tabelle 7 e 9). Un divario di circa 13 punti percentuali che negli altri ordini di scuola si attesta al 3,2% nella scuola primaria e al 7,9% nella secondaria di primo grado (cfr. tabella 7).

Tab. 7 - Tassi di promozione degli alunni con cittadinanza non italiana per ordine di scuola - (a.s. 2003/04 e a.s. 2004/05)

	% promossi su scrutinati			
	alunni in totale (a)	con cittadinanza non italiana (b)	con cittadinanza italiana (c)	differenza (b-c)
scuola primaria				
a.s. 2003/2004	99,4%	96,2%	99,6%	-3,4
a.s. 2004/2005	99,7%	96,7%	99,9%	-3,2
scuola secondaria di I grado				
a.s. 2003/2004	95,9%	89,0%	96,1%	-7,1
a.s. 2004/2005	97,3%	89,8%	97,7%	-7,9
scuola secondaria di II grado				
a.s. 2003/2004	85,0%	72,7%	85,2%	-12,6
a.s. 2004/2005	84,8%	72,3%	85,1%	-12,8

Fonte: MPI- Alunni con cittadinanza non italiana

Gli allievi stranieri che completano il corso di studi e giungono al diploma sono stati 6.005 nell'anno scolastico 2005/06, il 42,4% negli istituti tecnici e il 32% negli istituti professionali. Una ulteriore conferma della preferenza per questa tipologia d'istruzione da parte degli studenti stranieri.

Questi dati nazionali sono tuttavia l'esito di situazioni diverse e frastagliate tra tipologie di scuole, Province e Regioni. Anche il paesaggio degli esiti e dei percorsi

scolastici è disomogeneo, a macchie di leopardo, come quello della concentrazione e della distribuzione sul territorio degli allievi stranieri.

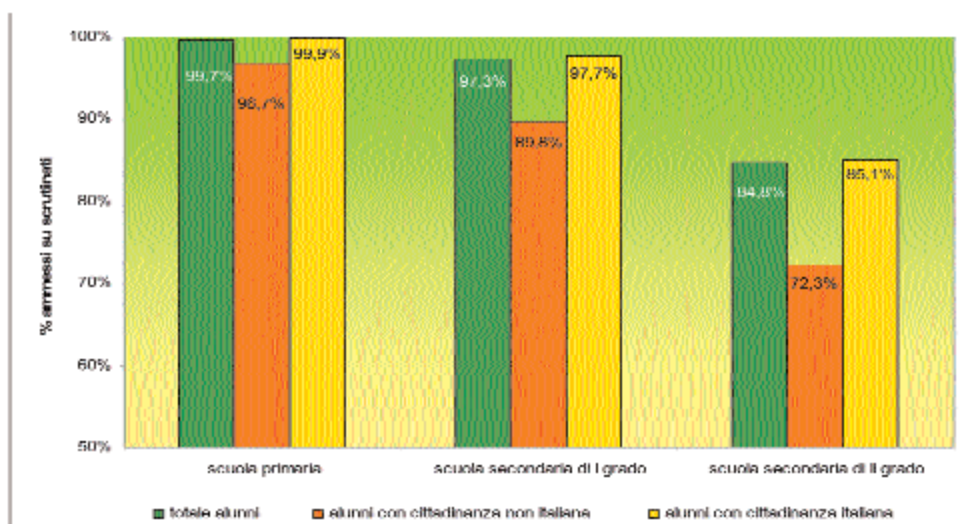
Uno dei fattori di maggiore criticità è senza dubbio il ritardo di scolarità (cfr. tabella 8). Ritardo che per gli alunni stranieri non è sempre dovuto agli insuccessi ma spesso si determina già all'atto dell'inserimento nel percorso scolastico. Il momento dell'ingresso continua ad essere critico soprattutto per chi arriva a metà di un percorso scolastico, da adolescente, o a metà di un anno scolastico e non conosce la lingua italiana. Già in partenza, nella prima classe della scuola primaria, si evidenzia un ritardo degli alunni stranieri di circa il 10,7%. Divario che cresce con il progredire del livello di scolarità. Nella terza classe della scuola secondaria di primo grado il ritardo della popolazione scolastica straniera è del 60,5%. Nella scuola secondaria di secondo grado, al terzo anno, si registra la percentuale più elevata di ritardo scolastico fra tutti gli anni di corso di ogni ordine e grado: 74,6%.

Tab. 8 - *Alunni con cittadinanza non italiana regolari o in anticipo e in ritardo nel percorso scolastico per ordine di istruzione (per 100 iscritti) - a.s. 2005/06*

	regolari e in anticipo	in ritardo
scuola primaria	77,5	22,5
scuola secondaria di I grado	45,6	54,4
scuola secondaria di II grado	27,4	72,6

Fonte: MPI- Alunni con cittadinanza non italiana

Fig. 2 - *Tassi di ammissione per ordine scuola - a.s. 2004/05*



Fonte: MPI- Alunni con cittadinanza non italiana

L'Osservatorio scolastico provinciale di Pisa, descritto nel successivo capitolo III, ha cominciato ad indagare il fenomeno in modo più approfondito distinguendo all'interno del raggruppamento dei "Non italiani". Il livello di dettaglio dei dati in possesso dell'Osservatorio di Pisa consente un maggiore approfondimento quantitativo e qualitativo delle variabili statistiche. In una pubblicazione specifica, *Alunni con cittadinanza non italiana nelle scuole pisane: presenze e risultati*⁷, si analizzano gli esiti, i ritardi e la distribuzione territoriale degli alunni in base alla cittadinanza e all'essere nati in Italia o all'estero, ripartendo gli alunni tra: italiani nati in Italia; italiani nati all'estero; non italiani nati in Italia; non italiani nati all'estero. Si tratta di un primo studio che può essere preso a riferimento per ulteriori sviluppi di ricerca e al quale si rimanda per l'analisi dei confronti sui tassi di promozione, sul ritardo negli studi e sugli abbandoni.

Infine appare utile evidenziare il dato delle presenze degli adulti stranieri nei centri di educazione per adulti. Nell'anno scolastico 2003/04 sono stati rilevati circa 120.000 iscritti, pari al 26% del totale dei partecipanti. Anche in questo caso la grande maggioranza di iscritti stranieri si concentra nelle Regioni del Nord: 24,7% in Lombardia, 13,7% in Veneto, 13,6% in Emilia Romagna e 13% in Piemonte.

Tab. 9 - Tassi di promozione degli alunni con cittadinanza non italiana per tipo istituto della scuola secondaria di II grado (a.s. 2003/04 e a.s. 2004/05)

	% promossi su scrutinati			
	alunni in totale (a)	con cittadinanza non italiana (b)	con cittadinanza italiana (c)	differenza (b-c)
licei classici, scientifici ed ex istituti e scuole magistrali				
a.s. 2003/2004	90,4%	88,3%	90,5%	-10,2
a.s. 2004/2005	89,6%	78,0%	89,7%	-11,7
istituti professionali				
a.s. 2003/2004	78,5%	70,4%	78,9%	-8,5
a.s. 2004/2005	78,2%	70,4%	78,6%	-8,2
istituti tecnici				
a.s. 2003/2004	82,8%	71,9%	83,0%	-11,1
a.s. 2004/2005	82,8%	71,7%	83,1%	-11,4
istituti d'arte e licei artistici				
a.s. 2003/2004	83,0%	71,2%	83,2%	-12,0
a.s. 2004/2005	83,8%	72,7%	84,0%	-11,3
tutte le scuole secondarie di II grado				
a.s. 2003/2004	85,0%	72,7%	85,2%	-12,6
a.s. 2004/2005	84,8%	72,3%	85,1%	-12,8

Fonte: MPI- Alunni con cittadinanza non italiana

⁷ Il testo è a disposizione nel sito dell'Osservatorio all'indirizzo: <http://osp.provincia.pisa.it/osp/pubblicazioni.asp?Azione=31>.

La maggior parte (61.749) degli iscritti ha frequentato corsi per l'integrazione linguistica e sociale, e oltre 34 mila sono risultati i frequentanti a corsi finalizzati al conseguimento della licenza elementare e media.

4.3. *Il sistema regionale di orientamento*

Le considerazioni precedenti portano alla necessità di sviluppare, nel territorio, un sistema di orientamento, costituito dalla rete dei soggetti, istituzionali e non, operanti in ambito scolastico, formativo e sociale, che assicuri un insieme di servizi, accessibili a tutti e in modo decentrato, che vanno dall'accoglienza, al sostegno, alla consulenza, all'accompagnamento. L'azione di *counselling* appena delineata dovrà essere una componente strutturale del processo formativo di tutte le istituzioni scolastiche e formative del sistema di istruzione e formazione e avrà il compito principale di:

- potenziare negli studenti la conoscenza di se stessi, delle offerte e diverse opportunità formative aiutandoli a coniugare il percorso formativo con la realizzazione del proprio progetto di vita;
- sostenere i passaggi nel sistema di istruzione e formazione e i processi di scelta verso l'istruzione terziaria, universitaria e non;
- favorire la transizione scuola-lavoro e lavoro-lavoro attraverso l'integrazione dei servizi educativi con i servizi al lavoro, individuando le azioni di politica attiva del lavoro che aiutino a migliorare il grado di occupabilità di soggetti inoccupati e disoccupati;
- promuovere azioni positive di lotta alla dispersione scolastica e sostenere le istituzioni scolastiche e formative a realizzare percorsi in alternanza scuola – lavoro, anche istituendo *borse formative* per i giovani più bisognosi;
- definire linee guida e modelli di certificazione delle competenze e riconoscimento dei crediti formativi;
- sviluppare l'educazione degli adulti come l'insieme delle opportunità formative ed educative formali e non formali rivolte ai cittadini con l'obiettivo di accrescere le loro competenze personali, trasferibili e certificabili sia nell'ambito del sistema di istruzione e formazione che in ambito lavorativo.

4.4. *Conoscenza del territorio*

Alla luce della programmazione degli interventi fino ad ora effettuati la conoscenza che abbiamo risulta insufficiente e disomogenea come si evince dai rapporti ISFOL sull'obbligo formativo (cfr. cap. 3).

Le conoscenze sono insufficienti perché ci si è limitati esclusivamente al segmento finale dei percorsi come se bastasse puntare esclusivamente a “riempire” il contenitore del sistema formativo. Il fatto che nel 1999, prima dell'innalzamento dell'obbligo scolastico e dell'introduzione dell'obbligo formativo, quasi il 95% dei licenziati dalla scuola media si iscriveva nei percorsi secondari è il segno evidente

che la domanda di una maggiore formazione, mirata al conseguimento di una qualifica professionale o di un diploma secondario, fosse ormai un fatto acquisito nella società. Le famiglie italiane avevano compreso che l'investimento nella formazione dei figli era importante e non avevano bisogno di essere "obbligate" per effettuare questa scelta per i loro figli. Sarebbe stato più proficuo concentrarsi, quindi, sugli strumenti per fare permanere i giovani nei percorsi di studio piuttosto che sul "tutti dentro". E se il sistema non è attrattivo e rispondente ai bisogni e alle aspettative dei giovani questi fuggono dal sistema e non bastano (forse neanche servono) i carabinieri e le sanzioni amministrative e penali.

Quindi un sistema di anagrafi che si ponesse solamente l'obiettivo di essere funzionale a rincorrere i "fuggitivi" fallirebbe miseramente. Avremmo creato un sistema inutile con dispendio di risorse umane e finanziarie ingenti.

Ecco, allora, che il sistema delle anagrafi previsto dall'articolo 3 del D.lgs. 76 amplia il loro raggio di utilizzo.

Le informazioni contenute nella maggior parte delle attuali anagrafi non sono adeguate ad affrontare il tema della dispersione nelle sue più ampie sfaccettature. Servono basi di dati capaci di consentire l'analisi del percorso di ogni studente, giovane, con la strutturazione del portfolio/libretto formativo personale. Cioè un *data warehousing* organizzato in modo da consentire la ricostruzione di tutto il percorso scolastico e formativo delle coorti demografiche a partire dalla scuola materna fino all'inserimento nel mondo del lavoro e anche oltre. Non si vuole sostenere che le differenze si annullano con una adeguata conoscenza delle condizioni di partenza e neanche la retorica che tutti alla nascita siano uguali. Ma proprio il contrario. Se le differenze sono una ricchezza allora il primo obiettivo da perseguire è quello di rimuovere gli ostacoli affinché le famiglie assolvano al diritto dovere costituzionale di istruire i propri figli e, quindi, mettere in essere azioni che conducano alla valorizzazione delle attitudini e delle capacità di ciascuno aiutandolo a scoprire e sviluppare con coerenza il proprio progetto di vita.

Ed infine va considerata la disomogeneità della conoscenza di cui si dispone. Le situazioni di conoscenza territoriali, regionali, provinciali e sub provinciali sono notevolmente difformi e ciò è il riflesso, in generale, delle rispettive situazioni socio ambientali. Una cosa è indagare il fenomeno in grandi aree metropolitane e altra cosa è farlo in aree suburbane e agricole. Anche se in entrambi i casi, per esempio, il dato sulla mobilità potrebbe creare disagio e difficoltà. Ma si tratta, con tutta evidenza, di fattori diversi che incidono sui tempi e sul tempo di studio. Così come le condizioni strutturali dell'organizzazione sociale delle varie aree territoriali porta a differenti scelte nella domanda di istruzione con differenze radicali tra aree regionali e provinciali ma anche tra aree suburbane limitrofe. L'analisi delle scelte dei percorsi secondari e la relazione con gli esiti sono, per esempio, fattori che vanno indagati per consentire iniziative di orientamento, di programmazione dell'offerta, di predisposizione di strutture edilizie e interventi sulla mobilità in ambiti provinciali e suburbani. Le differenze nelle aree suburbane spesso sono deter-

minate dall'esclusività dell'offerta: piccoli Comuni dove esiste solo una tipologia di percorso, liceo o di istituto tecnico-professionale. Esclusività dell'offerta che costringe all'uniformità formativa e conseguentemente alla marginalità di molti giovani nella transizione alla vita attiva.

Se il sistema delle anagrafi non serve a rispondere a questi problemi l'investimento tecnologico e di sviluppo dei sistemi informativi dedicati rappresenterebbe soltanto un spreco di risorse che potrebbero essere più proficuamente investite, per esempio, nell'orientamento. Ciò anche per il semplice fatto che la base dati delle scuole è sufficiente a risolvere il problema del "non uno di meno" inteso come "tutti obbligati" a sostare nelle aule scolastiche.

4.5. Alcune riflessioni e ipotesi di sviluppo e di prospettiva

L'azione politica che si vuole sviluppare con la costituzione delle anagrafi degli studenti è quella di affrontare i diversi problemi legati alla dispersione, collegandoli tra loro, in maniera che i limiti e gli elementi di crisi del sistema siano indagati in un contesto unitario e siano individuate soluzioni efficaci per la realizzazione degli obiettivi del "non uno di meno" inteso come possibilità di successo e di inserimento attivo nella società. Perché questo ultimo è il vero snodo per cui si giustifica un consistente investimento politico, finanziario e di risorse umane qualificate.

Si tratta, infatti, dell'implementazione di modelli nuovi dei sistemi informativi delle istituzioni nazionali, regionali e locali che puntano ad uno sviluppo federativo degli stessi con processi di cooperazione applicativa e programmi di interscambio di informazioni.

Su queste basi le ipotesi di lavoro da prospettare sono quelle di individuare una strategia di gradualità, di processo. Facendo emergere con forza che anche la semplice costituzione di un sistema tecnologico di cooperazione tra sistemi informativi non può risolversi in un momento dato. Esso richiede una continua elaborazione ed evoluzione proprio per seguire, come si diceva prima, il processo evolutivo del fenomeno dispersione.

Il primo obiettivo che l'indagine si propone è quindi quello di fare emergere nelle esperienze di studio come la costruzione di un sistema di "monitoraggio" dei processi sulla dispersione sia quelli sviluppati storicamente, a seguito di iniziative locali spontanee, sia quelle del più recente passato, per effetto dei dispositivi legislativi dell'Obbligo formativo, siano rispondenti agli obiettivi del quadro di riferimento prima delineato.

Il secondo obiettivo si concentra sulla sintesi di queste esperienze per fornire strumenti di standardizzazione o normalizzazione dei contenuti informativi presenti, sulle strategie utilizzate per aiutare a comprendere il problema e a definire gli elementi di riferimento per la riorganizzazione dei sistemi informativi. Sistemi informativi che dovranno consentire una lettura dinamica delle informazioni per favorire il processo prima delineato. Gli attuali sistemi informativi, anche nelle espe-

rienze di attuazione dell'anagrafe per l'obbligo formativo e la più recente anagrafe degli studenti del MPI, forniscono una visione statica dell'informazione, peraltro limitata a specifici settori e a particolari tipologie di soggetti, che non consente un'analisi dei processi che sia esaustiva del fenomeno della dispersione sia a livello regionale che sub-regionale.

Un sistema delle anagrafi capace di perseguire gli obiettivi esposti comporta la reingegnerizzazione in modalità ASP (Internet) dei sistemi informativi del MPI e delle Regioni, il potenziamento della rete telematica per la rilevazione in tempo reale delle informazioni presso le istituzioni scolastiche e formative e la costruzione di una banca dati "federata" cioè costruita dal basso verso l'alto. Ciò implica un piano di investimenti significativo perché si tratta di consentire il collegamento di tutte le sedi scolastiche, non solo quelle amministrative, alla rete internet a banda larga e ciò non interessa soltanto o esclusivamente il parco tecnologico. Anzi, l'investimento più significativo dovrà essere fatto sulla formazione del personale sia delle istituzioni scolastiche e formative che delle pubbliche amministrazioni.

In estrema sintesi un sistema delle anagrafi deve essere funzionale all'attivazione di politiche sul sistema formativo in maniera che le informazioni servano allo sviluppo di servizi ai vari soggetti istituzionali, focalizzando l'azione territoriale su progetti di contrasto al fenomeno della dispersione e, più in generale, di programmazione dell'offerta formativa nel territorio in relazione ai bisogni e alla domanda del sistema sociale e produttivo.

Senza pretesa di esaustività si elencano alcuni progetti-obiettivo che si possono realizzare dall'analisi delle informazioni che un *data warehouse* dinamico potrà consentire:

- Costituzione del sistema delle anagrafi comprendente gli studenti della scuola statale e non statale, del sistema di IeFP e dell'apprendistato.
- Rafforzamento dell'informazione, dell'orientamento e del tutorato, anche attraverso l'interazione con i Centri per l'impiego.
- Iniziative di coinvolgimento delle famiglie e formazione di mediatori tra scuole e famiglie.
- Costituzione di reti istituzionali di Centri risorse, Centri di servizio, Osservatori provinciali e regionali di sostegno alle attività e alle iniziative per lo sviluppo di azioni mirate nel territorio.
- LARSA: interventi di sostegno e di recupero scolastico e formativo; interventi integrativi; formazione e recupero delle competenze di base e trasversali.
- Interventi di *counselling* (accoglienza, orientamento e accompagnamento) nelle fasi di transizione con particolare attenzione alle fasi di passaggio dal primo al secondo ciclo e alla transizione dalla scuola al lavoro.
- Costituzione di Campus o Poli formativi che permettano di concentrare in "cittadelle degli studi" (realizzate anche in ambiti territoriali che possano interessare Province limitrofe) un'offerta plurima di istruzione e formazione tecnico professionale con la predisposizione di mense, biblioteche, LARSA, e la pro-

grammazione di un sistema di trasporti che faciliti gli studenti soprattutto nelle aree suburbane.

- Formazione di operatori nella progettazione di azioni per il recupero e lo sviluppo degli apprendimenti e nella gestione di base di dati.
- Creazione di un sistema di monitoraggio e valutazione a livello provinciale e regionale: anagrafi degli studenti, *data base* delle attività formative, valutazione degli apprendimenti e dell'efficienza ed efficacia.

Capitolo 2

Sistemi informativi e politiche contro la dispersione

Mauro PALUMBO - Claudio TORRIGIANI¹

Premessa

La definizione, la strutturazione e l'implementazione di un sistema informativo *per il diritto/dovere* all'istruzione e alla formazione si colloca nel quadro di un processo di ampio respiro, promosso dalla politica di coesione e dalla Strategia Europea per l'Occupazione (SEO)². Il coordinamento delle politiche nazionali in materia di occupazione è volto essenzialmente ad impegnare gli Stati membri in una serie di obiettivi comuni incentrati su quattro pilastri il primo dei quali, interessante ai fini della nostra riflessione, è l'idoneità al lavoro.

Per realizzare tale obiettivo gli Stati membri devono impegnarsi nella lotta alla disoccupazione di lunga durata e alla disoccupazione dei giovani, *nella modernizzazione dei sistemi di istruzione e formazione, nel monitoraggio attivo dei disoccupati*, proponendo loro un'alternativa nel campo della formazione o dell'occupazione (prima di raggiungere i sei mesi di disoccupazione per i giovani disoccupati e i 12 mesi per i disoccupati di lunga durata), *nella riduzione del 50% dell'abbandono scolastico*, nonché l'attuazione di un accordo quadro fra i datori di lavoro e le parti sociali finalizzato all'*apertura delle imprese alla formazione e all'acquisizione di un'esperienza*.

Rispetto ai percorsi di istruzione e formazione dei giovani assume crescente importanza – a livello nazionale e a livello europeo – il riconoscimento e la certificazione delle conoscenze e delle competenze acquisite, a diversi livelli, con riferi-

¹ Per quanto concerne l'attribuzione delle parti ai due Autori si segnala che la premessa e il paragrafo 1 sono stati elaborati da Claudio Torrigiani, mentre il paragrafo 2 è opera di Mauro Palumbo.

² Nel Trattato di Amsterdam, nel 1997, è stato introdotto dagli Stati membri un capitolo "Occupazione", che è divenuta in questo modo "una questione di interesse comune" e uno degli obiettivi della Comunità, pur preservando la competenza degli Stati membri nel settore della politica dell'occupazione. Nel corso del vertice europeo sull'occupazione di Lussemburgo – del novembre 1997 – i capi di Stato e di governo hanno deciso di applicare una strategia coordinata per l'occupazione senza attendere l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam (1° maggio 1999): è quindi nata la Strategia Europea per l'Occupazione (SEO). Tale strategia – che deve essere coerente con le disposizioni relative alla politica economica e monetaria e con gli orientamenti generali delle politiche economiche – istituisce un quadro di sorveglianza multilaterale che esorta gli Stati membri ad attuare delle politiche più efficaci in questo settore e poggia quindi su alcuni meccanismi di coordinamento che concernono la definizione e la messa in campo delle politiche e azioni comunitarie.

mento sia agli apprendimenti formali, sia a quelli informali e non formali. Nel marzo 2005 i capi di Stato europei hanno concordato la creazione di un “Quadro europeo delle Certificazioni Professionali”, con l’obiettivo di mettere in relazione i quadri e i dispositivi di certificazione a livello nazionale e settoriale e facilitare in tal modo il riconoscimento delle certificazioni e delle competenze degli individui ed in particolare dei giovani.

Alcune tra le finalità e i macro-obiettivi stabiliti in ambito europeo sono stati fatti propri dai Paesi membri e introdotti in Italia con la legge 9/99, che innalza l’obbligo scolastico al 15° anno di età e con la legge 144/99, che introduce l’obbligo formativo fino al 18° anno.

Dopo qualche tempo la legge 53/2003 abroga la legge 9/99 e porta in un contesto unitario l’obbligo scolastico e formativo, definendo il diritto-dovere all’istruzione e alla formazione per almeno 12 anni o comunque fino al conseguimento di una qualifica professionale entro il 18° anno di età. Il concetto di diritto-dovere – introdotto dalla legge 53/2003 – esalta l’aspetto valoriale dell’istruzione allargando e diversificando le opportunità formative con il riferimento all’obbligo di “istruzione” piuttosto che all’obbligo “scolastico”.

Infine, il decreto legislativo 76 del 2005 definisce il concetto di diritto-dovere come ampliamento del concetto di obbligo di istruzione e riconduce quindi a unità l’obbligo scolastico e l’obbligo formativo; sottolinea in particolare la funzione di promozione di una cittadinanza attiva e responsabile da parte delle istituzioni educative. All’art. 1 si legge infatti che: “la Repubblica promuove l’apprendimento in tutto l’arco della vita e assicura a tutti pari opportunità di raggiungere elevati livelli culturali e di sviluppare le capacità e le competenze, attraverso conoscenze e abilità, generali e specifiche, coerenti con le attitudini e le scelte personali, adeguate all’inserimento nella vita sociale e nel mondo del lavoro, anche con riguardo alle dimensioni locali, nazionale ed europea”.

In questo contesto si inserisce l’importanza assegnata alla prevenzione e al recupero degli abbandoni, che a nostro avviso è inscindibile dalla concezione unitaria e di pari dignità che la legge assegna all’istruzione e formazione, superando, almeno sul piano dei principi, la separatezza tra i due mondi, che sta alla base di un’impostazione penalizzante dell’approccio induttivo al sapere rispetto a quello deduttivo, di un’implicita squalificazione del sapere contenuto nel fare rispetto al sapere che precede (quando non sostituisce) il fare. È in questa prospettiva che ha senso parlare di programmazione unitaria dei sistemi di istruzione e formazione e di prevenzione, basata sulla necessità di assicurare a tutti i giovani un adeguato inserimento nella vita e nel lavoro, assegnando pari dignità alle diverse predisposizioni all’apprendimento e priorità allo sviluppo di percorsi educativi, di istruzione e formazione, appunto, a tutti i giovani. In questa logica, l’articolo 4 prevede la predisposizione di: «piani di intervento per l’orientamento, la prevenzione ed il recupero degli abbandoni, al fine di assicurare la piena realizzazione del diritto-dovere all’istruzione ed alla formazione, nel rispetto delle competenze attribuite alla Re-

gione e agli enti locali per tali attività e per la programmazione dei servizi scolastici e formativi».

Riportiamo per esteso il contenuto di questi articoli, già bene illustrati nel capitolo precedente, perché essi rappresentano il quadro di finalità generali e macro-obiettivi che fanno da riferimento cardine, da un lato, per i processi decisionali e attuativi degli attori istituzionali coinvolti nei processi di istruzione e formazione, di orientamento e di transizione al lavoro, e come logica conseguenza costituiscono al tempo stesso il riferimento obbligato per la costruzione di un sistema informativo sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione.

Di qui la previsione, nell'articolo 3 del D.lgs. 76/2005 sul diritto dovere, della costituzione di un sistema di anagrafi, nazionale e regionali. In particolare, le anagrafi dovranno contenere «dati sui percorsi scolastici, formativi e in apprendistato dei singoli studenti a partire dal primo anno della scuola primaria», assicurando «l'integrazione delle anagrafi [...] nel Sistema nazionale delle anagrafi degli studenti». A tal fine si dovrà provvedere a:

- “a. definire gli standard tecnici per lo scambio dei flussi informativi;
- b. assicurare l'interoperabilità delle anagrafi;
- c. definire l'insieme delle informazioni che permettano la tracciabilità dei percorsi scolastici e formativi dei singoli studenti”.

I punti a. e b. indicano le linee di sviluppo dei sistemi informativi sia dal punto di vista tecnologico che di filosofia di fondo: un sistema “federato”. Il punto “c.” apre scenari nuovi nell'azione didattica, pedagogica e del sistema dei servizi perché la “tracciabilità dei percorsi” mette in evidenza la necessità di affrontare il fenomeno dispersione con nuovi paradigmi e fa emergere, di conseguenza, il problema della lacunosità delle informazioni presenti nelle attuali basi di dati. In particolare, unisce l'utilizzabilità del dato statistico al fine di programmare gli interventi e i servizi alla centralità della persona, concetto chiave per personalizzare il servizio educativo in funzione del successo formativo e professionale di ogni giovane.

Il processo di costruzione e implementazione del sistema informativo e delle relative anagrafi dei giovani soggetti al diritto-dovere all'istruzione e alla formazione si innesta dunque in tale quadro politico e normativo non solo come strumento di controllo dell'adempimento di questo “dovere”, ma anche come mezzo atto a garantire ai cittadini di “poter imparare sempre di più” anche attraverso un intervento pubblico, puntuale e tempestivo, che veda nella “centralità dell'utente” e dei suoi bisogni il principio cardine su cui imperniare il processo di programmazione, progettazione e implementazione delle azioni necessarie a garantire questo diritto.

È infatti possibile considerare il sistema informativo, in senso stretto, come uno strumento che permette di controllare il percorso dei giovani nell'ambito del sistema istruzione-formazione – ma questo sarebbe riduttivo e si adatta più propria-

mente al concetto di *anagrafe* –; in senso più ampio il sistema informativo può essere considerato come uno strumento che supporta gli attori istituzionali nel garantire il diritto/dovere all'istruzione e alla formazione, che è pensato e strutturato, sia dal punto di vista del dato che esso fornisce, sia da quello delle analisi che su tale dato possono essere effettuate, come *input* dell'azione pubblica di tali attori, anche in un'ottica preventiva.

In prima battuta il sistema informativo si rende quindi necessario per meglio programmare l'offerta formativa ai diversi livelli (nazionale, regionale, provinciale, di Istituto Scolastico Autonomo e di Sede formativa), nonché per rendere esigibile il diritto allo studio. Per questo acquista particolare importanza conoscere il fenomeno della dispersione, e quindi l'abbandono dei canali di istruzione, formazione e apprendistato da parte dei giovani soggetti al diritto-dovere.

In un'ottica di garanzia dei diritti e in una logica proattiva, piuttosto che adattiva dell'azione pubblica, il sistema informativo non dovrebbe quindi servire solo a sapere chi non è più a scuola: questo è e sarebbe un fatto tutto sommato banale.

Il sistema informativo deve costituire piuttosto un supporto fruibile per i diversi soggetti istituzionali per l'implementazione dell'azione pubblica e quindi deve essere alimentato e strutturato in funzione dell'utilizzo che può essere fatto dell'informazione che esso veicola: dalla definizione dell'offerta di istruzione e formazione e dalla pianificazione delle attività (oltre che di altre attività a queste legate, come la gestione dei trasporti e l'edilizia scolastica), alla definizione e attivazione di idonei percorsi di orientamento, di percorsi di recupero finalizzati al reinserimento scolastico e formativo, alla costruzione e implementazione di percorsi praticabili tra mondo dell'istruzione/formazione e mondo del lavoro.

Va inoltre aggiunto che, in una prospettiva di *long life learning*, è da ripensare anche il ruolo delle aziende e delle rappresentanze di categoria non solo in quanto fruitori di questo sistema informativo, ma anche quale parte integrante di esso. Non si può dimenticare infatti che le normative vigenti riconoscono i mondi dell'istruzione, della formazione, dell'università e dell'impresa come protagonisti a pieno titolo del sistema formativo nazionale e quindi chiamano in causa i quattro soggetti nella sua programmazione e gestione. Più in particolare, è piuttosto evidente che un sistema informativo che consente alle aziende di segnalare quali siano i fabbisogni formativi da soddisfare per adeguare le competenze dei lavoratori permette alle istituzioni scolastiche e formative di rivedere "in tempo reale" i programmi e i percorsi di istruzione e formazione, tenendo conto anche delle esigenze del mondo delle imprese. D'altro canto, se le imprese potessero fruire di un archivio "unificato" dei percorsi di formazione dei propri dipendenti, questo consentirebbe di avere il polso sulla competenza degli occupati³ in ogni settore di attività economica

³ Questa riflessione si lega direttamente al Libretto formativo del cittadino, finalizzato tra l'altro alla riconoscibilità dei suoi percorsi di apprendimento e dei risultati conseguiti e quindi alla certifica-

in un contesto dato e quindi di pensare in modo realmente rispondente alle esigenze del contesto non solo la programmazione e la progettazione di iniziative di formazione continua, ma anche la programmazione e l'implementazione di politiche di sviluppo economico che trovino nelle competenze dei lavoratori e dei giovani in uscita dal sistema di istruzione e formazione l'humus adatto a garantire un successo duraturo.

Per questo il concetto di Osservatorio, che possa mettere in relazione e analizzare le informazioni registrate dall'anagrafe formativa e da altre basi di dati, correlandoli con i risultati di indagini campionarie come la Rilevazione Continua delle Forze di Lavoro, è un concetto centrale e importante, in quanto esso comprende al suo interno gli attori coinvolti nel problema in esame, che costituiscono una rete per conoscere appieno, a tutti i livelli e da tutti i punti di vista implicati, il fenomeno e poter intervenire tempestivamente su di esso.

Il sistema informativo deve quindi essere strutturato per il governo del sistema istruzione e formazione ed è opportuno pensare a un modello "federato" perché il governo ai diversi livelli (scuola/ente, Comune, Provincia, Regione, Uffici centrali del Ministero) impone un'articolazione del sistema informativo congrua con le esigenze di governo di soggetti autonomi, ma coordinati. Tale articolazione, inoltre, assicura la migliore economia di risorse per la costruzione, l'implementazione e l'alimentazione del sistema informativo, oltre alla ricchezza di informazioni ivi convogliate; una ricchezza che si accresce con l'uso.

Il presente contributo intende delineare - dopo aver descritto brevemente i principali riferimenti teorici (paragrafo 1, "Quadro teorico") - le caratteristiche ottimali di un sistema informativo di supporto al diritto / dovere all'istruzione e alla formazione (paragrafo 2, "Il sistema informativo: attori, flussi informativi e usi dell'informazione") utilizzando come punti di riferimento chiave:

- gli attori istituzionali (scuole, enti, uffici centrali e periferici dell'amministrazione) e non (famiglie, studenti, imprese) implicati nei processi di alimentazione e di fruizione del sistema informativo e i flussi informativi in entrata e in uscita da questo sistema informativo (paragrafo 2.1.),
- gli utilizzi delle informazioni restituite dal sistema in funzione delle competenze istituzionali di ciascuno degli attori coinvolti e delle rispettive *mission* (paragrafo 2.2.).

zione delle competenze, questione non risolta dagli interventi promossi e finanziati dalla Programmazione 2000-2006 dell'Obiettivo 3 del FSE e oggetto anche della prossima Programmazione 2007-2013.

Tra l'altro il problema della certificazione delle competenze potrebbe essere centrale anche rispetto ai fenomeni di dispersione: spesso i giovani che abbandonano il sistema di istruzione e formazione sono quelli che "non vedono la fine" e per i quali il riconoscimento "ufficiale" di obiettivi parziali più facilmente raggiungibili (e "spendibili") potrebbe essere un fattore motivante che favorisce il successo scolastico e/o formativo e invoglia alla prosecuzione del percorso stesso.

1. QUADRO TEORICO DI RIFERIMENTO

Il primo elemento di complessità da tenere in considerazione per la costruzione di un sistema informativo è lo stesso termine *sistema*, che fa riferimento ad una ben precisa prospettiva di lettura e analisi della realtà che si vuole conoscere o sulla quale si vuole intervenire.

1.1. *Sistema, livelli di sistema e controllo di sistema*

Nella prospettiva sistemica i sistemi sociali sono sistemi viventi (Maturana - Varela, 1980), composti da elementi e funzioni in relazione reciproca, tali che la totalità non è riducibile alla somma delle parti, che sono capaci di auto-regolazione, autofinalizzazione e autonomia rispetto all'ambiente. I sotto-sistemi possono essere in conflitto rispetto alle finalità parziali di ciascuno: ne seguono, in questo caso, incertezza, disordine, cambiamento e continua ridefinizione.

Assume quindi rilevanza strategica il ruolo dell'osservatore, che seleziona gli elementi del sistema anche alla luce di propri interessi e valori. In questo paradigma, chi analizza il sistema pensa ed esplora un insieme di relazioni complesse, dalla configurazione mutevole in ragione di interferenze casuali, che si alimenta di disordine e disequilibrio che producono continui mutamenti. In questo quadro si adotta una razionalità processuale, che esclude la possibilità di una comprensione completa e certa; anche l'intervento su tali sistemi risulta problematico. Questi primi elementi sono immediatamente riconducibili alla pluralità di attori istituzionali del sistema di istruzione e formazione e ai diversi livelli territoriali che fanno capo a tali attori.

Occorre infatti sottolineare che la progettazione dei sistemi informativi si ispira spesso ad una prospettiva di razionalità sinottica, che pretende di padroneggiare a priori la realtà su cui si intende intervenire, grazie ad una perfetta conoscenza del contesto, delle leggi di trasformazione del reale (le cosiddette *covering laws*), delle diverse alternative praticabili. In breve, come osservano molti studiosi (cfr. Cipolla, 1988; Palumbo, 2001), i sistemi informativi sono fortemente correlati con una concezione di programmazione che presume di poter derivare da una completa e tempestiva conoscenza della realtà la scelta degli interventi più adeguati. Una pretesa che non è solo vanificata dal principio della razionalità limitata, formulato da Simon già nel 1947, e dall'impossibilità di postulare un decisore collettivo dotato di tali poteri, dimostrata da Arrow quindici anni dopo⁴, ma complicata

⁴ Simon ha osservato in particolare che "è impossibile per il comportamento di un singolo, isolato individuo di raggiungere *qualsiasi elevato grado di razionalità*. Il numero di alternative che deve esplorare è così grande, l'informazione necessaria per valutarle così elevata, che perfino un'approssimazione all'obiettivo della razionalità è difficile da concepire" (1947, 79), mentre Arrow (1963) sostiene che le procedure di voto democratico impediscono che le scelte collettive corrispondano alle preferenze individuali aggregate, perché la proprietà transitiva delle preferenze individuali non si applica a quelle derivanti da decisioni collettive (paradosso dei votanti: le preferenze individuali sono transitive, quelle collettive sono cicliche).

anche dal fatto che di norma il processo decisionale conosce l'interazione tra soggetti diversi, portatori ciascuno di modi diversi di impostare i problemi, in un contesto in cui "decidere significa prima di tutto scegliere tra definizioni alternative di un problema" (Bobbio, 1996, 28).

In questo quadro la razionalità, come si è detto sopra, non scompare, ma da sostanziale (capace cioè di dettare le soluzioni per ogni problema) diviene procedurale: razionali non sono più le decisioni, ma può esserlo il processo di assunzione delle decisioni, che si configura anche come "un processo di apprendimento, che si realizza con continui aggiustamenti tra mezzi e fini" (Bobbio, 1996, 26).

Di conseguenza, l'impegno rivolto alla realizzazione di un sistema informativo completo e aggiornato non può occultare una concezione costruttivistica della realtà, secondo cui la conoscenza è sempre parziale, influenzata dal contesto e costantemente negoziata all'interno delle relazioni sociali tra attori, che concorrono a produrla e strutturarla. In questa prospettiva, la conoscenza viene prodotta in modo interattivo, in quanto presiede all'azione, ma viene anche prodotta nel corso dell'azione (cfr. Sgritta, 1988; Crosta, 1993; Palumbo, 2003) e i sistemi informativi divengono una componente essenziale di processi di apprendimento collettivo che impegnano tutti gli attori che partecipano alla costruzione dei programmi e degli interventi.

Una seconda prospettiva teorica che è bene tenere presente pensando ad un sistema informativo che supporta il decisore nell'intervento in base ai *feed-back* restituiti dal sistema stesso è quella cibernetico-gerarchica: l'attenzione si sposta in questo caso sul controllo costante del processo d'azione come meccanismo capace di provocare certi stati futuri basandosi su uno stato di arrivo, un sistema in grado di conseguirlo, un mezzo in grado di influenzare il sistema. In base a certi obiettivi si scandiscono i programmi in sequenze, a ogni snodo corrisponde un momento di controllo: abbiamo così circuiti ricorrenti di retroazione, che accordano importanza alle prestazioni parziali del sistema in ogni fase. La valutazione diviene un dispositivo di governo del programma, che può essere riformulato, con il grosso vantaggio della flessibilità, che si presenta soprattutto se esistono, e sono praticati, spazi per una programmazione negoziata che permette di innescare processi di apprendimento cooperativo e di accrescere ad un tempo la riflessività degli attori, ossia la loro capacità di controllare sistemi complessi incorporando nelle loro strategie di azione la conoscenza degli esiti delle azioni intraprese (cfr. Palombo, 2003; 2004). In questo caso il riferimento è, da un lato, agli obiettivi degli attori istituzionali del sistema di istruzione e formazione e, dall'altro, al sistema informativo come strumento che fornisce agli attori un *feed-back* che deve essere utilmente spendibile per retro-agire sul sistema controllato.

Un ulteriore riferimento importante per la determinazione delle caratteristiche che dovrebbe avere un sistema informativo è il livello di generalità della politica, del programma o del progetto specifico alla cui implementazione, al cui ri-orientamento o alla cui valutazione questo sistema deve servire, fatto ovviamente stretta-

mente collegato alla prospettiva sistemica sopra accennata: la *policy* infatti si articola in strategie, politiche specifiche, singoli obiettivi e singoli progetti (Palumbo, 1998), e le informazioni richieste ai diversi livelli avranno certamente caratteristiche differenti, in termini di approccio e tecniche utilizzabili, ma anche di grado di approfondimento dell'analisi, in funzione del livello preso in considerazione. Inoltre questi diversi livelli potranno essere coordinati o dipendenti, ma non riconducibili in modo meccanico l'uno all'altro, anche perché, nel caso in questione, ai diversi livelli di generalità o specificità delle politiche educative concorrono livelli decisionali diversi, dotati ciascuno, come si è detto, di una specifica autonomia. La programmazione e la valutazione vanno condotte a livelli differenti (C.E., 1999): i numerosi progetti che entrano a far parte di un programma tentano di raggiungere obiettivi specifici che sono orientati alla realizzazione dell'obiettivo generale del programma, la cui valutazione, peraltro, non corrisponde alla somma o alla sintesi di quelle dei singoli progetti, e richiede di conseguenza informazioni diverse per poter essere condotta; sarà necessario del resto, oltre che importante, avere ben presente lo stretto legame logico esistente tra i differenti livelli in cui una *policy* si articola nel momento in cui si procederà alla strutturazione di un sistema informativo di supporto all'implementazione e alla valutazione delle politiche.

La programmazione integrata richiede infatti che a qualsiasi livello si operi venga mantenuta una visione globale della *policy* presa in considerazione e del contesto più generale in cui essa si inserisce; del resto "i programmi sono un mezzo per conseguire più ampi obiettivi di policy e la valutazione dei programmi contribuisce alla valutazione di policy. I programmi, poi, comprendono numerosi interventi e progetti, e la valutazione a livello di singola misura/intervento/progetto costituisce parte della valutazione di programma pur non coincidendo con essa. Numerosi programmi con i loro elementi costitutivi contribuiscono a obiettivi tematici e le valutazioni tematiche si reggono su valutazioni di progetti e programmi" (Tavistock Institute, 2003).

Un ulteriore elemento di complessità che dovrebbe essere tenuto ben presente nella strutturazione di un sistema informativo, adeguato ad alimentare la definizione di politiche integrate finalizzate a garantire il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, è "il problema di stabilire un nesso tra policy, programmi e progetti [...] Non sempre buoni programmi sfociano in buone policy, validi documenti di programmazione non sempre si traducono in buoni progetti e progetti validi non sempre assicurano il successo di un programma. La valutazione dei programmi resta comunque un input per la valutazione di policy così come la valutazione dei progetti è un input per la valutazione dei programmi" (ibidem, 9-10). Ove si consideri poi la sovrapposizione dell'azione pubblica ai diversi livelli istituzionali di competenza, emerge chiaramente che uno dei maggiori elementi di complessità nei processi di pianificazione/programmazione e valutazione delle politiche educative è rappresentato proprio dalla definizione dell'intreccio tra i diversi livelli di programmazione e tra questi e la valutazione in relazione al loro dipanarsi nella di-

menzione temporale, come verrà meglio specificato oltre. In riferimento al sistema informativo questo significa che l'informazione raccolta e imputata a livello micro (ad esempio nell'istituto scolastico o nella sede formativa) non necessariamente sarà utile a un livello meso/macro di governo del sistema (ad esempio la Regione o il Ministero). Va quindi pensato un sistema informativo in funzione dell'utilizzo che può essere fatto dell'informazione che esso fornisce ai diversi livelli di governo.

Il problema dei livelli di generalità della politica oggetto di pianificazione, programmazione e valutazione è strettamente connesso con quello della gerarchia di obiettivi perseguiti dalla politica stessa, infatti “ il processo decisionale può essere immaginato come un percorso dall'alto in basso lungo la scala di astrazione, da un livello alto di definizione di obiettivi generali fino al livello più basso, la definizione delle azioni, che si incida direttamente nel processo implementativo” (Bezzi, 2001, 205).

Come mostrano le frecce nello schema sotto riportato, un sistema informativo adeguato dovrebbe essere funzionale ad alimentare il ciclo di programmazione e valutazione a ciascun livello, sia di politica, sia di programma, sia di singolo progetto e relativamente alle sue diverse dimensioni (bisogni, obiettivi, risultati, risorse e azioni).

Il livello a cui l'informazione viene fornita e a cui l'analisi viene effettuata ha comunque delle ripercussioni sia sul tipo di informazioni che dovrebbero essere fornite, sia sulla fruibilità di tali informazioni e sulle analisi e decisioni che grazie ad esse potranno essere sviluppate: se, infatti, al livello generale del programma, è più facile un ri-orientamento dell'azione intrapresa, in quanto essa risponde ad un obiettivo generale successivamente operazionalizzato in sotto obiettivi, al livello dei singoli progetti, la possibilità di re-impostare l'intervento sarà fortemente condizionata dal grado di flessibilità/rigidità previsto dagli interventi stessi, oltre che, naturalmente, dalla tempestività nell'effettuazione dell'analisi e dall'autonomia decisionale del soggetto che opera a questo livello (Moro, 2000). È importante considerare che così come “il carattere pubblico di una politica [...] ne rende possibile la riconducibilità alle competenze istituzionali dei decisori da cui discendono [...] le finalità dell'intervento e in una certa misura i percorsi o vincoli nell'azione” (Palumbo, 2001, 112-117) allo stesso modo tali competenze istituzionali e la lettura specifica delle finalità e degli obiettivi di *policy* che ne derivano dovrebbero costituire il criterio guida per stabilire, a ciascun livello, quale informazione deve essere fornita, con che tempi e in quale modalità. A ciò si aggiunga che la schematizzazione proposta riguarda livelli gerarchicamente ordinati, ancorché dotati di legami causali “laschi” verso l'alto e verso il basso (lo stesso obiettivo generale è conseguibile attraverso diversi obiettivi specifici e viceversa). Di contro, nel caso in esame ogni elemento del sistema gode di un'autonomia superiore e di competenze concorrenti, mentre l'unità elementare di osservazione (il singolo allievo) è anche titolare del diritto-dovere alla cui realizzazione concorrono i livelli sovra ordinati.

Fig. 1 - Articolazione "a cascata" di obiettivi, risultati e azioni

Sistema informativo				
Ministero (politiche)	Regione (politiche, programmi)	Provincia (programmi, progetti)	Istituto scolastico Sede formativa (progetti, interventi)	Insegnante/Formatore/Orientatore (interventi)
Obiettivi generali (es. programmazione degli interventi, prevenzione, dispersione) Obiettivi specifici (es. riduzione della dispersione scolastica nella Regione X)	Obiettivi generali (es. programmazione degli interventi, prevenzione e riduzione della dispersione scolastica nella Regione X) Obiettivi specifici (es. prevenzione e riduzione della dispersione nella Provincia Y, nella fascia sociale Z, nel territorio W)	Obiettivi generali (es. prevenzione e riduzione della dispersione scolastica nella Provincia Y, nella fascia sociale Z, nel territorio W) Obiettivi specifici (es. programmazione didattica, prevenzione e riduzione della dispersione scolastica nell'Istituto scolastico Z)	Obiettivi generali (es. programmazione didattica, prevenzione abbandoni nell'Istituto scolastico Z)	Obiettivi generali (es. programmazione didattica, prevenzione degli abbandoni nella classe Z1) Obiettivi specifici (es. motivare gli alunni della classe Z1) Risultati attesi (corrispondono agli obiettivi specifici) Mezzi/azioni (es. promuovere l'aggiornamento degli insegnanti)
Risultati attesi (corrispondono agli obiettivi specifici)	Risultati attesi (corrispondono agli obiettivi specifici)	Risultati attesi (corrispondono agli obiettivi specifici)	Risultati attesi (corrispondono agli obiettivi specifici)	Risultati attesi (corrispondono agli obiettivi specifici)
Mezzi/azioni (es. potenziare le strutture operanti nei territori con maggiore percentuale di dispersione)	Mezzi/azioni (es. indagare le politiche firmative e sociali nel territorio)	Mezzi/azioni (es. potenziare i servizi di orientamento e tutoraggio)	Mezzi/azioni (es. promuovere l'aggiornamento degli insegnanti)	Mezzi/azioni (es. adottare metodi didattici innovativi)
↑	↑	↑	↑	↑
Sistema informativo				

Fonte: Ripreso e adattato da Palumbo, 1998; Bezzi, 2001

1.2. Sistema informativo e dimensione cronologica delle politiche

Un secondo elemento di grande rilievo per la strutturazione di un sistema informativo di supporto alla programmazione e alla valutazione di politiche, programmi e progetti finalizzati alla programmazione didattica e alla prevenzione e al contrasto della dispersione scolastica e formativa è la dimensione cronologica. Dal punto di vista delle pratiche di valutazione è nota la distinzione tra valutazione ex-ante, in itinere, conclusiva ed ex-post; questa articolazione cronologica è, per così dire, riflesso delle fasi di snodo della *policy*: alla decisione di intervenire – conseguenza dell’individuazione di un problema – con l’individuazione di determinati obiettivi, segue il processo di implementazione, in cui dei mezzi vengono destinati a conseguire i risultati attesi dall’intervento. Si giunge così alla conclusione dell’intervento programmato, dopo la quale si potranno naturalmente riscontrare effetti ed impatti attesi (e non): vi è quindi una sorta di parallelismo tra il ciclo di vita di una politica e valutazione, ma si tratta di una “parallelismo sfasato”, in cui “la valutazione si modella in vario modo sull’azione, sia per le fasi temporali [...] sia per l’oggetto della sua attenzione” (Stame, 1998, 19).

Tale “parallelismo sfasato” non riguarda solo la relazione tra valutazione e politiche o programmi da valutare, ma anche la relazione “interna” tra politiche, programmi attuati nell’ambito di tali politiche, e singoli progetti implementati nell’ambito dei programmi. Lo stesso “parallelismo sfasato” riguarda anche le relazioni tra questi elementi e il sistema informativo che essi alimentano e che poi alimenterà i successivi processi di pianificazione strategica, di programmazione e progettazione: il dato relativo all’alunno iscritto (non pre-iscritto) può essere infatti fornito solo dopo che è iniziata l’attività programmata... (!). Il problema è quello di ridurre al minimo questa sfasatura, e le tecnologie dell’informazione sono il mezzo che dovrebbe consentire di fare ciò.

Questa stretta relazione tra attività di programmazione e di valutazione della politica si potrebbe e dovrebbe avvalere proprio dei dati forniti da un sistema informativo che, quindi, per essere di reale supporto a entrambi i processi, deve tenere conto del tipo di informazione utile sia al soggetto pianificatore/programmatore della politica, del programma o del singolo intervento, sia al dirigente di un servizio incaricato della realizzazione del programma sia, infine, agli operatori. Tale sistema informativo, poi, dovrebbe tenere in debito conto anche le esigenze informative di coloro i quali sono incaricati di valutare l’andamento, le realizzazioni e i risultati degli interventi attuati anche in un’ottica “previsionale”: se infatti un programma viene strutturato e approvato oggi, ma i progetti che potranno essere attuati nel quadro di tale programma potranno essere presentati anche tra sei o sette anni, è possibile che nel tempo le esigenze informative del decisore, degli attuatori e degli operatori subiscano delle modifiche, ed è quindi importante che il sistema informativo abbia una flessibilità sufficiente a poter recepire tali nuove esigenze e consentire nuovi e più fini criteri di controllo e valutazione.

In realtà dovrebbero essere tenuti in attenta considerazione «tre diversi “cicli”

temporali [...] in primo luogo il ciclo della valutazione, che interviene in diversi “momenti” e fasi all’interno di un secondo ciclo, quindi il ciclo del programma, che genera esso stesso le “domande” per questi diversi “momenti” di valutazione. C’è anche un terzo ciclo, il ciclo di *policy* che plasma e condiziona i programmi e inevitabilmente anche i fabbisogni di valutazione. Tipicamente il ciclo di *policy* è più lungo del ciclo di programma» (Tavistock Institute, 2003, 6). Questa puntualizzazione ci pare di estremo interesse perché pone con chiarezza all’attenzione del decisore, del programmatore e del valutatore, quindi a chi deve costruire e implementare il sistema informativo che supporta tali attori, la multidimensionalità della complessità sui cui deve intervenire, mettendo in relazione la dimensione temporale e i diversi livelli di generalità che – anche implicitamente – sono sempre racchiusi nelle politiche e nel loro ciclo di vita. È forse interessante notare che dall’intersezione di queste dimensioni nasce un’ulteriore dimensione problematica, rappresentata dalla causalità che lega, da un lato, uno all’altro i diversi livelli di intervento pubblico e, dall’altro, la valutazione agli interventi: in particolare si dovrebbe parlare in questo caso di una causalità multi-livello o causalità ricorsiva, che potrebbe essere rappresentata dalle frecce che collegano i tre cicli dello schema sopra riportato.

Non si dimentichi infine l’esigenza informativa che fa capo agli allievi, alle famiglie e agli operatori a diretto contatto con questi. Esigenza connessa, in primo luogo, all’orientamento scolastico, come tale legata ai cicli più lunghi delle *policies* e affetta da sfasature temporali (nel caso della post secondaria si sceglie oggi in base alle informazioni di ieri cosa accadrà fra 3-5 anni ad un giovane). In secondo luogo al monitoraggio dell’iter scolastico del giovane sul quale si sviluppa l’attività della famiglia e degli operatori del sistema di istruzione e formazione e si intessono le loro relazioni.

Questi elementi di complessità ben evidenziano quanto sia problematico il compito di un sistema informativo che dovrebbe supportare sia la programmazione, a tutti i livelli, sia la valutazione dell’azione pubblica implementata in risposta ai bisogni espressi dal contesto; si tratta di problematiche che si riverberano sui processi di aggregazione e di trattamento delle informazioni.

Al livello di politica generale, infatti, si rendono necessari pochi dati aggregati, ma tali informazioni derivano evidentemente dall’aggregazione di dati ad un livello di dettaglio possibile solo nell’attuazione del singolo intervento formativo sul singolo utente. Similmente, al livello intermedio saranno necessari dati aggregati con un dettaglio superiore a quello necessario per la politica generale (in specie rispetto al livello territoriale di riferimento), ma inferiore a quello indispensabile per il progetto specifico. E dotati di una ricchezza informativa sufficiente a programmare interventi specifici (si pensi ad esempio alle nuove problematiche emergenti dalla crescita degli utenti stranieri, con ridotte competenze linguistiche).

Non dobbiamo dimenticare, dunque, che ai diversi livelli fanno capo soggetti che hanno esigenze conoscitive specifiche, in relazione alla realtà su cui sono chiamati a decidere e/o operare e che tali differenti esigenze spiegano perché sia necessario prevedere molteplici possibilità di aggregazione e trattamento dell’infor-

zione elementare. A titolo di esempio, il docente di una scuola o il tutor di un corso di formazione possono essere interessati a conoscere i dettagli del percorso scolastico e formativo di un singolo allievo, mentre il dirigente scolastico o il dirigente regionale o provinciale responsabile dell'attuazione di un programma definito per macro-obiettivi sarà interessato a dati più generali riferiti al territorio di competenza della sua struttura di appartenenza. Il dirigente che fa capo all'Amministrazione centrale sarà infine interessato a conoscere dati aggregati a livello nazionale ed eventualmente riferiti a periodi medio-lunghi di attuazione della politica di cui è responsabile (dati di *trend*).

1.3. Sistema informativo e indicatori

Una delle finalità più comuni di un sistema informativo è quella di costruire un sistema di indicatori in relazione alle specifiche esigenze conoscitive degli attori interessati.

Si intende qui, per indicatore, un'elaborazione elementare di dati che produca un accrescimento conoscitivo: “un indicatore produce un'informazione quantificata per aiutare gli attori dell'intervento pubblico a comunicare, negoziare o decidere [...]” e più in particolare “un indicatore fornisce un'informazione numerica su un elemento considerato pertinente per il monitoraggio o la valutazione di un programma” e dà “un'informazione semplice, facilmente comunicabile e compresa nello stesso modo da chi fornisce e chi utilizza l'informazione stessa”. La nozione di indicatore, inoltre, non rimanda a qualsivoglia dato statistico o altra informazione quantitativa, ma “*si applica solamente ad una informazione che i responsabili del programma considerano pertinente e necessaria per aiutarli nelle loro decisioni, nelle loro negoziazioni o nelle loro comunicazioni...*[corsivo nostro]”. Nel quadro del monitoraggio e della valutazione “gli indicatori più importanti sono [ovviamente] quelli che fanno riferimento ai criteri di riuscita del programma” (C.E., 1999, 17; Tavistock Institute, 2003, 127).

2. Il sistema informativo: attori, flussi informativi e usi dell'informazione

Per la definizione, la strutturazione e implementazione di un sistema informativo è opportuno tenere in conto di alcuni fattori cruciali.

In primo luogo gli *attori del sistema*, ossia i soggetti, istituzionali o meno, che concorrono ad alimentarlo, producendo le informazioni di base, ovvero strutturandole ed elaborandole secondo criteri legati al loro utilizzo. Tali attori possono configurarsi prevalentemente come utenti del sistema o come produttori dei dati; vanno quindi considerati sia gli usi possibili dei dati, sia i vincoli di varia natura (normativa, tecnica, ecc.) che si pongono al sistema (es. tutela della privacy, modalità di costruzione e gestione dei sistemi di trattamento delle informazioni, caratteristiche dei flussi e degli archivi, ecc.).

Nel caso in questione si deve tener conto del fatto che, a livello istituzionale, ci sono diversi soggetti, dotati di norma di un grado più o meno elevato di autonomia, cui sono connesse finalità in parte diverse e in parte sovrapposte o concorrenti, quali risultano dalle normative vigenti e dalla più generale architettura istituzionale del sistema.

Tali soggetti hanno responsabilità diverse in ordine all'alimentazione del sistema e interessi diversi rispetto all'utilizzo delle informazioni che esso contiene.

In termini più specifici, dal punto di vista verticale, si possono identificare i seguenti livelli:

- a) nazionale, finalizzato sia alla produzione di dati affidabili per la programmazione, gestione e valutazione del sistema ai diversi livelli territoriali, sia alla disponibilità di dati di sintesi per il governo del sistema a livello nazionale e per effettuare comparazioni internazionali;
- b) regionale, con finalità analoghe al livello nazionale, ma rapportate alle specifiche competenze delle Regioni e al loro livello territoriale;
- c) provinciale, come sopra, anche in relazione all'ampiezza dei trasferimenti di competenze regionali (si pensi ad esempio al ruolo strategico dei centri per l'impiego);
- d) comunale, interessato alla garanzia del godimento effettivo del diritto allo studio, ma anche referente privilegiato per la costruzione di un'anagrafe comprensiva di tutti i giovani che rientrano nella fascia di età prevista dal diritto-dovere di istruzione e formazione;
- e) di singolo istituto, sede formativa o altro soggetto del sistema formativo e di istruzione, interessato a dati che permettano una corretta programmazione degli interventi, gestione dell'utenza, valutazione dei risultati, comparazione con realtà analoghe in una logica di *benchmarking*.

Inoltre, tali soggetti non sono strutturati in forma gerarchica, ma piuttosto accomunati da *finalità convergenti ma non coincidenti* e dotati di autonomia istituzionale e statutaria (Regioni, Province), ovvero riconosciuta dalle norme (istituti scolastici e altri Enti); è anche per questa ragione – oltre che per una considerazione realistica di quella che è stata la “storia” dell'implementazione delle anagrafi – che pare opportuno fare riferimento ad un modello di sistema informativo “federato”.

Ad ognuno dei livelli sopra detti corrispondono peraltro diritti e legittimi interessi dei cittadini, in particolare dei giovani e delle loro famiglie, al fine, a livello di singolo istituto, di godere dell'effettiva esigibilità del diritto-dovere di istruzione e formazione e, a livello territoriale decentrato, di conoscere le opportunità formative che consentano di effettuare una scelta responsabile in ordine al futuro dei giovani stessi.

Ai livelli territoriali superiori, cittadini e imprese, attraverso le loro rappresentanze, debbono poi poter effettuare valutazioni in ordine allo stato effettivo di realizzazione del diritto-dovere all'istruzione e formazione e poter intervenire nei modi appropriati per migliorare i servizi ed assicurare la loro congruità rispetto ai loro bisogni.

Sullo sfondo resta poi l'esigenza prioritaria di conoscere il grado effettivo di attuazione del diritto-dovere di istruzione e formazione, nonché gli indirizzi entro i quali tale diritto viene esercitato, ovvero l'ammontare, la distribuzione territoriale e sociale dei *drop-out*, per contrastare la dispersione e la conseguente esclusione sociale, programmando di conseguenza gli interventi. Va anzi osservato che il dato quantitativo, nella sua distribuzione per territorio e fasce sociali, si traduce anche in dato qualitativo, in quanto il superamento o meno di certe soglie e l'esistenza di determinate concentrazioni territoriali (o di gruppi sociali particolari) può suggerire interventi di carattere diverso. Ad esempio, una dispersione quantitativamente modesta può essere fronteggiata con un potenziamento dei servizi di orientamento e di sostegno agli utenti, mentre una dispersione grave può richiedere l'attivazione di interventi e percorsi specifici. Del pari, una costante influenza dell'origine sociale sulle scelte formative può rivelare la persistenza di una segmentazione per classe sociale piuttosto che per attitudini e vocazioni dei diversi percorsi di istruzione e formazione.

In linea generale un sistema informativo deve tener conto degli interessi di cui sono portatori i singoli attori, al fine di strutturare la produzione e l'impiego dei dati secondo le loro esigenze e a partire dalla titolarità delle informazioni stesse, in modo che tutti siano interessati a cooperare non solo alla produzione dei dati, ma anche alla loro qualità e alla loro utilizzabilità per l'assolvimento delle diverse esigenze di cui sono portatori.

Normalmente si reputa che la produzione, elaborazione e uso dei dati debbano avvenire al livello più appropriato di un sistema; quindi il livello dei Comuni e degli istituti e delle sedi formative costituisce il livello di base, al quale va prestata la massima attenzione al fine di ottenere dati attendibili e utilizzabili per le scelte degli utenti. Al tempo stesso, il livello provinciale e quello regionale sono i primi livelli di programmazione e governo più generale del sistema che sono anche dotati di poteri/doveri di coordinamento e di governo dei sistemi informativi, anche perché possono e debbono emanare norme direttive e provvedimenti per assicurarne il funzionamento e debbono garantire risorse perché questo accada. Inoltre, un certo livello di ridondanza assicura l'efficienza del sistema, quindi Comuni e Regioni, come dimostrano i casi di buone pratiche analizzati nel seguito, possono produrre una ridondanza informativa che, attraverso la comparazione delle basi di dati, permette di evidenziare l'esistenza di soggetti esclusi dai circuiti formativi.

Nello specifico, gli studi di caso condotti mostrano ruoli diversi delle anagrafi comunali e delle anagrafi sanitarie regionali nel costruire l'anagrafe dei giovani interessati al diritto-dovere: questo è un tipico esempio di ridondanza del sistema, che permette di utilizzare basi di dati diverse residenti a livelli territoriali e di governo diversi, in ragione di un criterio di completezza dei dati e tempestività degli aggiornamenti.

Le osservazioni di cui sopra vanno poi coordinate con l'architettura istituzionale del sistema e con il rispetto di una serie di vincoli normativi che possono in-

fluenzare le scelte tecniche e le possibilità di utilizzo dei dati lasciate aperte dalla configurazione astratta del sistema.

Il sistema attivato dal Ministero può ad esempio costituire un buon punto di partenza, assumendo che questo possa essere integrato e utilizzato a livello regionale o provinciale, in relazione anche al modo in cui questa competenza è stata dalle Regioni trasferita in tutto o in parte alle Province.

Un buon modo per ragionare sul sistema informativo è dunque quello di raffrontare il modello di produzione dei dati conseguente all'architettura istituzionale del sistema e alla dinamica reale dei flussi informativi con gli utilizzi possibili dei dati da parte dei diversi attori significativi, incrociando poi i risultati di questa analisi con le esperienze di buone pratiche descritte nel testo, in modo da proporre un modello praticabile che permetta il conseguimento degli obiettivi generali del lavoro.

La pluralità di attori e la pluralità dei produttori e degli utilizzatori dei dati, unita alla sovrapposizione fra questi (diversi soggetti producono lo stesso dato e diversi utenti ne fanno impieghi analoghi) e al principio di sussidiarietà orizzontale e verticale, rendono impossibile e inutile proporre un unico modello ottimale, quindi sarà cura degli autori cercare di definire dei percorsi e dei modelli preferibili ad altri sotto certe condizioni, evidenziando peraltro le alternative più interessanti o più agevoli da realizzare ai diversi livelli e nelle diverse situazioni.

Il principio di sussidiarietà, costituzionalmente riconosciuto, ha fatto sì, ad esempio, che in certi casi i dati degli istituti scolastici affluiscono alle Regioni attraverso il Ministero, mentre in altri casi le Province fungono da collettore delle informazioni e in altri ancora sono mobilitati maggiormente i Comuni.

2.1. Gli attori del sistema informativo

Come accennato sopra, il sistema informativo per il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione è caratterizzato dalla partecipazione di una pluralità di attori collocati a diversi livelli territoriali, peraltro non ordinati in modo gerarchico, in quanto ogni livello è dotato di autonomia istituzionale e statutaria (Regioni, Province), ovvero riconosciuta dalle norme (istituti scolastici e altri Enti).

Nella tabella riportata di seguito tentiamo di enucleare quali sono gli attori coinvolti nel sistema informativo per il diritto-dovere e quale sia in particolare la posizione di ciascuno di tali soggetti rispetto all'alimentazione e/o alla fruizione del sistema.

I diversi attori coinvolti alimentano il sistema informativo per quanto dipende dalla loro competenza istituzionale; ad ogni attore che alimenta il sistema informativo, tuttavia, deve corrispondere un ritorno in termini di servizio; questo servizio, ovviamente, deve essere fornito sulla base del tipo di utilizzo che l'attore coinvolto può/vuole fare dell'informazione.

Gli utilizzi dell'informazione sono legati agli attori a seconda delle loro competenze e responsabilità istituzionali, in quanto ad ogni livello sono legati tipi di azione diversi che richiedono informazioni diverse; trattate ed aggregate in maniera diversa.

Tabella 1 - Attori del Sistema Informativo ai diversi livelli territoriali: alimentazione e fruizione del sistema informativo

Livello territoriale	Attore del sistema informativo	Alimentazione Sistema Informativo (SI)	Fruizione Sistema Informativo (SI)
Livello locale/comunale	Famiglia/giovane	L'accesso dei giovani al servizio di istruzione/formazione alimenta il SI attraverso il soggetto che eroga il servizio	La famiglia usa il sistema per finalità di orientamento e di monitoraggio del percorso del singolo utente; il giovane usa il sistema per finalità di orientamento ⁵
	Istituto scolastico/sede formativa	Fornisce i dati relativi ai giovani iscritti, alla loro frequenza e al profitto	Interroga il sistema per conoscere l'andamento dell'attività nell'istituto o nella sede formativa
	Atenei	Forniscono i dati relativi ai giovani iscritti, alla loro frequenza e al profitto	Interrogano il sistema per conoscere la "scuria" del giovane che accede all'istruzione universitaria
	Amministrazione comunale - anagrafe	Fornisce i dati anagrafici dei giovani residenti soggetti al diritto / dovere per l'accesso con l'anagrafica del SI	Racchiude i dati relativi ai giovani che non risultano inseriti in percorsi di istruzione e formazione e programma i servizi scolastici, sociali, di trasporto, di diritto allo studio
	Servizi sociali comunali o di zona	Forniscono i dati relativi ai giovani che accedono a questi servizi	Interrogano il sistema per prevenire o contrastare la dispersione
	Imprese, soggetti economici	Forniscono dati relativi a giovani in apprendistato, stage	Interrogano il sistema per conoscere il quadro delle competenze e opportunità formative presenti nel territorio di riferimento
Livello provinciale	ASL del Sistema Sanitario Nazionale	Fornisce i dati anagrafici dei giovani utenti dei loro servizi (anagrafe sanitaria) ed integrazione delle anagrafi comunali	
	Amministrazioni provinciali (assessorati o direzioni coinvolte per competenze)	Coordina le attività (o il SI) nel territorio sulla base dei dati forniti dagli Istituti e dalle sedi formative. Verifica la qualità del dato	Interrogano il sistema per monitorare il contesto e programmare politiche ed interventi adeguati ai bisogni
	Centri per l'Impiego	Curano la raccolta e la manutenzione dei dati relativi ai giovani che frequentano i corsi di formazione (funzione eventualmente delegata all'Osservatorio scolastico) e forniscono i dati relativi ai giovani in apprendistato	Interrogano il sistema per ricercare i giovani disoccupati e poterli costituire. Progettano specifici interventi di politica attiva del lavoro
	Ufficio scolastico provinciale	Concorra al coordinamento delle attività del SI nel territorio	Interroga il sistema per conoscere l'andamento dell'attività negli Istituti scolastici del territorio di competenza

segue

⁵ Questo ci pare un elemento fondamentale se il quadro legislativo e istituzionale si indirizza a promuovere la partecipazione dei cittadini nella gestione del sistema pubblico di istruzione e formazione.

segue

Livello territoriale	Attore del sistema informativo	Alimentazione Sistema Informativo (SI)	Funzione Sistema Informativo (SI)
Livello regionale	Conservatorio scolastico provinciale	Cura la raccolta e la manutenzione dei dati relativi ai giovani che frequentano gli Istituti scolastici (ed eventualmente gli enti di formazione) e Realizza procedure di analisi e reporting rispondenti ai bisogni informativi degli attori a vario titolo interessati e coinvolti	Ricepisce i dati forniti dagli attori a vario titolo coinvolti
	Rappresentanza dei soggetti economici e degli altri attori sociali (livello provinciale)		Interrogano il sistema per conoscere il quadro della conoscenza e competenze presenti nel territorio di riferimento e partecipare alla definizione delle politiche formative.
	Regione	In coordinamento con l'Ufficio scolastico regionale indirizza e coordina lo sviluppo del sistema informativo a livello regionale garantendo lo scambio di informazioni tra le varie Province e il confronto/scambio con il livello nazionale del Sistema Informativo - SIDI	Interroga il sistema per monitorare l'assolvimento/ godimento del diritto-dovere nel contesto e programmare politiche adeguate ai bisogni
	Ufficio Scolastico Regionale	In coordinamento con la Regione indirizza e coordina lo sviluppo del sistema informativo a livello regionale garantendo lo scambio di informazioni tra le varie Province e il confronto/scambio con il livello nazionale del Sistema Informativo - SIDI	Interroga il sistema per conoscere l'andamento dell'attività nelle varie Province e adottare strumenti di programmazione e coordinamento adeguati
	Conservatorio diritto-dovere - EUSR	Garantisce operativamente l'internambio di informazioni tra le diverse Province e realizza procedure di analisi e reporting rispondenti ai bisogni informativi degli attori a vario titolo interessati e coinvolti	Ricepisce i dati forniti dagli attori a vario titolo coinvolti
	Rappresentanza dei soggetti economici e degli altri attori sociali a livello regionale		Interrogano il sistema per conoscere il quadro della conoscenza e competenze presenti nel territorio di riferimento e partecipare alla definizione delle politiche formative

segue

⁶ La scelta del livello provinciale come base di raccolta e manutenzione dei dati è da considerarsi opportuna nei casi in cui la Regione abbia delegato alle Province le proprie competenze sul diritto allo studio, formazione professionale ed apprendistato; le Province possono infatti svolgere azione di coordinamento dei Comuni e controllano i Centri per l'impiego che forniscono i dati relativi ai giovani che seguono i canali della formazione professionale e dell'apprendistato. L'articolazione provinciale, inoltre, rispetto a quella regionale, consente di controllare la completezza e la qualità dei dati raccolti con maggior efficacia e di avere quindi una banca dati alimentata con continuità e con informazioni corrette, complete e standardizzate. Il livello provinciale, infine, pare più adeguato di quello regionale per poter offrire servizi adeguati ai bisogni informativi della molteplicità di soggetti chiamati ad operare nell'istruzione, nella formazione professionale e nell'apprendistato e sostenere così le istituzioni pubbliche e private che operano a livello locale.

segue

Livello territoriale	Attore del sistema informativo	Alimentazione Sistema Informativo (SI)	Fornitura Sistema Informativo (SI)
Livello nazionale	Ministero Pubblica Istruzione (Direzioni generali sistemi informativi)	In cooperazione con il Ministero del Lavoro coordina lo sviluppo del sistema informativo a livello nazionale garantendo lo scambio di informazioni a tutti i livelli	Interroga il sistema per conoscere lo stato di attuazione delle politiche sul territorio nazionale e adottare strumenti di indirizzo e programmazione
	Ministero del lavoro (Ministero Università e Ricerca)	In cooperazione con il Ministero della Pubblica Istruzione, coattiva lo sviluppo del sistema informativo a livello nazionale garantendo lo scambio di informazioni a tutti i livelli	Interroga il sistema per conoscere lo stato di attuazione delle politiche sul territorio nazionale e adottare strumenti di indirizzo e programmazione
	Rappresentanza dei soggetti economici e degli altri attori sociali (livello nazionale)	Proporgono utilizzi ulteriori ulteriori delle banche dati	Interrogano il sistema per conoscere il quadro delle conoscenze e competenze presenti nel territorio di riferimento e partecipare alla definizione delle politiche formative e del lavoro

2.2. Gli usi dell'informazione

La tabella riportata di seguito evidenzia che ogni “*stakeholder*” interno al sistema di istruzione e formazione è interessato, ai diversi livelli territoriali, a utilizzi diversi delle informazioni relative alla frequenza, alle iscrizioni, agli abbandoni e ai passaggi tra diversi soggetti del sistema di istruzione e formazione, agli esiti occupazionali e formativi alla conclusione di ogni ciclo formativo.

L'organizzazione di un sistema informativo deve tenere conto dei potenziali usi da parte di ogni soggetto, perché solo in questo modo è possibile avere, da un lato, la massima cooperazione da parte dei soggetti implicati nella costruzione dei dati alla tempestiva ed efficace produzione degli stessi, e, dall'altro, avere la massima ricaduta di utilizzo del sistema, che evidentemente concorre a giustificare il costo della realizzazione e manutenzione dello stesso.

Quale premessa fondamentale ad una riflessione sugli usi dell'informazione restituita dal Sistema Informativo è bene tenere presente che ci sono tre dimensioni principali di interesse dei diversi attori coinvolti corrispondenti alle direzioni possibili di lettura della “matrice dei dati”:

- a) una dimensione “orizzontale”, relativa cioè al progetto scolastico e formativo di ciascun ragazzo e della famiglia da cui esso proviene (singolo “record” ovvero “riga della matrice”):
 - questa dimensione è di fondamentale interesse in primo luogo proprio per il ragazzo e la sua famiglia di origine: le tecnologie attuali rendono possibile e forse anche auspicabile un controllo/monitoraggio diretto dell'andamento della carriera scolastica dello studente da parte dei suoi genitori, che potrebbero in tal modo essere tempestivamente messi al corrente del successo/insuccesso scolastico del figlio e quindi attivarsi anche in prima persona per trovare direttamente delle risposte adeguate al problema o per lo meno concordare con il corpo docente una strategia comune d'intervento;
 - la stessa “dimensione orizzontale” interessa ovviamente dall'altro lato l'istituto scolastico/la sede formativa, che in tal modo potrebbe facilmente costruire una reportistica relativa all'andamento dell'attività didattica sia rispetto al singolo studente/allievo, sia rispetto all'insieme dei ragazzi. A questo livello “micro” non sarebbe poi così difficile realizzare il sistema informativo⁷;
- b) una dimensione “verticale”, relativa cioè al successo scolastico e formativo, o, di contro, alla dispersione, dei giovani soggetti al diritto-dovere in un determinato contesto (lettura delle “colonne della matrice” ovvero distribuzione della popolazione di riferimento tra le diverse modalità della/delle variabili di interesse dell'attore coinvolto). Questa dimensione “verticale” è di interesse degli

⁷ Sarebbe sufficiente un PC collegato in rete su ciascuna cattedra in cui vengano imputati direttamente i dati relativi alle presenze / assenze degli studenti e i giudizi riportati per ogni prova valutata dal docente.

- attori del sistema di istruzione e formazione a tutti i livelli, con ovvie distinzioni legate all'ambito territoriale di competenza istituzionale degli stessi;
- c) infine, una dimensione “trasversale”, di lettura dei dati individuali o variamente raggruppati (a livello di classe, di Istituto o sede formativa, di area territoriale, di tipo di studente), per conoscere l'evoluzione nel tempo dei fenomeni analizzati e valutare l'impatto delle politiche attuate ai diversi livelli (misure contro la dispersione rivolte a categorie particolari o attuate in alcuni Istituti o sedi, interventi sviluppati a livello provinciale o regionale, riforme introdotte a livello nazionale...). Questa dimensione potrebbe rivelarsi, una volta avviato a regime il sistema informativo, la più rilevante per finalità valutative e programmatiche.

Tabella 2 - Utenti, dati e livello dei dati, utilizzo dell'informazione

Utente	Dati	Livello	Usi
Famiglia allieva	Frequenze, profitti Dinamiche presenze Dinamiche abbandoni, presenze e licenziamenti	Classi Istituto/sede formativa Provincia	Monitoraggio figli, interventi educativi Partecipazione organi di gestione Scelta scuola o filiera formativa
Istituto o sede formativa	Frequenze Licenziamenti, abbandoni, ripetizioni, passaggi, esami, esiti formativi od occupazionali	Istituto/Ente Istituto, filiera o polo formativo, Provincia	Azioni di recupero su allievi e famiglie. Benchmarking, adeguamento programmi e rapporti con il territorio, iniziative coordinate con altri soggetti
Imprese, soggetti economici	Licenziamenti, abbandoni, ripetizioni, passaggi, esami, esiti formativi od occupazionali	Istituto/sede formativa Istituto, filiera o polo formativo, Provincia	Attivazione stage Programmazione inserimenti, feedback su utilità formazione allievi
Servizi sociali comunali o di zona	Licenziamenti, abbandoni, ripetizioni, passaggi, esami, esiti formativi od occupazionali	Istituto/sede formativa Istituto, Provincia	Fornitura servizi integrativi. Presa in carico dei problematici. Programmazione interventi preventivi
Provincia, Ufficio Scolastico Provinciale (*)	Frequenze, licenziamenti, abbandoni, passaggi, ripetizioni, esami, esiti formativi od occupazionali	Istituto, filiera o polo formativo, Provincia	Interventi specifici per Istituto/Ente, filiera o polo formativo, valutazione, programmazione e finanziamento interventi, azioni coordinate con altri soggetti, legame con formazione post diploma. Programmazione interventi integrativi (politiche attive del lavoro, sociali, di trasporto, di orientamento, ecc.)
Regione, Ufficio Scolastico Regionale (*)	Frequenze, licenziamenti, abbandoni, passaggi, ripetizioni, esami, esiti formativi od occupazionali	Istituto, filiera o polo formativo, Provincia, Regione, Italia	Interventi specifici per filiera o polo formativo, valutazione, programmazione e finanziamento interventi, benchmarking, interventi normativi e programmatici, legame con formazione post diploma. Programmazione interventi integrativi (politiche attive del lavoro, sociali, di trasporto, di orientamento, ecc.)
Rappresentanze soggetti economici, altri attori sociali (livello provinciale, regionale, nazionale)	Frequenze, licenziamenti, abbandoni, passaggi, ripetizioni, esami, esiti formativi od occupazionali	Istituto, filiera o polo formativo, Provincia, Regione, Italia	Partecipazione alle scelte in tema di politica evolutiva e formativa. Partecipazione in progetti integrati di insegnamento, alternanza, apprendistato, formazione continua, ecc.
Ministero	Frequenze, licenziamenti, abbandoni, passaggi, ripetizioni, esami, esiti formativi od occupazionali	Dati aggregati per Province e Regione, tipo di filiera formativa	Interventi specifici per filiera formativa, valutazione, programmazione e finanziamento interventi, benchmarking interno e internazionale, interventi normativi e programmatici, legame con formazione post diploma

(*) pur se dotati di poteri e competenze diverse, gli Enti elettivi e gli organi decentrati del Ministero sono considerati congiuntamente per livello territoriale di pertinenza.

Nella tabella si sottolineano in particolare, rispetto agli utilizzi più scontati, quali quelli di programmazione e finanziamento delle attività da parte delle Istituzioni preposte (Province, Regioni, Stato), quelli che interessano gli Istituti o sedi formative, le famiglie, gli operatori economici ai vari livelli territoriali, i servizi sociali e di orientamento e, più in generale, i servizi di politica attiva del lavoro di livello regionale o provinciale.

L'autonomia degli Istituti scolastici richiede infatti che questi sappiano prendere in carico la gestione delle relazioni con gli allievi e con le loro famiglie in chiave sia di programmazione formativa e di rapporti con il territorio, sia di controllo e prevenzione degli abbandoni. Occorre quindi che sappiano utilizzare le informazioni relative alle frequenze degli allievi, ai passaggi a o da altro istituto o soggetto formativo, alle bocciature, ripetenze e abbandoni per poter riconfigurare in modo dinamico l'offerta formativa e per poter contrastare il disagio scolastico, combatterlo tempestivamente attivando i servizi sociali del territorio, concorrere alla definizione di misure atte a rimediare all'abbandono, una volta verificatosi, collaborando con gli altri soggetti del sistema provinciale di istruzione e formazione, partecipare in modo più consapevole alla progettazione dei corsi sperimentali triennali di istruzione e formazione o alle iniziative in alternanza scuola lavoro. Anche il mondo della formazione, chiamato spesso ad intervenire per rimediare almeno in parte ai problemi nati nei percorsi scolastici tradizionali, non può che trarre giovamento da una conoscenza più approfondita e tempestiva del fenomeno degli abbandoni, per meglio programmare i propri interventi.

D'altro lato, anche le famiglie possono usare queste informazioni sia in chiave preventiva, di orientamento delle scelte scolastiche dei loro figli, sia di monitoraggio della loro frequenza, nella prospettiva di relazioni più strette ed efficaci con la scuola, soprattutto nei casi maggiormente problematici.

Un altro utilizzo che di norma non viene adeguatamente considerato riguarda la connessione tra i dati del sistema informativo scolastico e la programmazione dei servizi sociali e delle politiche attive del lavoro, a livello regionale e provinciale, nonché con l'attivazione di specifici servizi sociali necessari per far fronte ai casi di maggiore difficoltà. Basti pensare alla crescente presenza di studenti stranieri nelle varie filiere formative, messa in luce da tutte le ricerche in argomento (cfr. da ultimo, Fondazione ISMU, 2007). In linea generale i dati relativi alla distribuzione, territoriale e per filiera formativa, degli abbandoni e dei casi a rischio di abbandono o dei casi di evasione dell'obbligo scolastico sono necessari per strutturare politiche mirate di prevenzione, orientamento, inserimento lavorativo o formativo nella fase di assolvimento dell'obbligo. Allo stesso titolo questi dati, a livello locale, sono necessari per attivare specifici interventi integrati, in accordo con i Comuni o con le associazioni di terzo settore che operano in questi campi. Questi dati possono essere anche inclusi in Osservatori sul disagio sociale (di norma la frequenza scolastica, gli abbandoni, le ripetenze, sono ad un tempo sintomo e concausa del disagio sociale e prodromi dell'esclusione sociale) o in una

specifica partizione di Osservatori scolastici regionali o provinciali e la tempestività e completezza dei dati è sicuramente funzionale ad un efficace utilizzo dei dati degli Osservatori.

Da ultimo, nel campo degli utilizzi meno evidenti dei dati del sistema, va considerato quello che possono farne gli operatori economici a livello locale e regionale, sia per concorrere alla programmazione degli interventi in modo più informato e consapevole, sia per attivare specifici interventi di alternanza scuola lavoro, di inserimento lavorativo di apprendisti, di promozione di stage professionalizzanti.

Parte II

**LO STATO DELL'ARTE
DEL SISTEMA INFORMATIVO
PER IL DIRITTO-DOVERE ALL'ISTRUZIONE
E ALLA FORMAZIONE**

Capitolo 3

L'implementazione del sistema informativo per il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione: rete nazionale ed esperienze locali

Domenico SUGAMIELE - Claudio TORRIGIANI¹

1. Il governo territoriale del sistema: evoluzione e nodi critici

Il presente capitolo intende presentare le linee generali dello stato dell'arte e del processo evolutivo delle anagrafi nel quadro delle esperienze nazionali in corso e, in particolare, l'analisi di alcune realtà regionali: Emilia Romagna, Liguria e Toscana. Si tratta di tre di realtà che, come emerge dai Rapporti di monitoraggio sull'obbligo formativo condotti dall'ISFOL, sono considerate all'avanguardia rispetto alla tematica delle anagrafi nel panorama nazionale e che presentano un'evoluzione del processo di integrazione istituzionale che ha attraversato le problematiche tipiche di questo tipo di sistema e che può essere di aiuto per comprendere quali siano le criticità nell'implementazione di una rete nazionale e le possibili soluzioni.

Nello specifico si è cercato di indagare lo stato di avanzamento delle anagrafi e dell'implementazione dei sistemi informativi regionali al fine di individuare modelli che possano essere ripresi in ambito nazionale per la realizzazione degli obiettivi posti dalla recente legislazione sul diritto-dovere che prevede la costituzione delle anagrafi regionali e nazionali di tutti i giovani fino al diciottesimo anno di età. La scelta delle Regioni e delle Province di indagine è stata attenta a individuare le realtà territoriali che si prestano a modelli di integrazione istituzionale sistemica e di sviluppo di *governance* territoriale e non risponde a giudizi di valore rispetto ad altre realtà.

La scelta della Toscana è stata dettata dalla particolare organizzazione incentrata sugli Osservatori scolastici provinciali (OSP). Organizzazione che è antecedente alla stessa normativa sull'obbligo formativo e che è il frutto dall'iniziativa spontanea della Provincia di Pisa. Parimenti la scelta della Regione Liguria si è basata sul fatto che la spinta alla strutturazione della base dati regionale è stata generata da una realtà provinciale, la Provincia di Genova. La scelta della Regione Emilia Romagna è stata operata perché rappresenta un modello avanzato di ana-

¹ I paragrafi 1 e 3 sono stati redatti da D. Sugamiele, il paragrafo 2 da C. Torrigiani.

grafe regionale che si è sviluppato in corrispondenza di una legislazione regionale (unico caso in Italia) che ha interessato tutto il sistema educativo, di istruzione e formazione. Si è voluto focalizzare l'attenzione su due modelli che pur presentando caratteristiche simili si differenziano per le modalità di costruzione e implementazione: una, quella Toscana e della Liguria, costruita a partire dalle realtà provinciali e l'altra, quella Emiliana, costruita su base regionale e strutturata, comunque, come un sistema di *governance* territoriale imperniato sul livello provinciale.

Nelle analisi delle realtà regionali e provinciali si è posta l'attenzione sui nodi quali: la struttura del sistema informativo e della banca dati; la mappa dei flussi dell'anagrafe; il modello di responsabilità e di servizio. Gli studi di caso intendono fornire, senza esprimere giudizi di valore, elementi di analisi per individuare le positività ma anche le criticità dei sistemi informativi regionali. Criticità che possono derivare anche dallo sviluppo del Sistema informativo del Ministero dell'istruzione che, come accennato nel capitolo 2, si sta modificando nell'ottica di un sistema aperto e "federato".

1.1. *I nodi problematici dell'integrazione istituzionale*

Per un'analisi comparativa dello stato di avanzamento delle anagrafi sull'obbligo formativo e sui fattori che ne hanno consentito l'implementazione nelle singole Regioni si può fare riferimento ai rapporti di monitoraggio dell'obbligo formativo realizzati dall'ISFOL. In particolare, il paragrafo successivo, *Lo stato di avanzamento delle anagrafi*, rielabora quanto desunto dal Sesto rapporto di monitoraggio del giugno 2006 (ISFOL, 2006).

Dall'analisi dei rapporti di monitoraggio e dalle rilevazioni fatte nelle realtà oggetto di specifica indagine sono emerse le difficoltà che hanno avuto i sistemi regionali nell'implementazione delle politiche dell'obbligo formativo/diritto-dovere. Difficoltà indotte sia dal quadro legislativo in continua evoluzione sia dalla fatica di molte istituzioni locali a sviluppare azioni nelle zone di "confine" tra istruzione e formazione professionale. E ciò appare causato anche dal gravoso impegno nel campo del sistema scolastico e formativo a cui sono state chiamate le amministrazioni locali con il processo di delega di competenze.

I nodi critici che hanno frenato l'azione delle Regioni e che in alcune realtà regionali non sono ancora completamente sciolti possono essere circoscrivibili in:

- problemi legati all'aumento e allo sviluppo del grado di integrazione interistituzionale a livello locale e non solo e del dialogo tra Regioni, Province, Organi decentrati del Ministero dell'istruzione, nuovi Servizi per l'Impiego, ecc.;
- costruzione delle anagrafi regionali dei giovani in obbligo e la creazione di flussi informativi stabili tra il sistema regionale e il sistema dell'istruzione;
- riqualificazione funzionale dei Centri per l'Impiego (CPI) necessaria all'accoglimento dei nuovi compiti di informazione, orientamento e tutorato diretti all'utenza;

- riqualificazione e ripensamento profondo delle caratteristiche e della qualità della formazione di base per l'assolvimento dell'obbligo;
- problematiche relative alla formazione aggiuntiva per gli apprendisti in obbligo.

L'integrazione istituzionale si è sviluppata in modo significativo nel Centro Nord (nelle Regioni dove si è avviato subito il processo di decentramento alle Province) con la creazione di Cabine di regia e di Gruppi di lavoro interistituzionali che, a fianco delle problematiche sulle anagrafi, hanno visto un attivo coinvolgimento delle amministrazioni provinciali nella organizzazione dei CPI.

Le Regioni che hanno prima sviluppato il dialogo istituzionale hanno tratto vantaggio sia nell'organizzazione delle anagrafi regionali per l'obbligo formativo sia nella creazione di reti informative intraregionali, che hanno messo in comunicazione Regione, Province, CPI e Agenzie formative, Uffici scolastici regionali e provinciali e istituzioni scolastiche. In questo senso è stata di rilevante importanza la soluzione individuata nel 2001 dal Ministero dell'Istruzione per la raccolta di dati presso le scuole, attraverso la rete Internet. Una soluzione che ha consentito la diffusione dei dati verso i sistemi regionali, ha favorito le amministrazioni regionali che non avevano organizzato forme di collegamento alternative con il sistema scolastico, ed ha consentito di razionalizzare il lavoro delle scuole da un lato e degli utilizzatori dei dati dall'altro.

Per quanto riguarda, invece, i flussi informativi intraregionali e la costruzione delle anagrafi locali, ciascuna Regione si è organizzata in modo autonomo. Tuttavia, dai Rapporti annuali dell'ISFOL sembrano prevalere due modelli: uno caratterizzato dalla creazione di un archivio centrale a livello regionale e uno caratterizzato dalla creazione di archivi provinciali. In entrambi i casi il sistema è collegato con le banche dati del Ministero dell'Istruzione per il carico dei dati, con le Agenzie formative e le banche dati regionali dell'apprendistato per il controllo dei percorsi formativi dei giovani in diritto dovere, con il sistema dei CPI. Nella maggior parte delle Regioni si opera il riscontro dei dati provenienti dal sistema scolastico con le anagrafi comunali dei residenti e in alcuni casi si utilizzano le anagrafi sanitarie.

Lo stato di avanzamento complessivo si caratterizza per una elevata disomogeneità territoriale sia per la costruzione delle anagrafi sia per le attività della rete dei Centri per l'impiego. Le Regioni del Sud sono in grande ritardo e il loro quadro informativo sulla riforma e sulle attività correlate, dalle azioni di orientamento alla stessa offerta formativa, risulta scarso e frammentario.

1.2. Il coordinamento dei sistemi regionali per l'obbligo formativo

In questo processo di sviluppo di *governance* territoriale il ruolo dei CPI appare quello che più di tutti vada indagato per definirne meglio le funzioni e i ruoli. L'introduzione del diritto dovere fino ai 18 anni di età comporta la ridefinizione delle politiche dell'offerta formativa in modo da rendere, in prospettiva, sempre più residua-

le il ruolo dei CPI. Nelle realtà regionali più attive, le istituzioni scolastiche e formative sono state chiamate, infatti, a rivedere i loro modelli organizzativi in termini di rete territoriale e, in questo senso, hanno sviluppato progetti interistituzionali, azioni e attività di orientamento nel territorio. Sono sempre più frequenti le attività di orientamento realizzate dalla rete delle istituzioni scolastiche e dai Centri di formazione professionale mirate a moduli formativi e *target* specifici, sviluppando al loro interno professionalità per funzioni di accoglienza, orientamento e tutoraggio.

Negli ultimi anni si è registrato un consolidamento delle strutture di regia dell'attuazione del diritto-dovere nel governo del sistema e un progresso nelle modalità di collaborazione territoriale nelle Regioni che già avevano consolidato forme di coordinamento. Mentre, nelle Regioni dove il processo di decentramento è in ritardo si registra una preoccupante *impasse* nelle modalità di collaborazione e, conseguentemente nella realizzazione della riforma. Insomma, nelle Regioni dove i processi di delega alle Province sono avvenute in ritardo o sono rimaste allo stato iniziale si registrano le maggiori lentezze e sono evidenti le difficoltà del dialogo istituzionale.

Nelle Regioni del primo gruppo è interessante osservare come il processo di coordinamento dei flussi di comunicazione e delle attività abbia dato luogo a forme di cooperazione di più servizi e istituzioni per lo svolgimento di azioni specifiche, siano esse di monitoraggio, di definizione di standard e della certificazione, oppure di sensibilizzazione ed informazione degli operatori. Così come appare interessante notare che, nelle Regioni del Nord e in alcune del Centro, esistono livelli di collaborazione ed iniziative volte a creare nuovi servizi integrati, a partire da quelli esistenti, favorendo il processo di scambio di competenze degli operatori, sia a livello regionale, che provinciale, per giungere a ridefinire i confini dei singoli servizi e a creare staff integrati che presidiano tutto il ciclo di programmazione e monitoraggio dell'offerta formativa. Ne sono un esempio il modello degli Osservatori scolastici provinciali della Toscana.

Questi processi appaiono strettamente legati alla diffusione dell'attribuzione della delega alle Province che ha spostato le responsabilità attinenti la programmazione e la gestione dell'offerta formativa e ha favorito il coordinamento delle attività e l'organizzazione delle anagrafi.

Tab. 1 - Responsabilità operative attribuite alle Province per ripartizione territoriale. Valori %.

Funzioni di responsabilità attribuite	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Totale
Gestione dell'anagrafe dei giovani in obbligo formativo	87,0	70,0	88,9	47,1	74,4
Gestione dell'offerta formativa	87,0	65,0	100	35,3	73,1
Gestione dell'attività di apprendistato	82,6	65,0	88,9	52,9	73,1
Programmazione generale delle attività	65,2	65,0	88,9	35,3	64,1
Monitoraggio	30,4	20,0	16,7	5,9	19,2
N. casi oggetto dell'indagine	23	20	18	17	78

Fonte: dati ISFOL 2005

Dal sesto Rapporto ISFOL 2006 sull'obbligo formativo emerge che nelle Regioni del Centro si è operato il massimo trasferimento di responsabilità alle Province riguardante la gestione dell'offerta formativa, il monitoraggio, la gestione dell'apprendistato e dell'anagrafe mentre nelle Regioni del Sud si realizza il massimo della centralizzazione delle competenze a livello regionale.

2. L'evoluzione delle anagrafi nel quadro nazionale²

La realizzazione delle anagrafi dei giovani in obbligo formativo risulta centrale rispetto all'implementazione di un sistema informativo per il diritto-dovere alla istruzione ed alla formazione. Se infatti, sul versante dell'azione pubblica in risposta ai bisogni espressi dal contesto, l'offerta di istruzione e formazione e le azioni a contrasto della dispersione costituiscono il cuore del sistema, le anagrafi possono davvero essere considerate come il presupposto del suo funzionamento: senza *data base* completi ed aggiornati non può infatti esistere un modello efficiente di intervento volto al recupero dei giovani in obbligo, se si eccettuano realtà molto circoscritte, dove i contatti interistituzionali tra i soggetti possono sopperire alla mancanza di un disegno di sistema, ad esempio attraverso la segnalazione tempestiva degli abbandoni.

2.1. Lo stato di avanzamento delle anagrafi regionali

Come si può osservare nella tabella 2, riportata sotto, le Regioni del Nord appaiono in grado di fornire informazioni pressoché complete sullo stato formativo dei giovani in obbligo, con l'unica eccezione del Friuli Venezia Giulia, che ancora non dispone di un sistema completo di anagrafe.

Il Centro presenta situazioni diversificate, in quanto a fronte di un sistema completo della Toscana, e della presenza di *data base* abbastanza completi nelle Marche ed in Umbria – dove mancano alcune informazioni – il Lazio fornisce solo pochi dati.

Al Sud infine solo il Molise fornisce al momento informazioni complete, mentre la Puglia possiede informazioni a livello regionale e la Campania dispone di dati completi solo per le Province di Avellino e Benevento. La Sardegna è in condizione di fornire i dati sui giovani a scuola e in formazione professionale e l'Abruzzo trasmette i dati relativi ai giovani inseriti nei percorsi scolastici nelle diverse Province.

² Il presente paragrafo riprende, rielaborandolo in forma sintetica, quanto desunto sullo stato di avanzamento delle anagrafi regionali e provinciali in ISFOL, *Verso il successo formativo - Sesto Rapporto di monitoraggio dell'obbligo formativo*, Roma, 2006b, in http://www.isfol.it/BASIS/web/prod/document/DDD/sfn_pub27.htm, (21.04.07).

Tab. 2 - *Disponibilità di informazioni relative allo stato formativo dei giovani 14-17enni presso le anagrafi regionali*

Regioni	Scuola	Formazione professionale	Apprendistato	Fuori dal percorso
Piemonte	Fornite	Fornite	Fornite	Fornite
Valle d'Aosta	Fornite	Fornite	Fornite	Fornite
Lombardia	Fornite	Fornite	Fornite	Fornite (1)
Bolzano	Fornite	Fornite	Fornite	Fornite
Trento	Fornite	Fornite	Fornite	Non fornite
Veneto	Fornite	Fornite	Fornite	Fornite
Friuli Venezia Giulia	Non fornite	Fornite	Fornite	Non fornite
Liguria	Fornite	Fornite	Fornite	Fornite
Emilia-Romagna	Fornite	Fornite	Fornite	Non fornite
Toscana	Fornite	Fornite	Fornite	Fornite
Umbria	Fornite parz. (2)	Fornite	Fornite	Fornite parz. (2)
Marche	Fornite (1)	Fornite	Fornite	Fornite (1)
Lazio	Non fornite	Fornite parz. (3)	Fornite parz. (3)	Non fornite
Abruzzo	Fornite	Non fornite	Non fornite	Non fornite
Molise	Fornite	Fornite	Fornite	Fornite
Campania	Fornite parz. (3)	Fornite parz. (3)	Fornite parz. (3)	Fornite parz. (3)
Puglia	Fornite parz. (4)	Fornite parz. (4)	Non fornite	Fornite parz. (4)
Basilicata	Non fornite	Fornite parz. (5)	Non fornite	Non fornite
Calabria	Non fornite	Non fornite	Non fornite	Non fornite
Sicilia	Non fornite	Non fornite	Non fornite	Non fornite
Sardegna	Fornite	Non fornite	Fornite	Non fornite

Fonte: Rapporti regionali di monitoraggio.

(1) = con alcune eccezioni

(2) = solo per la Provincia di Perugia

(3) = per alcune Province

(4) = solo a livello regionale

(5) = solo per Potenza

Dalla lettura dei dati regionali emergono alcune considerazioni.

- Sebbene prevalga il modello di anagrafe organizzata a livello provinciale, alcune Regioni (Veneto, Molise, Sicilia) hanno scelto di gestire le informazioni a livello regionale, mentre altre (Toscana, Emilia Romagna, Marche, Liguria, e, in prospettiva Friuli Venezia Giulia, Abruzzo) prevedono la compresenza dei due sistemi (regionale e provinciale) considerando più funzionale il livello provinciale per acquisire e gestire i dati ma realizzando, al tempo stesso, una piattaforma regionale in grado di interfacciarsi con quelle provinciali.
- Non esiste una equivalenza assoluta tra il possesso di un adeguato sistema di anagrafe e la capacità dell'Amministrazione regionale di fornire tutte le informazioni necessarie al monitoraggio dei giovani (ad esempio Regioni quali la Sardegna o il Friuli Venezia Giulia, pur non disponendo di sistemi efficienti di anagrafe, risultano comunque in condizione di fornire alcune informazioni). D'altra parte la possibilità di attivare immediati interventi di recupero dei giovani fuoriusciti dai canali formativi è del tutto condizionata dal possesso di un sistema integrato ed efficiente di anagrafe in grado di informare tempestivamente sullo stato formativo di ciascun ragazzo. Appare quindi evidente l'esigenza di un ulteriore sforzo delle Amministrazioni regionali per la costruzione

di sistemi di anagrafe, attività che non tutte le Regioni sembrano ancora percepire come prioritaria.

- Negli ultimi anni alcune Amministrazioni hanno avviato progetti che potranno conseguire risultati nel prossimo periodo, come ad esempio nel caso della Regione Sicilia, che ha impegnato risorse significative su un progetto regionale di anagrafe dell'obbligo che costituisce un banco di prova della capacità di un sistema regionale di governare e gestire un'anagrafe di grande mole e complessità quale quella siciliana che, tra l'altro, non poteva contare in partenza su una rete moderna ed efficiente di CPI come avviene per altre amministrazioni del Centro-Nord³.

2.2. Lo stato di avanzamento delle anagrafi provinciali

L'indagine⁴ svolta dall'ISFOL con la collaborazione del CESOS sulle Province presenta alcuni elementi di interesse, soprattutto in considerazione del fatto che il livello provinciale è quello presso il quale negli ultimi anni si è registrata una consistente attivazione sul fronte della costruzione delle basi dati informative sull'utenza (2006a).

Come si osserva nella tab. 3, riportata di seguito, la percentuale di Province in possesso di una anagrafe risulta superiore all'80% (64 casi). Gli scostamenti tra le quattro ripartizioni territoriali non sembrerebbero molto accentuati; è tuttavia probabile che, tra quelle che non hanno risposto, poche Province possiedano una anagrafe; il Centro è l'area territoriale che registra il massimo sviluppo – quasi il 90% delle Province possiede l'anagrafe – il Nord è sopra la media nazionale mentre le Province del Sud si attestano al 70%.

Tab. 3 - Presenza di un'anagrafe provinciale dei giovani in obbligo formativo per ripartizione territoriale - valori %

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Totale	N. casi
Esiste l'anagrafe	83	83	89	71	82	64
Non esiste l'anagrafe	17	15	11	29	18	14
Totale	100	100	100	100	100	
N. casi	23	20	18	17	78	

Fonte: dati ISFOL 2005

³ Questo progetto prevede, oltre alle attività a carattere tecnico relative alla creazione dei data base, numerose azioni di sensibilizzazione degli attori locali, attraverso seminari informativi presso tutte le Province, azioni di formazione degli operatori coinvolti nel progetto (ed in particolare la formazione dei dipendenti di tutti i Comuni siciliani che gestiscono i dati sui residenti, tramite formazione diretta e a distanza, con il coinvolgimento di 450 dipendenti degli Uffici comunali interessati), nonché un'attività di assistenza tecnica al territorio che appare particolarmente rilevante se si considera la mole di operatori interessati in tutta la Regione.

⁴ I dati desunti da questa indagine non fanno riferimento a tutte le Province, ma solo alle 78 che hanno risposto al questionario.

La gestione di questa fondamentale infrastruttura è affidata nella maggior parte dei casi ad Assessorati ed uffici provinciali o a Società controllate dalla Provincia (50%) mentre nel 30% dei casi sono i CPI a occuparsene; per 12 casi su 70, infine, la gestione è riconducibile direttamente alla Regione o a Società strumentali promosse dalle Regioni (cfr. tab. 4).

Tab. 4 - *Tipo di struttura che gestisce la banca dati dell'anagrafe provinciale dell'obbligo formativo**

Gestore	Valore Assoluto	Valore %
Provincia, Uffici e Servizi dell'Amministrazione provinciale	37	50,0
Centri per l'Impiego	21	28,4
Regione e Uffici della Regione	12	16,2
CSA	2	2,7
Società esterne	2	2,7
Totale	74	100,0

Fonte: dati ISFOL 2005

* 64 Province hanno fornito una sola risposta, 10 Province ne hanno fornite due

Per quanto riguarda poi il supporto tecnologico della banca dati dell'anagrafe dall'indagine risulta che esso è in larga parte informatizzato (64%); pochissimi sono i casi in cui viene utilizzato il solo materiale cartaceo (8%), mentre la gestione dei dati attraverso Internet riguarda per ora poco più di un quarto delle Province (28%), concentrate soprattutto nel Nord Ovest (cfr. tab. 5).

Tab. 5 - *Supporto utilizzato per la banca dati dell'anagrafe provinciale dell'obbligo formativo - valori %*

Supporto	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud	Totale	N. casi
Cartaceo	5	12	6	8	31	5
Informatizzato	45	53	81	92	64	42
Internet	30	35	13	-	28	18
Totale	100	100	100	100,0	100	
N. casi	20	17	16	12	65	

Fonte: dati ISFOL 2005

Quest'ultimo dato risulta di estrema importanza: la collocazione sul Web delle anagrafi costituisce infatti una vera e propria "soglia tecnologica" che consente di promuovere l'interoperatività tra le istituzioni, cioè la possibilità, per la molteplicità di istituzioni coinvolte, di gestire in termini trasparenti ed in tempo reale processi decisionali ed operativi complessi.

Indipendentemente dalla presenza di un'anagrafe finalizzata alla gestione dell'obbligo formativo, è stato richiesto alle Province di valutare il grado di completezza delle informazioni contenute nelle banche dati da loro gestite. Le tre dimensioni esplorate sono:

- la consistenza delle leve anagrafiche (intesa come informazioni relative alla quantità, sesso, nominativi, indirizzi, ecc. dei giovani in età di obbligo formativo),
- le scelte del percorso formativo,
- lo stato formativo dei giovani.

Le risposte si distribuiscono in maniera omogenea, evidenziando valori simili per le tre dimensioni. Le informazioni completamente mancanti costituiscono il 12%-15% dei casi esaminati; le informazioni parziali riguardano una quota compresa nell'intervallo fra il 47% e il 57% delle risposte, infine, le informazioni complete riguardano una quota compresa fra il 30% e il 38% delle Province.

La situazione prevalente è quindi costituita dalla presenza di informazioni parziali, dato che sembrerebbe connotare una situazione di lavori ancora in corso nella costruzione dei sistemi informativi.

L'analisi territoriale mostra come il livello di maggiore completezza delle informazioni si rilevi presso le Province del Nord Est, seguite dal Centro, dove, come avevamo visto, si riscontra la più alta percentuale di sistemi di anagrafe. Prevale invece la situazione di informazioni mancanti soprattutto al Sud, particolarmente con riferimento al dato inerente lo stato formativo dei giovani.

Un aspetto di particolare interesse è costituito dall'esame delle basi dati utilizzate per l'incrocio delle informazioni sullo stato formativo dei giovani.

L'analisi evidenzia che, come prevedibile: tre quarti delle Province utilizzano le banche dati dei Centri per l'Impiego e delle scuole; a queste ultime vanno aggiunte un 18% di Province che acquisiscono informazioni, evidentemente relative ai giovani a scuola, dai Centri Servizi Amministrativi. Oltre un terzo delle Province opera il confronto con le anagrafi comunali dei residenti. Meno del 4% utilizza le anagrafi sanitarie. Interessante il dato, seppure non alto, relativo all'utilizzo (6,4 su media nazionale) delle banche dati dei servizi sociali, che abbiamo altre volte indicato come un elemento che denota un buon livello qualitativo dei sistemi.

2.3. I modelli

Per quanto attiene ai modelli di anagrafe quello che viene confermato prevede, a partire dalle basi dati comunali sui residenti, la sottrazione nominativa dei ragazzi che sono iscritti a scuola (dati forniti dalle scuole), in formazione professionale (dati forniti dalle agenzie formative) e di coloro che sono assunti con contratto di apprendistato (dati presenti presso i CPI). I nominativi rimasti risultano corrispondere a ragazzi fuori dai percorsi presso i quali si devono attivare le necessarie azioni di informazione, orientamento e tutorato a cura dei CPI competenti per territorio. Questo indipendentemente dall'accentramento provinciale o regionale dell'anagrafe.

Laddove si sia costruita o si stia costruendo una anagrafe a livello regionale, esistono due possibilità: la prima è che l'anagrafe regionale integri le singole ana-

grafi provinciali, la seconda è che l'anagrafe si collochi esclusivamente a livello regionale. Nel primo caso, esiste l'esigenza di raccordare le basi dati provinciali a quelle regionali, processo che si pone anche in relazione alla recente evoluzione normativa, che prefigura uno scenario in cui le banche dati locali sono collegate all'anagrafe nazionale degli studenti.

Un elemento significativo per valutare il ruolo delle anagrafi è la correlazione tra l'anagrafe e l'osservatorio scolastico provinciale. In alcuni casi l'anagrafe nasce da un humus preesistente costituito da una tradizionale attenzione al problema dell'istruzione e della formazione: è questo, ad esempio, il caso della Toscana dove l'anagrafe nasce sul preesistente osservatorio scolastico. Viceversa, alcune Province che sono riuscite a costruire un sistema informativo efficace, si sono successivamente attivate per dar vita, a fianco dell'anagrafe per l'obbligo formativo, ad un Osservatorio scolastico provinciale, come nel caso della Provincia di Genova.

Inoltre, i dati da raccogliere e monitorare sono definiti normalmente da standard regionali o provinciali. I sistemi più avanzati consentono di associare a questi dati ulteriori informazioni come nel caso in cui le anagrafi svolgano appunto anche la funzione di Osservatori Scolastici Provinciali (Toscana), oppure provvedono a registrare se un giovane disperso è preso in carico dai CPI per gli interventi personalizzati necessari a ricondurlo in uno dei canali per l'assolvimento dell'obbligo (Genova).

L'obiettivo ultimo deve essere, in sostanza, realizzare sistemi di anagrafe che permettano verifiche tempestive dello stato formativo di ciascun giovane. In tal senso solo un sistema che registri tutte le informazioni che lo riguardano (la sua storia, i suoi contatti con le istituzioni, quali scuole, CPI, Servizi sociali, provvedimenti legati alla Giustizia minorile - nel rispetto della normativa sulla *privacy*) può davvero permettere a chi di dovere (a partire dai tutor dei CPI) di ricostruire la storia formativa e personale del giovane garantendo un intervento organico ed integrato con i diversi attori istituzionali che si sono occupati del singolo ragazzo.

Il lavoro di trasformazione delle anagrafi regionali dell'obbligo formativo in anagrafi regionali degli studenti e la creazione di una anagrafe nazionale degli studenti che raccoglie ed integra tutte le basi dati regionali appare un lavoro estremamente complesso ed articolato rispetto al quale non è possibile prevedere tempi brevi, anche perché risente della grande varietà di avanzamenti delle anagrafi locali. L'unica cosa certa è che si vuole portare a compimento tale impresa bisognerà prevedere una grande mole di attività non soltanto sul fronte tecnico, ma soprattutto su quello delle relazioni interistituzionali tra i numerosi soggetti coinvolti, prevedendo lo stanziamento di risorse umane in particolare sul fronte dell'assistenza tecnica agli attori del sistema.

2.4. *Le caratteristiche del sistema: i dati quantitativi*

L'osservazione delle caratteristiche della popolazione che rappresenta il *target* di riferimento per il diritto-dovere evidenzia la presenza di quasi 2 milioni e 300

mila giovani fra i 14 ed i 17 anni suddivisi sostanzialmente a metà fra maschi (51,4%) e femmine (48,6%) ed equidistribuiti fra le quattro classi di età.

Sensibilmente diversificata è invece la composizione percentuale per ripartizione territoriale, che si caratterizza per una forte prevalenza di popolazione giovanile residente nelle otto Regioni meridionali (44,6%) (cfr tab. 6).

Tab. 6 - *Composizione percentuale dei giovani di 14-17 anni, per ripartizione territoriale*

Territorio	14-17anni in %
Nord-ovest	22,2%
Nord-est	15,8%
Centro	17,4%
Sud	44,6%
Totale	100%

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT

I dati disponibili permettono di mettere in luce una netta discrepanza fra i dati dell'ISTAT e quelli disponibili nei monitoraggi regionali: fra i primi ed i secondi, infatti, si è rilevata una differenza di oltre 850 mila giovani, pari a ad oltre il 37% della classe di giovani considerata.

L'analisi per aree geografiche di riferimento evidenzia la estrema differenziazione delle diverse circoscrizioni territoriali: nel solo Centro-Sud si concentra l'83,3% dei dati mancanti, mentre, al contrario, nelle Regioni nord-occidentali la mancanza di informazioni riguarda solo il 5,2% dei giovani in età.

In una posizioni intermedia si colloca il Nord Est, in cui la percentuale di giovani non censiti per quel che concerne lo stato formativo si attesta su un valore pari al 32,3%, dunque di poco inferiore a quello medio nazionale.

Per avere tuttavia una dimensione più realistica e puntuale della presenza di informazioni occorre analizzare il dato a livello regionale.

Sulla base dei dati ricevuti dalle singole Regioni e dal confronto di questi con i dati dell'ISTAT sulla popolazione, è possibile dividere le aree regionali in 5 fasce. Essi consentono di riunire, in gruppi sostanzialmente omogenei dal punto di vista statistico, le aree regionali, ma occorre comunque sottolineare che anche all'interno delle stesse tipologie coesistono situazioni che sono assai diversificate.

È evidente come le lacune informative rendono difficile ricostruire il quadro d'insieme sulla condizione formativa dei giovani in obbligo formativo/diritto-dovere ed appare anche chiaro come il conseguente livello di conoscenza, spesso viziato e ridotto dalla mancanza di importanti informazioni, possa costituire un serio ostacolo alla programmazione di attività finalizzate all'accompagnamento dei giovani ed al loro successo formativo. Da questo punto di vista basta riferirsi al fatto che in 9 aree territoriali, cui fa riferimento il 39% della popolazione residente (pari a circa 900.000 giovani) in età di diritto-dovere, mancano le informazioni sui giovani fuori da tutti i percorsi, ovvero quelle informazioni che rappresentano una

delle basi informative necessarie per lo svolgimento delle attività da parte dei Centri per l'impiego.

Dal punto di vista della composizione complessiva dello stato formativo dei giovani, il quadro che emerge è quello di seguito riportato.

La classe di età relativa al diritto-dovere risulta essere nell'assoluta maggioranza all'interno dei percorsi scolastici (90,4%), mentre il restante 10% viene suddiviso fra coloro che sono iscritti alla formazione professionale (4,1%), che sono assunti con contratto di apprendistato (1,9%), o che sono fuori da tutti i percorsi (3,6%).

È evidente che nella lettura di tale distribuzione dei dati bisogna tenere presente che i valori sono riferiti solo ad una parte dei giovani, quelli cioè di cui, sulla base dei dati ricevuti, è certa la collocazione in una delle tipologie di condizione formativa. Essa, comunque, rispecchia certamente, per ordine di grandezza, la distribuzione reale presente nel Paese. A tale proposito è opportuno ricordare che un'elaborazione dell'ISFOL (ISFOL, 2005b, 162), relativa tuttavia all'anno scolastico e formativo 2003-04, stimava in circa il 92% i giovani a scuola, il 3,2% gli iscritti nella formazione professionale, il 2,0% i giovani assunti con contratto di apprendistato, il 2,8% quelli non inseriti in alcun percorso formativo.

È inoltre interessante segnalare che lo stesso Rapporto ISFOL ha sottolineato che solo una percentuale estremamente limitata degli apprendisti in obbligo ha potuto svolgere le ore di formazione esterna all'azienda previste dalla normativa e, pertanto, se ai quasi 66.000 giovani che sono rimasti al di fuori dei canali della scuola e della formazione professionale si aggiungono gli apprendisti che non hanno ricevuto formazione esterna, il totale di coloro che sono rimasti fuori da percorsi formativi ammonta a circa 100.000, pari al 4,5% dei giovani in obbligo.

3. Il nuovo sistema informativo del Ministero dell'Istruzione: il SIDI Scuola

Il Sistema informativo del Ministero della Pubblica Istruzione (SIDI) ha subito negli ultimi dieci anni profondi cambiamenti che hanno accompagnato i processi di trasformazione del sistema scolastico sia dal punto di vista amministrativo che delle riforme ordinamentali. L'aggiornamento continuo delle tecnologie e dell'architettura sistemica è stato indirizzato al sostegno dei nuovi processi di gestione amministrativa e a sostenere le istituzioni scolastiche nei nuovi compiti derivanti dall'attribuzione dell'autonomia. Le scuole, infatti, sono chiamate quotidianamente a sviluppare interazioni con l'esterno per rispondere a nuove istanze istituzionali e sociali del territorio in cui operano, in un contesto che vede crescere l'iniziativa degli Enti locali e la domanda degli attori sociali.

3.1. L'evoluzione del sistema informativo

Negli ultimi anni, per agevolare il profondo cambiamento istituzionale cui è stato soggetto il sistema scolastico, si è avviata una profonda trasformazione del Si-

stema informativo, tuttora in corso, che riguarda sia l'organizzazione che la struttura tecnologica.

La strategia di cambiamento delineata nel 2003/04 si è concentrata sulla trasformazione del sistema informativo da sistema di ripartizione a sistema di governo e controllo. Essa punta a superare l'attuale organizzazione centralista, incentrata sulla gestione del personale, pianificata sull'unità classe e povera di indicatori di risultato verso un'organizzazione che supporta l'autonomia, orientata alla misura del risultato, quantitativo e qualitativo, pianificata sulla centralità dell'alunno, realizzata in modo *bottom-up* e in cui le anagrafi rappresentano l'elemento di integrazione sistemico con l'esterno e le altre Amministrazioni.

Le linee generali di questa strategia sono state dettate dal nuovo modello di governo del sistema pubblico di istruzione nella prospettiva del federalismo e dei processi di *governance* territoriale che vedono un ruolo sempre più pregnante delle Regioni, degli Enti locali e delle stesse scuole autonome. Una trasformazione non ancora compiuta e il cui sviluppo appare frenato dai provvedimenti di centralizzazione amministrativa approvati in questi ultimi mesi.

La trasformazione consentirà di fornire una serie di servizi più efficaci ed efficienti per le scuole, i docenti, le famiglie e le amministrazioni locali.

Il sistema SIDI Scuola si compone di 3 sotto-sistemi: la Gestione degli alunni che comprende la gestione del curriculum, del portfolio e dell'offerta formativa; la Gestione bilancio; la Gestione delle retribuzioni e del fisco.

Il nuovo sistema, realizzato completamente in ambiente internet, prevede l'accesso via Web da qualunque postazione di lavoro. L'architettura finale prevede funzioni di cooperazione applicativa che consentono alle istituzioni scolastiche di utilizzare altri prodotti, anche per particolari aree di intervento. In particolare, assume rilievo la possibilità di utilizzare software delle Regioni e degli Enti locali per implementare l'anagrafe degli studenti che diviene una base dati autonoma ancorché connessa al SIDI (cfr. fig. 4).

Il SIDI prevede numerose funzioni che, ad esempio:

- consentiranno ad ogni docente e dipendente amministrativo di accedere on-line al proprio fascicolo personale, di consultare ed aggiornare on-line i dati di propria competenza, autenticando con la firma elettronica i vari atti (ad esempio le domande di inserimento in graduatoria);
- permetteranno alle famiglie l'accesso ai piani dell'offerta formativa delle varie scuole o le iscrizioni on-line dei propri figli alla scuola secondaria di secondo grado;
- consentiranno alle amministrazioni locali l'accesso al *data warehouse* e l'alimentazione e la consultazione dei dati anagrafici degli alunni del loro territorio, per controllare il fenomeno della dispersione scolastica.

L'iter per la gestione dell'anno scolastico nelle segreterie scolastiche, in riferimento agli alunni, prevede essenzialmente quattro fasi.

La *fase di inizializzazione dell'anno scolastico* nella quale si definisce il complesso delle operazioni di apertura e, in particolare: la predisposizione dell'anagrafica degli alunni e dei tutori-genitori; la programmazione dei piani di studio; la definizione degli orari delle lezioni e l'inserimento delle nuove iscrizioni.

La *fase di avvio* vero e proprio dell'anno scolastico nella quale si definisce: la composizione delle classi dei nuovi iscritti; la composizione automatica delle classi dei frequentanti; le procedure di rettifica e di composizione puntuale delle classi; l'associazione classe-docente-materie e la definizione degli orari settimanali.

La fase di *controllo nel corso dell'anno* che prevede la gestione: degli esoneri; delle assenze per classe e per alunno; dei trasferimenti ad altra scuola; delle valutazioni intermedie e parziali.

La *fase di fine anno* scolastico che prevede la gestione delle valutazioni finali e degli esami di Stato.

Inoltre, il Sistema consente alle segreterie di accedere ad un'altra serie di funzioni accessorie e dati comuni. In particolare, la gestione: dei documenti in entrata-uscita; delle sedi; dei contratti con i fornitori; degli organi collegiali; delle tasse, dei contributi e dei pagamenti.

3.2. *L'anagrafe nazionale degli alunni*

L'anagrafe nazionale degli alunni rappresenta il punto di confluenza delle informazioni di tutta la popolazione scolastica, prevedendo flussi adeguati sia per le scuole che utilizzano il SIDI scuola, sia per quelle che utilizzano altri prodotti. Essa sarà alimentata in coerenza con le fasi significative dell'attività scolastica e il transito delle informazioni sarà sempre governato dalle singole istituzioni scolastiche.

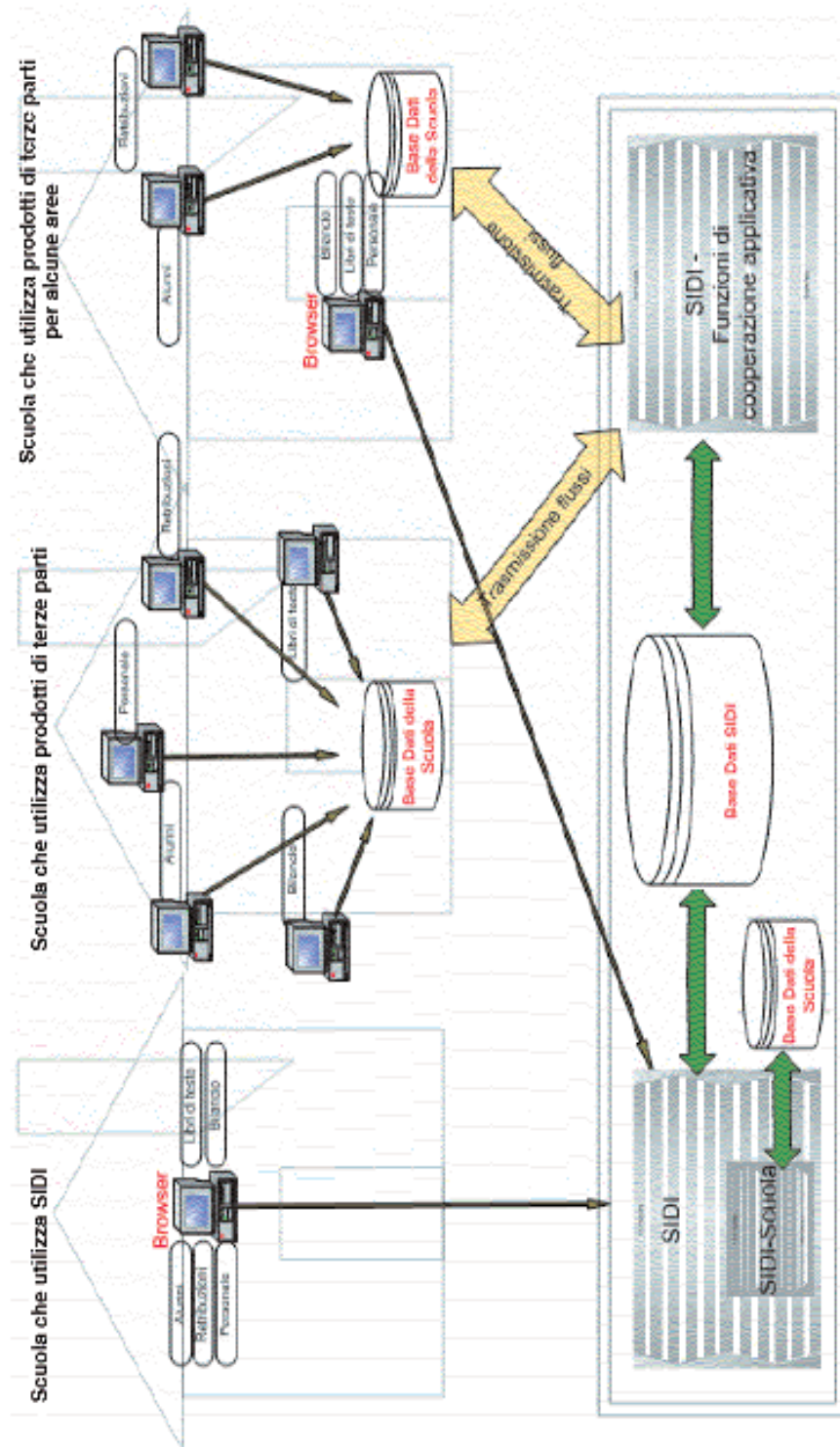
L'anagrafe nazionale degli alunni nasce per rispondere alle esigenze di:

- disporre di informazioni complete su tutta la vita scolastica degli studenti;
- garantire la permanenza dei dati anagrafici dell'alunno durante tutto l'iter scolastico;
- gestire con automatismi alcune operazioni (es. passaggio di ciclo e trasferimenti);
- controllare fenomeni complessi quali l'abbandono, la dispersione, gli esiti, ecc.;
- verificare le iscrizioni e gestire adeguatamente le risorse (umane e finanziarie).

A regime il flusso di alimentazione dell'anagrafe nazionale degli alunni avverrà solo dal SIDI scuola, direttamente per le scuole che già lo utilizzano per la gestione o tramite l'uso di apposite procedure da parte delle Istituzioni scolastiche che utilizzano altri pacchetti.

È previsto che partecipino alla composizione di questi flussi anche le *scuole non statali* a completamento del patrimonio informativo sulla popolazione scolastica.

Fig. 2 - Sistema Informativo del MPI - SIDI Scuola - Architettura finale

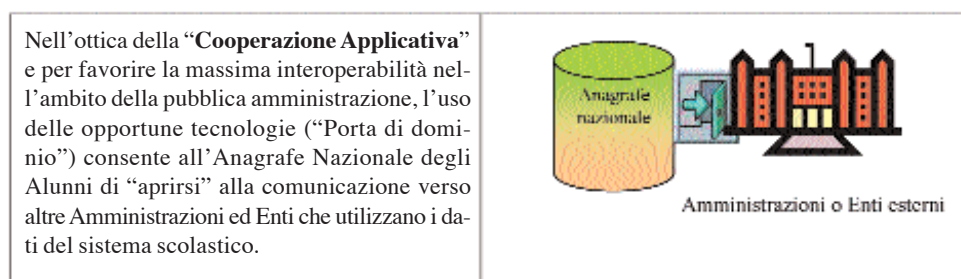


Fonte: MPI-RTI: EDS Electronic Data Systems- Auselda AED Group - Accenture - Enel APE

La base dati centrale dell'anagrafe nazionale degli alunni diventa fonte primaria del *Sottosistema di Governo e Controllo*.

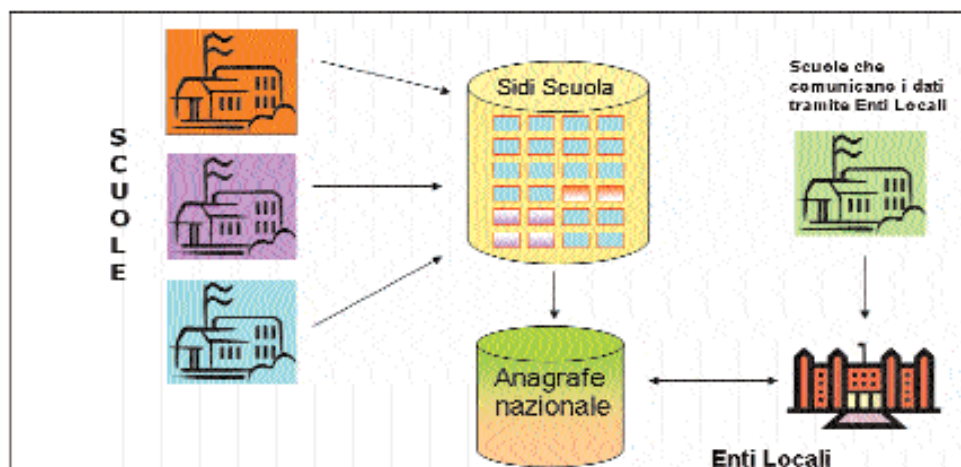
È possibile prevedere che il flusso con l'esterno sia bidirezionale, e quindi l'anagrafe possa essere arricchita con il patrimonio informativo degli Enti Locali. Nella prospettiva della costituzione del sistema delle anagrafi previsto dal D.lgs. 76/05 sul diritto dovere, il sistema SIDI consente che le anagrafi regionali alimentino direttamente l'anagrafe nazionale degli studenti con i dati raccolti presso le scuole.

Fig. 3 - Cooperazione applicativa e porta di dominio



Fonte: MPI-RTI: EDS Electronic Data Systems - Auselda AED Group - Accenture - Enel APE

Fig. 4 - Il sistema di anagrafe nazionale: i flussi di alimentazione



Fonte: MPI-RTI: EDS Electronic Data Systems - Auselda AED Group - Accenture - Enel APE

Capitolo 4

Regione Emilia Romagna¹

Domenico SUGAMIELE

1. L'Anagrafe Regionale Studenti

L'Anagrafe Regionale degli Studenti della Regione Emilia Romagna ha seguito un processo evolutivo indotto sia da specifiche politiche locali sia dal cambiamento del quadro legislativo nazionale che, successivamente alle disposizioni dell'obbligo formativo, ha modificato gli ordinamenti scolastici e introdotto il diritto-dovere all'istruzione fino al 18° anno.

La prima tappa della costruzione dell'anagrafe è stata avviata nel 2001 in base alla normativa dell'obbligo formativo. Essa è stata indirizzata prioritariamente allo sviluppo di intese istituzionali tra i soggetti a vario titolo coinvolti [CPI, Province, Centri servizio amministrativi del MPI (CSA), scuole, Comuni] nell'individuazione dei giovani in obbligo formativo nella fascia di età 15-17 anni. Intese che sono state finalizzate al coordinamento della programmazione delle attività dell'obbligo formativo, di competenza delle Province, e all'implementazione di linee di intervento per una efficace integrazione tra i sistemi. È stato costituito un Comitato di pilotaggio regionale, coordinato dal Servizio formazione professionale della Regione, composto dai rappresentanti dei diversi Servizi della Regione e dai referenti provinciali per l'attuazione dell'obbligo formativo. L'anagrafe dei giovani in obbligo formativo è stata implementata dal Sistema informativo della Direzione generale regionale cultura, formazione e lavoro.

Le Province hanno ricevuto piena delega sull'obbligo formativo e sono state sostenute nello sviluppo della collaborazione interistituzionale, soprattutto con i Centri servizi amministrativi (CSA), e nella cooperazione di lavoro tra i diversi attori. Ciò ha consentito di pervenire in breve tempo ad un buon livello di raccordo e integrazione tra i servizi delle amministrazioni regionale e provinciali (formazione professionale, scuola, lavoro, gestione sistemi informativi, servizi per l'impiego, ecc.) e tra questi e il tessuto economico locale. Questo processo è stato, in generale,

¹ Il presente capitolo rielabora i contenuti emersi da un'intervista con il dott. Stefano Cremonini, Responsabile di progetto D.G. Cultura, Formazione e Lavoro Assessorato Scuola, Formazione, Università, Lavoro e Pari Opportunità Regione Emilia Romagna, e con la dott.ssa Silvia Mossini, responsabile della LTT - Laboratorio di Telematica per il Territorio S.r.l., nonché i materiali forniti dagli stessi.

sostenuto da accordi interistituzionali e tavoli di concertazione ed ha portato allo sviluppo di reti costituite tra i soggetti coinvolti nella realizzazione e nella gestione dell'anagrafe.

2. La prima implementazione dell'anagrafe

La prima fase si è caratterizzata, da un lato, per una costante azione volta a rimuovere i problemi legati alle relazioni tra istituzioni scolastiche e CPI e, dall'altro, dall'avvio di iniziative di formazione degli operatori e di sostegno all'integrazione tra Province e CSA, favorendo anche iniziative spontanee e mirate, come nel caso delle attività avviate dalla Provincia di Bologna dove si è attivata la sperimentazione di un osservatorio provinciale sulla scolarità.

La delega alle Province sull'obbligo formativo ha consentito a queste di implementare una propria banca dati e di farsi carico della raccolta dei dati con la predisposizione di banche dati provinciali. Le scuole comunicano ai CPI i dati degli alunni interessati secondo il tracciato definito con la circolare del Ministero dell'istruzione n. 80 del 2001. La medesima circolare ha consentito alla Regione e alle Province l'accesso alla intranet del sistema informativo SISSI del Ministero e ciò ha permesso alla Regione di predisporre uno specifico *software* per il trasferimento dei dati da parte delle scuole.

Le linee di intervento hanno avuto come *focus* il perseguimento di una generale condivisione del processo di sviluppo delle attività formative, nella fascia di età 15-17 anni, attraverso l'adozione di strategie organizzative condivise e lo sviluppo di azioni di monitoraggio sull'obbligo formativo messe in campo dalla Regione. Le Province sono state chiamate a sviluppare la collaborazione interistituzionale e modalità cooperative di lavoro che hanno portato ad accordi istituzionali con i locali CSA e hanno consentito un rapporto sempre più efficace con le istituzioni scolastiche. In alcune realtà provinciali (come a Parma e nella accennata esperienza di Bologna) si sono sviluppate iniziative di collaborazione che hanno consentito un buon livello di integrazione dei servizi e delle azioni mirate all'orientamento formativo con un approccio *bottom-up*.

La necessità di capitalizzare e condurre all'interno del sistema informativo regionale (SIFP) le esperienze più significative ha portato la Regione a potenziare le azioni di monitoraggio dell'offerta formativa. Azioni volte a cogliere gli elementi caratterizzanti le politiche dell'obbligo formativo e a verificarne la congruità con le attività intraprese nei diversi contesti territoriali al fine di garantire la coerenza tra i bisogni dell'utenza e quelli del contesto socio-economico locale. Ciò ha comportato lo sviluppo di due linee di azione. La prima indirizzata al sostegno delle politiche dell'offerta formativa con la realizzazione di un sistema di monitoraggio qualitativo dei giovani in obbligo formativo, con particolare attenzione all'analisi dei percorsi, delle caratteristiche e delle aspettative degli utenti. La seconda volta al-

l'integrazione e all'ampliamento dell'anagrafe già esistente e alla creazione di un sistema reticolare di cui il sistema informativo regionale costituisce il nodo centrale di raccordo.

In questa prima fase le scuole segnalavano ai CPI i giovani in età di obbligo formativo, e questi venivano integrati in un'unica banca dati che comprendeva anche i giovani iscritti alla formazione professionale e in apprendistato. I Servizi provinciali che coordinano i CPI sono stati collegati al sistema informativo regionale.

Si avvia, in questo modo, la realizzazione dell'Anagrafe Regionale dell'Obbligo Formativo in capo al sistema informativo regionale che si occupa del sistema di controllo e valutazione, delle procedure e della infrastruttura informatica. Un sistema che si concretizza nella costituzione di una *rete istituzionale dell'orientamento* che fa capo ai Servizi provinciali per l'impiego che, in collaborazione con le istituzioni scolastiche, attivano, in particolare: servizi di accoglienza e informazione; attività di orientamento (corsi, colloqui, bilanci di competenze, ...); gestione banche dati; servizi mirati per fasce di utenza disagiata; percorsi di alternanza scuola lavoro (Provincia di Bologna); percorsi di accoglienza e di orientamento (in molte Province – Reggio Emilia, Rimini, Ravenna – sono state realizzate specifiche iniziative di orientamento anche per i ragazzi della scuola media), ecc.

3. Dall'Anagrafe dell'Obbligo Formativo all'Anagrafe Regionale degli Studenti

Come accennato, il percorso di sviluppo dell'Anagrafe degli Studenti ha seguito diverse fasi. Inizialmente il sistema prevedeva, in coerenza con la normativa dell'obbligo formativo, due rilevazioni per anno che interessavano i giovani della fascia 15-17 anni. Nel 2003, la legge 53 di riforma degli ordinamenti e l'abrogazione della legge 9/99 (che aveva innalzato l'obbligo scolastico al 15° anno), la legge 30 (Biagi) sul mercato del lavoro e l'introduzione di nuove forme di apprendistato, l'Accordo quadro Stato Regioni del 16 giugno 2003 sui percorsi triennali sperimentali, l'approvazione della legge regionale n. 12 del 30/06/03 hanno posto nuove prospettive di sviluppo del sistema educativo con il superamento della concezione dell'obbligo formativo e l'introduzione del diritto-dovere fino al 18° anno.

L'approvazione della legge regionale n. 12 ha favorito un forte processo *identitario* delle politiche della formazione professionale della Regione che si è concretizzato sia sulla programmazione delle attività formative, con lo sviluppo dei percorsi integrati, sia nella revisione del repertorio delle qualifiche e dei criteri di accreditamento. Un processo che ha indotto lo sviluppo di azioni di monitoraggio dell'attuazione dell'obbligo formativo e in particolare dei percorsi sperimentali integrati. Il primo rapporto di monitoraggio ha interessato l'analisi quantitativa delle attività di formazione professionale per l'adempimento del diritto-dovere, se-

gnando una inversione di tendenza nella stessa terminologia. Anche se le azioni di orientamento fanno necessariamente riferimento alla legislazione sull'obbligo formativo (nel 2004/05 il D.lgs. sul diritto-dovere non era stato ancora approvato) esse introducono nuove prospettive legate agli obiettivi del diritto-dovere all'istruzione secondo cui la frequenza scolastica è legata al conseguimento di un titolo di studio quale, almeno, la qualifica professionale triennale e non al semplice "proscioglimento" dall'obbligo.

Pur non volendo entrare nel merito delle valutazioni e dei risultati del monitoraggio, ai fini della presente ricerca preme sottolineare come l'iniziativa della Regione Emilia Romagna rappresenti un modello di riferimento per tutto il territorio nazionale. Essa consente di creare le basi per analisi qualitative dei percorsi affinché le Regioni possano esercitare un proprio ruolo attivo di *governance* territoriale.

L'obiettivo dell'analisi era quello di fornire elementi di riflessione e di approfondimento delle azioni formative e di orientamento per il diritto-dovere.

L'analisi qualitativa del monitoraggio è stata indirizzata sulla rilevazione della soddisfazione dell'utenza con l'obiettivo di: raccogliere indicazioni utili per la riprogrammazione dell'offerta formativa; disporre di informazioni sull'efficacia dei percorsi integrati; avviare iniziative di valutazione.

Inoltre, la diffusione in tutte le realtà provinciali del sistema di rilevazione ha consentito alla Regione di avviare un ulteriore ampliamento della base dei soggetti in anagrafe, estendendola ai 14enni.

Nel 2004 la Regione, con la delibera di Giunta n. 1948 del 6 ottobre, ha programmato una seconda fase di sviluppo dell'anagrafe e del proprio sistema informativo finalizzata al potenziamento degli strumenti conoscitivi sul fenomeno dispersione, estendendo gradualmente le rilevazioni a tutto il percorso scolastico e trasformando l'anagrafe dell'obbligo formativo in anagrafe regionale degli studenti. La prospettiva della Regione è stata quella di sviluppare un sistema di anagrafe che fosse in grado di raccogliere i dati di tutti gli studenti interessati al diritto-dovere e rispondesse ai requisiti del D.lgs. 76/05. Prende corpo e si rafforza, in questo modo, un modello di *governance* che fa perno su un sistema policentrico in cui le Province rappresentano gli snodi territoriali principali e la Regione funge da Centro di supporto allo sviluppo delle iniziative provinciali.

La delibera, anticipando l'articolo 3 del D.lgs. 76/05, prevede che "per consentire la valutazione complessiva del sistema, oltre che per disporre delle conoscenze indispensabili per la funzione di programmazione, è necessario approntare adeguati strumenti conoscitivi, a partire dall'anagrafe regionale degli studenti. A tal fine, l'anagrafe regionale per l'obbligo formativo – istituita ai sensi dell'art. 68 della legge 144/98 – viene trasformata in anagrafe regionale degli studenti, in grado di raccogliere i dati più significativi relativi agli studenti dal primo anno di iscrizione al sistema nazionale di istruzione (prima elementare) fino all'adempimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione (entro il 18esimo anno di età)".

Con tutta evidenza la delibera regionale cambia i riferimenti normativi e innova la stessa terminologia. L'anagrafe regionale degli studenti viene collocata nel più ampio contesto del sistema educativo, favorendo il processo di trasformazione del Centro regionale in Centro di servizio e snodo di supporto per gli altri soggetti istituzionali del territorio. Infatti, la delibera delinea le condizioni per individuare "le modalità per l'attivazione dell'anagrafe regionale, fondata su dispositivi di raccordo e di integrazione fra quanto disponibile a livello regionale e quanto attuato a livello provinciale (osservatori, servizi informativi, base dati, ecc.), nonché i criteri condivisi per la valutazione del sistema nel suo complesso".

Parallelamente si è sviluppato un intenso rapporto di collaborazione tra Regione e Ufficio scolastico regionale, sostenuto da specifiche intese, che ha favorito un continuo processo evolutivo del piano organizzativo, con la creazione di una rete stabile che fa riferimento al territorio provinciale, nonché lo sviluppo tecnologico dell'anagrafe e del sistema informativo regionale. Oggi, all'interno del portale della Regione dedicato alla scuola (ScuolaEr) e al fine di dare attuazione alla legge regionale n. 12/03 ed al D.lgs. 76/05, è stato sviluppato uno specifico "Focus", STUDenti In Anagrafe Regionale (STUD.I.A.RE), suddiviso in tre sezioni: anagrafe degli studenti, anagrafe delle scuole, rilevazioni integrative.

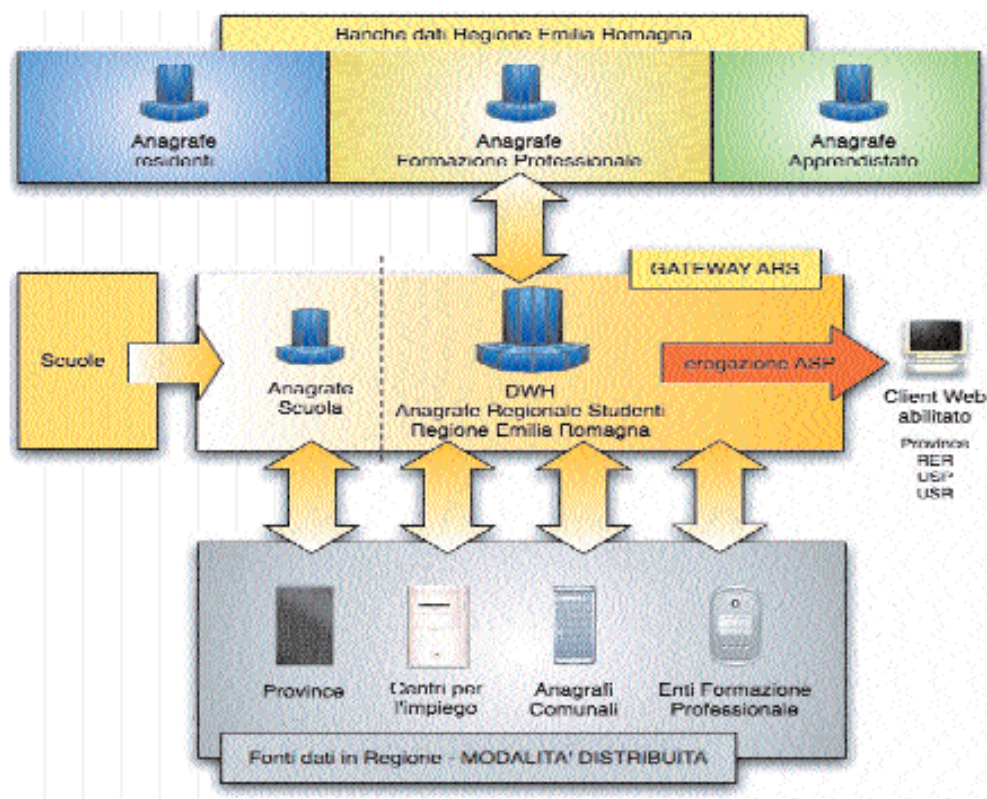
Il progetto si è posto prioritariamente gli obiettivi della semplificazione delle rilevazioni, del miglioramento della qualità dei dati sia per fornire strumenti di consultazione e interrogazione e di supporto e assistenza ai soggetti istituzionali interessati, sia per realizzare azioni di formazione degli operatori e di informazione delle istituzioni e dei cittadini.

4. La creazione della piattaforma telematica

Nella prospettiva dell'attuazione del diritto-dovere la Regione ha stipulato un'intesa con l'Ufficio scolastico regionale che ha consentito di estendere le rilevazioni a tutti gli studenti della scuola secondaria, di primo e secondo grado e l'inserimento di una terza rilevazione da effettuare a settembre-ottobre. In questo senso, nel novembre del 2005 la Regione, per le rilevazioni dei dati anagrafici relativi all'anno 2006, ha avviato un'ulteriore fase di sviluppo del proprio sistema informativo che consente alle scuole di utilizzare procedure on-line per l'invio dei dati.

Il passaggio delle rilevazioni in modalità on-line e l'ampliamento delle leve giovanili del sistema scolastico, statale e paritario, del sistema della formazione e dell'apprendistato ha comportato la revisione degli applicativi informatici, il potenziamento della rete e la predisposizione di uno specifico *help-desk*. L'avvio delle rilevazioni telematiche ha consentito l'incrocio immediato delle banche dati anagrafiche: scuola, formazione professionale, apprendistato e residenti. E ciò facilita notevolmente le azioni di controllo dei dispersi.

Fig. 1 - Il sistema informativo dell'anagrafe e l'integrazione regionale



L'implementazione è stata assegnata ad un RTI di cui l'azienda capofila è il L.T.T. (Laboratorio di Telematica per il Territorio) S.r.l. L'RTI è incaricato di fornire assistenza tecnica on-line e telefonica alle istituzioni scolastiche e ai referenti provinciali.

Il progetto è stato realizzato in modalità ASP (*Active Server Pages*) e consente a tutte le scuole statali e non statali dell'Emilia Romagna di inviare i dati mediante procedure on-line: la scuola accede al sito <http://anagrafestudenti.scuolaer.it> per il *login*; una volta identificata, con codice utente e *password*, effettua l'*upload* di un file secondo il tracciato definito; la procedura fa una serie di controlli di congruenza (dati mancanti, codici fiscali incongruenti o dubbi, e visualizza i risultati in termini di numero di record acquisiti, record incompleti o errati). Viene data la possibilità di effettuare la correzione *on-line* visualizzando in schermate successive i singoli record errati, con l'indicazione delle incongruenze rilevate e, se possibile, con la proposta di correzione.

Il primo controllo dei dati avviene a livello provinciale: i referenti provinciali controllano, in tempo reale, anomalie, errori, duplicazioni rinvenibili nell'ambito provinciale effettuando anche il controllo con l'anagrafe dei residenti.

Si tratta della realizzazione di un sistema informativo che consente:

- la costruzione di un'unica base di dati con un più ampio patrimonio di informazioni sul sistema di istruzione e formazione regionale;
- l'incrocio automatico dei vari *data warehouse* provinciali e l'importazione dei dati dalle anagrafi dell'apprendistato, della Formazione professionale e dalle anagrafiche comunali dei residenti;
- l'interrogazione e l'esportazione dei dati, con possibilità di interrogazione (*query*) per rispondere alle diverse esigenze dei soggetti interessati [Regione, Province, Ufficio Scolastico Regionale (USR), Ufficio Scolastico Provinciale (USP), Istituzioni scolastiche, CPI, Centro di Formazione Professionale (CFP), ecc.];
- l'offerta di analisi, tabelle e dati di sintesi;
- la costruzione di *report* analitici e sintetici (ricostruzione curriculum/percorsi formativi individuali e altre analisi delle informazioni possedute);
- la predisposizione e la gestione di azioni sulla dispersione scolastica a livello provinciale.

Come tutte le precedenti fasi anche questa è stata accompagnata da un intenso processo di formazione degli operatori delle segreterie di ciascuna scuola e delle Province.

L'allargamento delle funzionalità del sistema ha consentito di semplificare, velocizzare e ampliare le rilevazioni provenienti dalle scuole e di migliorare la qualità e la "pulizia" dei dati raccolti. Nelle rilevazioni dell'anno 2006 l'ampliamento delle leve scolastiche ha portato ad interessare circa 610 scuole e 250.000 studenti. Le rilevazioni hanno interessato quasi il 100% degli studenti dagli 11 ai 18 anni. È stato ampliato il tracciato dati che ora registra 30 campi, sono state ampliate le banche dati inserendo gli studenti extra Regione, si è completata la banca dati dell'apprendistato con l'inserimento di tutti i giovani con contratto attivo e sono state accresciute le funzioni di monitoraggio.

Lo sviluppo a regime comporterà l'ampliamento del tracciato record con l'aggiunta dei campi necessari all'attivazione di specifiche iniziative formative, di orientamento e di erogazione di servizi. In prospettiva si dovrebbe pervenire alla completa interoperabilità delle banche dati e allo sviluppo di applicazioni cooperative tra i sistemi informativi secondo gli obiettivi fissati dall'articolo 3 del D.lgs. 76/05.

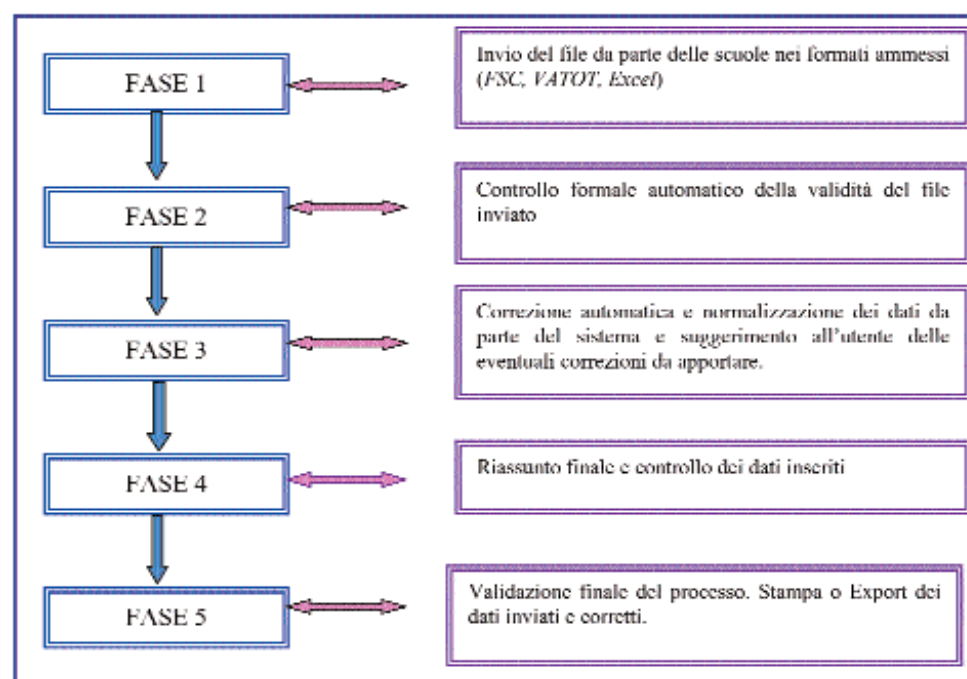
5. Procedure e modalità di accesso all'anagrafe regionale

L'accesso al portale è differenziato a seconda della tipologia di utente: scuole e altri soggetti istituzionali (Regioni/USR, Province/USP, Comuni). Mentre le prime possono accedere solo per l'inserimento e la validazione dei dati anagrafici, le se-

conde possono accedere per fruire di una serie di servizi specifici limitatamente ai soggetti del proprio territorio.

La figura 2 descrive la procedura che le scuole seguono per la registrazione delle rilevazioni.

Fig. 2 - Procedura per la correzione e la validazione dei dati inviati dalle scuole



La figura 3 rappresenta la pagina di accesso al portale per le scuole subito dopo l'identificazione dell'operatore abilitato.

Fig. 3 - Pagina di accesso al portale per le scuole



La figura successiva mostra il *report* che viene inviato alle scuole come ritorno dei record con dati incongruenti o mancanti. Le incongruenze sono segnalate tramite un diverso colore dei campi. In generale si tratta di anomalie o errori o dati mancanti nella banca dati della scuola dalla quale il file viene scaricato. L'operatore provvede alle correzioni, invia il file validato in uno dei formati permessi e successivamente corregge le anomalie nella propria banca dati del sistema SISSI del MPI.

Fig. 4 - Lista dei record con dati incongruenti

40 nominativi con dati incongruenti

chiudi questa lista Visualizza 5 nominativi per pagina

1 2 3 4 5 6 7 8

cognome nome codice fiscale

comune di nascita data di nascita

comune di residenza Provincia

Indirizzo cap scelta formativa

Telefono Domicilio Telefono Residenza Servizio

cognome nome codice fiscale

comune di nascita data di nascita

comune di residenza Provincia

Indirizzo cap scelta formativa

Telefono Domicilio Telefono Residenza Servizio

cognome nome codice fiscale

comune di nascita data di nascita

comune di residenza Provincia

Indirizzo cap scelta formativa

Telefono Domicilio Telefono Residenza Servizio

6. Linee di sviluppo per il 2007

Le linee di sviluppo per il 2007 prevedono un ulteriore ampliamento della banca dati scuola, in particolare: l'estensione del tracciato dati per aumentare le informazioni per ricerche mirate ed erogazione di servizi; l'estensione delle leve scolastiche, includendo la scuola primaria; la rilevazione dettagliata dei plessi scolastici per il monitoraggio della mobilità; la rilevazione dei percorsi integrati scuola e formazione professionale.

L'estensione del tracciato record si ritiene fondamentale per ampliare il sistema di servizi al territorio e dare risposta alle iniziative intraprese da alcune realtà provinciali che hanno avviato la realizzazione di osservatori provinciali sulla scuola. La Provincia di Bologna, per esempio, ha chiesto l'ampliamento delle informazioni aggiungendo il dato dell'anno di corso e dell'indirizzo di studio. L'originario tracciato dell'obbligo formativo si è rilevato, nel corso dell'implementazione del sistema dell'anagrafe regionale, inadeguato. Rispetto al tracciato utilizzato dal MPI sono stati aggiunti i campi relativi alla cittadinanza, al domicilio e alla residenza.

La fig. 5 mette in evidenza l'evoluzione del tracciato regionale e la comparazione con il tracciato del MPI relativo alle rilevazioni del 2006.

Fig. 5 - Confronto tra i tracciati record dell'Anagrafe regionale (ARS) e il tracciato record del Ministero della pubblica istruzione concordato secondo la normativa dell'obbligo formativo

Tracciato ARS	Tracciato ARS ampliato (*)	Tracciato anagrafe MPI
Dati Anagrafici Alunno	Dati Anagrafici Alunno	Dati Anagrafici Alunno
Dati Istituzione scolastica	Dati Istituzione scolastica	Dati Istituzione scolastica
Stato straniero Cittadinanza	Stato straniero cittadinanza	Stato straniero di Nascita
Dati Residenza Alunno	Dati Residenza Alunno	Dati Residenza Alunno
	<i>Dati Domicilio Alunno</i>	
Obbligo formativo	Obbligo formativo (**)	
	<i>Classe</i>	<i>Classe</i>
	<i>Posizione attuale: frequenta, ritardato, trasferito</i>	<i>Frequente/iscritto/da cancellare</i>
	<i>Data ritiro/trasferimento</i>	
	<i>Scuola trasferimento</i>	
	<i>Corso serale</i>	
	<i>Indirizzo di studio</i>	
	<i>Scuola di provenienza</i>	
	<i>Scuola anno venturo</i>	

(*) In corsivo i campi aggiuntivi.

(**) Il campo interessa soltanto gli studenti 14-18enni della secondaria di secondo grado soggetti all'obbligo formativo e indica le scelte formative: scuola, formazione professionale, apprendistato, nessuna scelta.

7. L'Anagrafe Regionale come Centro di servizi

L'Anagrafe Regionale degli Studenti si va sempre di più caratterizzando come Centro servizi per diverse tipologie di utenti (Regione/USR, Provincia/USP, Comuni, scuole, famiglie/studenti...) e con l'obiettivo di essere strumento di supporto per i servizi di orientamento, programmazione, monitoraggio, analisi statistiche, azioni di prevenzione della dispersione e per il successo formativo.

L'espansione in "verticale" e in "orizzontale" ha indotto un ampliamento dei riferimenti di rete del sistema e la formazione degli addetti anche per sostenere lo sviluppo di organizzazioni di reti provinciali.

È proprio per favorire questo processo che la Regione e l'USR hanno diramato una circolare congiunta alle Province e agli USP con la quale si invitano le Province e i CSA ad organizzare percorsi di formazione dei referenti e a facilitare le rilevazioni anche attivando propri servizi di assistenza, con il sostegno della struttura tecnica della Regione.

La figura 6 mostra la pagina di accesso al portale evidenziando le tre principali funzioni e servizi ai quali ciascun utente può accedere limitatamente ai dati di sua pertinenza: il monitoraggio e il controllo dei dati; le analisi statistiche dei soggetti in anagrafe di propria competenza; le ricerche sui singoli settori formativi, l'incrocio delle basi dati e il confronto con l'anagrafe dei residenti.

Fig. 6 - Pagina di accesso al portale per tutti gli operatori



Le azioni di supporto messe in opera sono riconducibili essenzialmente a quattro tipologie: tutoraggio per i soggetti interessati tramite un supporto continuo alle scuole durante le rilevazioni; piano di formazione degli operatori con seminari per gli operatori delle segreterie delle scuole e per i referenti provinciali, Province e CSA, e regionali; la predisposizione di una guida interattiva; *help desk on-line* e telefonico per gli operatori scolastici e provinciali.

L'Anagrafe Regionale degli Studenti è oggi un sistema informativo che permette di monitorare i percorsi formativi di tutti i giovani residenti in Emilia Romagna ed in particolare di individuare i giovani a rischio di dispersione scolastica e formativa.

In un'unica banca dati sono consultabili i dati anagrafici dei giovani nei tre canali formativi: Scuola, Formazione Professionale, Apprendistato. Le tre banche dati vengono incrociate tre volte l'anno con l'Anagrafe dei residenti: a gennaio-febbraio, all'atto dell'iscrizione e della scelta dei successivi indirizzi di studio, alla fine dell'anno scolastico, nei mesi di giugno-luglio, e all'inizio del successivo, nei mesi di settembre-ottobre.

La fig. 7 mostra la pagina per la selezione delle ricerche sulle basi dati della scuola, formazione professionale, apprendistato, e l'incrocio delle stesse con l'anagrafe dei residenti. La ricerca interessa i giovani della fascia di età 14-17 anni.

Fig. 7 - Pagina per la scelta dell'interrogazione delle basi dati

Selezione criteri di ricerca

residenza degli studenti
 Scegli il territorio: REGIONE EMILIA ROMAGNA
 Scegli il comune: Scegli un comune

ricerca nominativa
 inserisci un cognome:
 inserisci un nome:

Selezione Anagrafe Residenti
 scegli la data di aggiornamento della banca dati: 30/06/2006

Selezione Anagrafe Scuola
 Scegli la data della rilevazione: 30 giugno 2006
 Selezione la scelta formativa:
☒ Tutte le scelte
☒ 01 Prosegue nella scuola
☒ 02 Prosegue nella formazione professionale
☒ 03 Prosegue nell'apprendistato
☒ 04 Non ha comunicato la propria scelta
 Seleziona studenti extra-regione: ☒

Selezione Anagrafe Formazione Professionale
 scegli la data di aggiornamento della banca dati: 30/06/2006

Selezione Anagrafe Apprendistato
 scegli la data di aggiornamento della banca dati: 30/06/2006
 in forza? ☒ sì ☐ no ☐ tutti

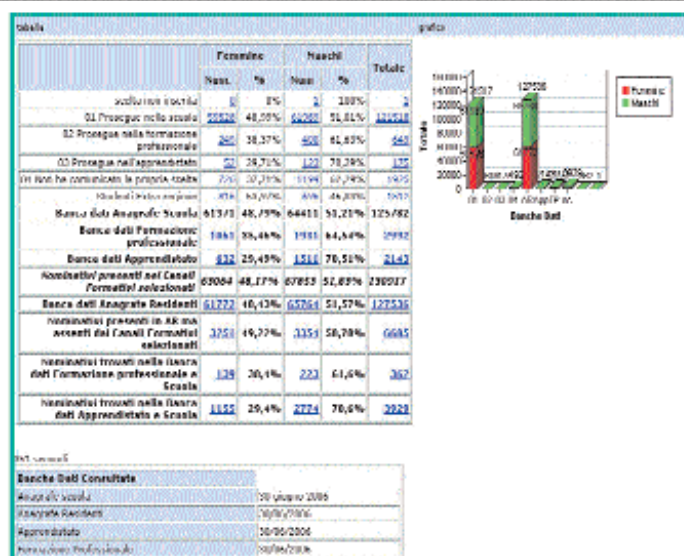
Il sistema consente di selezionare l'ambito territoriale Regione o Provincia e il Comune, nonché la data di aggiornamento delle basi di dati.

Successivamente, l'operatore può scegliere di interrogare una singola banca dati, il confronto tra due o tre banche dati e l'incrocio di tutte e quattro le basi di dati.

Nell'esempio a lato la scelta è di incrociare le basi dati a livello regionale di tutti i settori formativi e di tutte le scelte formative dei giovani.

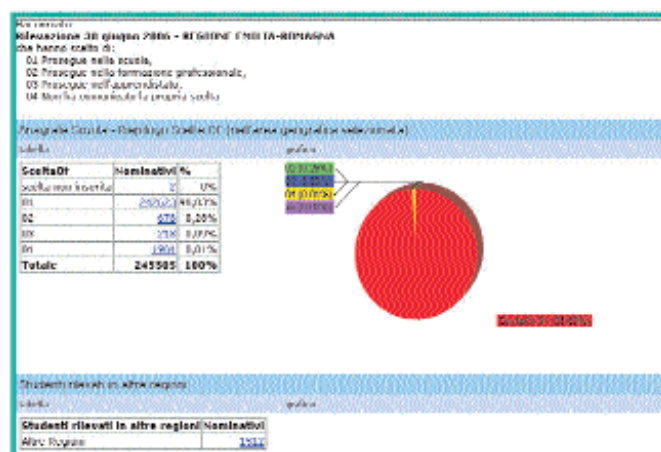
Le figure 8 e 9 mostrano i risultati ottenuti a seguito delle scelte operate nella precedente figura 7 e con l'incrocio con l'Anagrafe Nazionale della Scuola Statale.

Fig. 8 - Risultato dell'incrocio delle basi dati regionale



L'incrocio delle basi dati consente di avere informazioni per il confronto e la ricerca dei giovani dispersi. La tabella fornisce il numero di studenti in ciascun canale formativo, il numero dei residenti, i nominativi assenti nei canali formativi, quelli iscritti in più settori. *Cliccando* su ciascun campo numerico si accede all'elenco anagrafico dei soggetti.

Fig. 9 - Riepilogo scelte e confronto con la base dati nazionale



La tabella a fianco è di sintesi. In basso si evidenzia il numero di studenti residenti nella Regione che frequentano scuole di altre Regioni. Il dato è stato rilevato incrociando gli assenti della precedente tabella di Fig. 8 (6.605) con l'anagrafe nazionale degli studenti del MPI. *Cliccando* sul campo *nominativi* si ottiene l'elenco degli studenti.

L'Anagrafe Regionale degli Studenti sta diventando la base per la costruzione di un sistema integrato di servizi on-line che negli obiettivi di sviluppo previsti dalla Regione dovrà consentire:

- alle istituzioni preposte alla programmazione dell'offerta formativa, di avere elementi utili per sviluppare politiche di servizi e di sostegno ai giovani;
- alle istituzioni scolastiche e formative coinvolte nelle rilevazioni delle scelte degli studenti, di inviare i dati mediante semplici procedure on-line;
- lo scambio e la condivisione di informazioni tra le istituzioni e gli enti interessati al complesso processo di raccolta, consultazione, monitoraggio delle informazioni anagrafiche dei giovani nei tre canali formativi – scuola, formazione professionale, apprendistato – e di incrocio dei dati con l'anagrafica dei residenti, al fine dell'individuazione dei giovani dispersi o a rischio di dispersione scolastica e formativa;
- ai servizi competenti delle Province e ai referenti dei CSA, di accedere in tempo reale al monitoraggio delle rilevazioni e alla consultazione dei dati a livello provinciale: schede anagrafiche di dettaglio, analisi statistiche di sintesi, grafici dinamicamente generati delle ricerche impostate;
- a tutti i soggetti interessati – istituzioni scolastiche, Province, CPI, Enti di formazione professionale, CSA, Regione, Ufficio scolastico regionale, IRRE – di accedere on-line ad informazioni e servizi per monitorare i percorsi formativi dei giovani residenti in Regione;
- a tutti gli operatori abilitati, di consultare il sistema integrato di archivi anagrafici per ottenere un'unica base dati aggiornata che riporti la “storia” formativa dei giovani.

Nella successiva figura 10 si mostra il risultato di un'analisi statistica degli studenti della Provincia di Modena. Le tabelle evidenziano l'Anagrafe dei residenti della Provincia suddivisi per Comune, per sesso, per anno di nascita e la ripartizione delle frequenze scolastiche in base alla residenza, da fuori Regione, in altre Province e in altre Regioni.

Fig. 10 - Esempio di interrogazione statistica su base provinciale

Come già specificato cliccando sul campo numerico si ottiene la lista dei soggetti

Hai cercato **PROVINCIA DI MODENA**

Visualizzazione dati Anagrafe Residenti

Hai cercato
data 30/06/2006 - PROVINCIA DI MODENA

Ripartizione dei comuni di residenza

tabella

Comuni	Anagrafe Residenti	
PROVINCIA DI MODENA	49088	100%
DASTIGLIA	262	0,54%
BOMPORTO	689	1,41%
CAMPOGALLIANO	622	1,27%
CAMPOSANTO	242	0,5%
CARPI	1519	9,27%
CASTELFRANCO EMILIA	1907	3,88%
CASTELNUOVO RANGONE	902	1,04%
CASTELVETRO DI MODENA	810	1,65%
CAVEZZO	493	1%
CONCORDIA SULLA SECCHIA	610	1,24%
PARMA	203	0,41%

Ripartizione maschi femmine

tabella

Genere	Nominativi	%
F	23624	40,16%
M	25469	51,84%
Totale	49088	100%

Ripartizione per anni di nascita

tabella

Anno	Nominativi	%
1987	5216	10,63%
1988	5246	10,69%
1989	5158	11,12%
1990	5625	11,46%
1991	5559	11,32%
1992	5369	10,94%
1993	5623	11,45%
1994	5473	11,15%
1995	5520	11,25%
Totale	49088	100%

Ripartizione per residenza

Residenza	scelta 01	scelta 02	scelta 03	scelta 04	Totale
residenti fuori regione	666	1,53%	2	0,01%	672
residenti in regione	42334	97,21%	118	0,27%	42073
residenza non indicata	4	0,01%	0	0%	4
Totale	43004	98,75%	121	0,28%	43549

Residenti in Provincia rilevati in scuole di altra Provincia

PROVINCIA	scelta 01	scelta 02	scelta 03	scelta 04	Totale
BO	305	31,57%	2	0,21%	312
FC	11	1,14%	0	0%	11
FE	109	11,20%	0	0%	112
PR	10	1,04%	0	0%	10
RA	4	0,41%	0	0%	4
RE	502	51,97%	1	0,1%	515
RN	2	0,21%	0	0%	2
Totale	943	97,62%	3	0,31%	966

Studenti rilevati in altre regioni

Studenti rilevati in altre regioni	Nominativi
PIEMONTE	1
LOMBARDIA	82
VENETO	2
LIGURIA	3
TOSCANA	6
LAZIO	1

Capitolo 5

Il caso della Regione Liguria e della Provincia di Genova

Claudio TORRIGIANI

In Liguria l'obbligo formativo rientra tra le competenze del Dipartimento Ricerca Innovazione Istruzione Formazione e Politiche giovanili della Regione. La struttura competente per l'obbligo formativo è il Settore Sistema Educativo Regionale.

Le Province liguri (Genova, Imperia, La Spezia, Savona), a norma della Legge regionale n. 52 del 5/11/1993 e successive modificazioni e integrazioni, sono i soggetti delegati sul territorio per la realizzazione delle politiche attive del lavoro.

Qui come in altre Regioni (cfr. ad esempio il caso di studio relativo alla Regione Toscana) il processo di costruzione di un'anagrafe dell'obbligo formativo, poi diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, ha seguito un percorso "*bottom-up*", dal basso verso l'alto: in particolare è stata la Provincia di Genova che, già a partire dal 2000, ha iniziato – in stretta collaborazione con i Comuni del territorio, da un lato, e con gli uffici dell'amministrazione scolastica dall'altro – la costruzione di un'anagrafe dei giovani in obbligo formativo.

Tale esperienza è stata successivamente individuata dall'amministrazione regionale quale buona prassi da estendere alle altre amministrazioni provinciali del territorio per la creazione di un sistema di livello regionale (ed è tra l'altro stata oggetto di trasferimento in altre amministrazioni regionali e provinciali).

Pare quindi opportuno presentare questo caso di studio partendo dalla descrizione di quanto realizzato dalla Provincia di Genova, seguendo l'evoluzione del sistema dal livello provinciale a quello regionale, come esso si è effettivamente sviluppato.

1. IL CASO DELLA PROVINCIA DI GENOVA²

In tema di dispersione scolastica e formativa la Provincia di Genova ha sviluppato alcune originali esperienze, tra le quali un sistema informativo concernente quello che, nel tempo, è divenuto il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione.

¹ Il paragrafo 1 rielabora i contenuti emersi da alcune interviste realizzate con il Dott. Giuseppe Scarrone - Responsabile programmazione Formazione professionale della Provincia di Genova; sono

La Provincia di Genova ha infatti realizzato un sistema anagrafico che inizialmente ha raccolto i dati dei ragazzi in obbligo formativo e, successivamente, è stato esteso a comprendere tutta la popolazione scolastica, dalla prima media all'ultimo anno di scuola superiore, oltre agli allievi della formazione professionale di base e agli apprendisti.

L'esigenza di costruire un sistema anagrafico deriva infatti dall'introduzione dell'obbligo formativo con l'art. 68 della legge n. 144 del 1999; i termini di realizzazione operativa sono stati meglio specificati nel Decreto del Presidente della Repubblica n. 257 del 2000, in cui vengono individuate le attività di competenza dei singoli soggetti interessati, con l'individuazione di alcune caratteristiche del nuovo sistema (Scarrone, 2004).

In particolare, la legge 17 maggio 1999, n. 144 "Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali", con l'art. 68 attribuisce ai servizi per l'impiego la responsabilità di organizzare, nell'ambito delle funzioni di loro competenza, l'anagrafe regionale dei soggetti che abbiano adempiuto o assolto l'obbligo scolastico e di predisporre le relative iniziative di orientamento.

L'articolo 3 del Decreto del Presidente della Repubblica 12 luglio 2000, n. 257² attribuisce alle istituzioni scolastiche – in assenza di un'anagrafe provinciale degli alunni già funzionante – il compito di comunicare ai servizi per l'impiego decentrati i dati anagrafici ed il percorso scolastico degli alunni in entrata nel 15° anno di età e le scelte effettuate dagli alunni soggetti all'obbligo formativo all'atto dell'iscrizione e nel corso dell'anno scolastico³; le stesse istituzioni scolastiche avrebbero poi concordato con i servizi per l'impiego e con gli enti locali competenti le modalità di collaborazione per l'istituzione e la messa a regime dell'anagrafe regionale dei soggetti che hanno adempiuto o assolto l'obbligo scolastico. Su queste basi legislative nasce l'Anagrafe dell'Obbligo Formativo.

Successivamente, con l'approvazione della legge 28 marzo 2003, n. 53 di "Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli

inoltre stati utilizzati alcuni testi, in particolare: Scarrone 2004, e Anagrafe scolastica e Osservatorio Pubblica Istruzione Sistema Informativo per il Diritto Doveri alla Istruzione ed alla Formazione (S.I.D.D.I.F.), 2006.

² "Regolamento di attuazione dell'articolo 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144, concernente l'obbligo di frequenza di attività formative fino al diciottesimo anno di età". Nel decreto vengono individuate le attività di competenza dei singoli soggetti interessati, con l'individuazione di alcune caratteristiche del nuovo sistema: a) la raccolta dei dati viene realizzata tramite intese tra scuole, ente locale competente (di norma la Provincia) e servizi per l'impiego (gestiti anch'essi dalla Provincia); b) la dimensione territoriale della banca dati deve essere regionale, per cui si presuppone un accordo di coordinamento tra Regione, Province e Ufficio Scolastico Regionale.

³ Prosecuzione dell'itinerario scolastico, inserimento nel sistema della formazione professionale anche attraverso percorsi integrati, accesso all'apprendistato, passaggi ad altra scuola/al sistema della formazione professionale, cessazioni di frequenza.

essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale”, viene abrogata la legge n. 9/1999 (in base alla quale l’obbligo scolastico ha durata di otto anni) e viene definito il nuovo diritto-dovere all’istruzione e alla formazione per almeno 12 anni, tramite i decreti applicativi della medesima legge 53/2003. Nelle more dell’emanazione dei suddetti decreti attuativi restano in vigore e sono quindi ancora applicabili l’art. 68 della legge n. 144/1999 e il DPR n. 257/2000. Nel frattempo, inoltre, sono in corso di sperimentazione, in quasi tutte le Regioni, i percorsi formativi di istruzione e formazione professionale, sulla base dell’Accordo⁴ del 2003 tra Ministeri dell’Istruzione e del Lavoro, Regioni, Province e Comuni.

Con l’articolo 3 del Decreto Legislativo 15 aprile 2005, n. 76 avviene quindi la “Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all’istruzione e alla formazione, a norma dell’articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 28 marzo 2003, n. 53” e si stabilisce che:

- *l’Anagrafe Nazionale degli Studenti* presso il Ministero dell’istruzione opera il trattamento dei dati sui percorsi scolastici, formativi e in apprendistato dei singoli studenti, a partire dal primo anno della scuola primaria;
- le Anagrafi Regionali per l’Obbligo Formativo, già costituite ai sensi dell’articolo 68 della legge 17 maggio 1999, n. 144, e successive modificazioni, sono trasformate in *Anagrafi Regionali degli Studenti*, che contengono i dati sui percorsi scolastici, formativi e in apprendistato dei singoli studenti a partire dal primo anno della scuola primaria;
- le Regioni assicurano *l’integrazione delle Anagrafi Regionali degli Studenti con le Anagrafi Comunali della Popolazione*, anche in relazione a quanto previsto dagli articoli 4 (azioni per il successo formativo e la prevenzione degli abbandoni) e 5 (gradualità dell’attuazione del diritto-dovere all’istruzione e alla formazione) del decreto medesimo, nonché *il coordinamento con le funzioni svolte dalle Province attraverso i servizi per l’impiego in materia di orientamento, informazione e tutoraggio*;
- con apposito accordo tra Ministero dell’istruzione e Ministero del lavoro, in sede di Conferenza unificata (D.lgs. n. 281/1997)⁵, viene assicurata *l’integrazione delle anagrafi regionali con il sistema nazionale* delle anagrafi degli studenti (definizione di standard tecnici per lo scambio dei flussi informativi, in-

⁴ “Accordo quadro tra il Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca, del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità montane per la realizzazione dell’anno scolastico 2003-2004 di un’offerta formativa sperimentale di istruzione e formazione professionale nelle more dell’emanazione dei decreti legislativi di cui alla legge 28 marzo 2003, n. 53” - Repertorio Atti n. 660/C.U. del 19 giugno 2003.

⁵ Decreto Legislativo 28 agosto 1997, n. 281 “Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle Regioni, delle Province e dei Comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali”.

teroperabilità delle anagrafi, definizione dell'insieme delle informazioni che permettano la tracciabilità dei percorsi scolastici e formativi dei singoli studenti).

La costruzione del sistema anagrafico dell'obbligo formativo poggerrebbe quindi interamente su dati provenienti dalle scuole, in quanto si potrebbe pensare che sia sufficiente raccogliere da queste i dati relativi all'ultimo anno di obbligo scolastico per avere la base completa delle informazioni relative ai ragazzi che dovranno assolvere all'obbligo formativo.

La realtà è diversa, soprattutto perché una considerevole parte dei ragazzi frequenta la scuola superiore fuori del Comune di residenza, o addirittura in altra Provincia o Regione: per questo motivo già l'ISFOL – che ha predisposto a suo tempo un manuale per la costruzione dell'anagrafe e l'individuazione degli interventi dei servizi per l'impiego – ha evidenziato come elemento indispensabile il coinvolgimento dei Comuni per una verifica attendibile dell'adempimento o meno dell'obbligo formativo, attraverso un incrocio tra i dati raccolti nelle scuole e quelli in possesso delle anagrafi comunali.

1.1. *L'esperienza della Provincia di Genova dal 2000 al 2006*

In Provincia di Genova la prima banca dati alunni di coloro che, avendo adempiuto o assolto l'obbligo scolastico sono da considerarsi soggetti all'obbligo formativo, viene costituita nel corso del 2000, con la costituzione di un *team* composto da 6 referenti facenti capo alle diverse aree direttamente o indirettamente implicate in questa attività⁶.

Questa prima rilevazione dei dati mette in luce un elemento fortemente critico, cioè l'insufficienza dell'afflusso dei dati dalle scuole, stimato al 50% del totale (circa 3.000 su 6.000 nominativi).

Visto l'esito della prima raccolta nel corso del 2001, il metodo di rilevazione viene perfezionato, anche grazie alla diffusione di una scheda tecnica elaborata dal Centro Intermedio Servizi per l'autonomia (CIS) – dell'USR – contenente le indicazioni per l'importazione dei dati dai diversi software in uso nelle scuole.

Nel contempo viene avviata per la prima volta la richiesta dei nominativi alle anagrafi dei singoli Comuni, tramite una nota informativa sull'obbligo formativo e sugli adempimenti di competenza della Provincia. La risposta ottenuta è nel complesso soddisfacente, anche se non completa: rispondono infatti 45 Comuni su 67. Questo primo contatto, tra l'altro, mette in luce che i responsabili e gli addetti dei Comuni hanno una scarsa conoscenza dell'obbligo formativo.

Nel frattempo si osserva, da parte delle scuole, un netto miglioramento rispetto

⁶ In particolare le aree coinvolte sono: Programmazione Formazione professionale, Attività per portatori handicap, Formazione iniziale, Attività per minori a rischio, Gestione anagrafe, Controllo e monitoraggio.

al 2000, tanto che dalle sedi scolastiche pervengono i dati relativi a circa il 90% degli alunni.

A partire dal 2002 la Provincia di Genova si avvale, per la raccolta dei dati, del supporto del Centro di Eccellenza per l'Innovazione Formativa "Atene" – società controllata dalla Provincia stessa – che riceve l'incarico di realizzare un'Anagrafe dell'Obbligo Formativo da utilizzarsi anche per le competenze in materia di Osservatorio Scolastico Provinciale e programmazione dell'offerta scolastica e formativa.

Nel settembre del 2002, viene definito un progetto operativo che pone particolare attenzione a due specifiche esigenze che il sistema dovrà consentire di soddisfare: 1) rendere acquisibili le informazioni direttamente dalle scuole, senza necessità di ridigitare i dati già inseriti dalle scuole stesse per fini propri; 2) garantire un'acquisizione dinamica delle informazioni in modo che i dati registrati nel nuovo anno possano interagire con quelli relativi agli anni precedenti e consentano quindi, da un lato di ricostruire la storia di ogni individuo e di programmare interventi personalizzati contro la dispersione e, dall'altro, di monitorare l'andamento generale del fenomeno e di produrre analisi *ad hoc*.

Le prime sperimentazioni mettono in luce che una raccolta dei dati limitata ai soli tre anni dell'obbligo è di scarsa utilità, sia ai fini del monitoraggio generale, sia per quelli più specifici legati ai fenomeni di dispersione. La Provincia si orienta quindi a raccogliere le informazioni su un arco temporale più ampio, che comprenda la scuola media e almeno i 5 anni successivi (anche per avere a disposizione basi dati significative per analisi di carattere comparativo). In relazione alle competenze delegate alla Provincia in materia di diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, il sistema consente di espletare una serie di funzioni più ampie rispetto al solo monitoraggio dell'obbligo formativo.

Nel corso del 2003, la rilevazione dei dati, sempre supportata dal Centro "Atene", subisce alcune innovazioni coerenti con quanto richiamato sopra: vengono richiesti i dati relativi a tutti gli alunni frequentanti le scuole medie inferiori e superiori, e non solo di quelli in obbligo formativo; la scelta dell'allievo per il successivo anno di obbligo formativo non viene richiesta nella prima fase di raccolta dati, ma è stata inserita dalle scuole successivamente, direttamente via Internet, tramite l'accesso *on-line* al *data base* relativo all'Anagrafe dell'Obbligo Formativo.

A partire dal 2004-05 il sistema dell'anagrafe *on-line* è stato utilizzato a regime anche per la rilevazione dei dati dell'Osservatorio della Pubblica Istruzione, operativo già dal 1994 e finalizzato alla rilevazione dei dati relativi all'istruzione secondaria di 2° grado (numero di classi; numero di iscritti; mobilità sul territorio; studenti stranieri⁷; ripetenti; titoli di studio acquisiti; corsi serali; scuola in carcere).

La Provincia di Genova ha quindi a disposizione – per la gestione dell'ana-

⁷ A partire dal 2002.

grafe e dell'osservatorio in riferimento al fenomeno della dispersione scolastica e formativa – una banca dati accessibile a differenti “profili utenti”, in cui sono raggruppati in un unico *software* tutti i dati degli alunni (ad oggi sono inseriti circa 50.000 nominativi, relativi ad otto classi di età).

Nasce così, anticipando di qualche tempo l'ultimo intervento normativo in materia, rappresentato dal D.lgs. n. 76/2005, l'Anagrafe scolastica e l'Osservatorio della Pubblica Istruzione: le “vecchie” Anagrafi locali dell'Obbligo Formativo divengono Anagrafi degli Studenti – interfacciate con il livello nazionale – in grado di fornire non solo dati utili ad intercettare i dispersi, ma anche una “fotografia complessiva” di tutto il mondo scolastico.

Sino al 2005-06, la rilevazione dei dati relativi ad ogni singola scuola veniva effettuata direttamente dalla Provincia (via Internet) presso ogni istituzione scolastica. Nell'estate del 2006 sono stati avviati contatti con il Ministero dell'Istruzione per valutare la possibilità, da parte del sistema provinciale, di ricevere i dati direttamente dal Ministero, che a sua volta già li rileva presso ogni scuola.

In questo nuovo assetto (non ancora operativo al momento della stesura del presente documento), la Provincia si potrebbe limitare alla raccolta diretta (sempre via Internet) dei dati relativi alle strutture private e a quelle pubbliche non statali, alla formazione professionale e all'apprendistato.

Nelle more dello sviluppo a livello regionale, la Provincia di Genova:

- stipula un accordo con quella di Savona, che inizia ad utilizzare il sistema a partire dall'anno scolastico 2004-05;
- avvia contatti con la Regione Campania e la Provincia di L'Aquila, interessate ad adottare il sistema.

1.2. Lo sviluppo del sistema in relazione agli assetti organizzativi a livello provinciale

Nel corso degli anni '90 l'Anagrafe per l'Obbligo Formativo era stata pensata come funzione precipuamente in capo ai CPI che, soprattutto in seguito ai processi di riforma avviati nella seconda parte del decennio sia a livello nazionale che locale, sembravano rappresentare il “perno” attorno a cui far ruotare ed incontrare le politiche formative e quelle occupazionali.

In base alla L.R. 27/1998, i Centri costituiscono infatti la sede entro cui si realizza il sistema integrato di servizi che comprende informazione e analisi del mercato, orientamento, formazione professionale, incentivi occupazionali e collocamento, con particolare riguardo alle fasce deboli.

Coerentemente con questo approccio ed anche in relazione agli assetti organizzativi della Provincia di Genova, il primo nucleo dell'Anagrafe viene quindi sviluppato nell'Area della formazione professionale, scarsamente collegata/coordinata con l'Area dell'istruzione.

È bene precisare che per quanto riguarda il *livello politico*:

- fino a tutto il 2004 le competenze in materia di istruzione facevano capo al medesimo Assessorato, che si occupava di economato e patrimonio, mentre quelle in materia di formazione professionale e lavoro erano affidati al Presidente della Provincia;
- a partire dal 1° gennaio 2005, l'istruzione e la formazione professionale destinata ai giovani nell'ambito del diritto-dovere vengono raggruppate sotto una delega unica (Assessorato all'istruzione, politiche scolastiche, politiche relative all'obbligo formativo e all'orientamento lavorativo, edilizia scolastica), mentre lavoro e CPI insieme alla formazione professionale per gli adulti continuano ad essere attribuiti al Presidente della Provincia.

Per quanto riguarda poi livello *tecnico-amministrativo*:

- fino al 2002 era presente un'unica Area che si occupava di politiche del lavoro e formazione professionale; tale scelta per altro trovava riscontro anche nell'impostazione della Regione Liguria in materia: con la delega alle Province in materia di collocamento e incontro tra domanda e offerta di lavoro, i CPI diventavano infatti uno degli snodi principali per individuare le linee programmatiche della formazione professionale. L'istruzione afferiva ad un'Area a sé stante;
- con il cambio di Giunta, nel gennaio 2003, avviene la separazione tra l'Area (10A) delle Politiche formative e l'Area (10B) dei Servizi per l'impiego. Viene tuttavia mantenuta la funzione di staff delle Politiche attive del lavoro, direttamente dipendente dal Presidente della Giunta, come *link* tra le due Aree;
- dal 2004, i Servizi per l'impiego e le Politiche attive del lavoro vengono riuniti in un'unica Area; attualmente quindi le due Aree di riferimento sono costituite dall'Area 9 “Politiche del lavoro” (macro-struttura) e dall'Area 10A “Politiche formative e istruzione” (micro-struttura).

Con quest'ultimo passaggio, anche l'Anagrafe dell'obbligo, nel frattempo divenuta Anagrafe scolastica, in procinto di essere “unificata” in un unico sistema/software con l'Osservatorio sulla Pubblica Istruzione, viene ad essere gestita unitariamente dalla formazione professionale e dall'istruzione: l'elemento di collegamento prima rappresentato esclusivamente sul piano operativo dai contatti tra operatori, assume così un carattere più marcatamente istituzionale.

Viene invece per certi versi attenuato il ruolo dei CPI (se non altro in termini di progettazione e gestione del sistema), che tuttavia rimangono uno degli “utenti” principali dell'Anagrafe, utilizzata per l'individuazione e l'intercettazione dei ragazzi “dispersi”. A livello più generale, comunque, nonostante lo scorporo delle due Aree (politiche del lavoro da una parte e politiche formative e istruzione dall'altra), esse continuano a mantenere un livello di collaborazione intenso e permanente (per quanto spesso “informale”, che cioè non si sviluppa nell'ambito di sedi e momenti propri, specificamente strutturati in vista di questo fine), sia a livello programmatico (in particolare nell'ambito del Piano biennale dei servizi per l'im-

piego e delle politiche formative e del lavoro), sia dell'offerta finale (in particolare per quanto riguarda l'organizzazione di alcuni servizi come la formazione ad accesso individuale – “Cataloghi formativi e Voucher” – ed appunto i percorsi di inserimento nella formazione professionale di minori “a rischio”).

1.3. Le criticità emerse in relazione all'implementazione del sistema e alla risposta in termini di programmazione ed erogazione di servizi agli utenti

Riportiamo di seguito alcune delle criticità emerse dai colloqui avuti con i referenti della Provincia di Genova per l'anagrafe scolastica in relazione all'implementazione del sistema e alla risposta dell'Amministrazione in termini di programmazione ed erogazione di servizi agli utenti.

Da tali colloqui è emerso in primo luogo che la “risposta” ai dati sui giovani dispersi o a rischio di dispersione non può venire dal soggetto che sarebbe istituzionalmente preposto a darla: i CPI, infatti, soffrono di un “eccesso di competenze istituzionali”, mentre gli operatori che vi operano spesso mancano delle sensibilità e delle competenze necessarie per affrontare questo specifico tipo di problematica; sarebbe forse necessario costituire dei “Centri orientativi” preposti ad intervenire sui fenomeni della dispersione e del disagio sociale dei giovani.

Per capitalizzare le competenze e l'esperienza delle stesse istituzioni scolastiche si potrebbe pensare alla costituzione di “centri risorse” – costituiti da una scuola “grande” e da scuole “piccole” satelliti della prima, che potrebbero costituire lo snodo ideale tra livello micro e livello meso: il centro risorse può intervenire tempestivamente sul singolo individuo che manifesti delle problematiche evidenziate anche dal sistema informativo, mentre un ritorno informativo aggregato a livello provinciale può consentire l'intervento appropriato a livello di gestione e coordinamento dell'attività.

Sul versante operativo uno dei tentativi di risposta della Provincia di Genova a queste problematiche è stato il cosiddetto “tirocinio tutorato”: in un primo tempo si era pensato di mettere l'esperienza in capo al CPI, ma successivamente sono stati individuati tre poli (zone) gestiti da una rete di enti di formazione professionale che stanno costruendo una fitta rete di rapporti con le scuole, con il risultato che il 75% dei giovani a rischio di dispersione alla fine rientra nel circuito scolastico.

Un secondo elemento che è emerso con forza è la necessità di prevedere un ritorno informativo alle istituzioni scolastiche e formative ai diversi livelli del sistema: ad esempio l'anagrafe dovrebbe essere utilizzata anche per fornire alle scuole medie le informazioni relative agli esiti dei ragazzi che sono passati alle scuole superiori, fatto che potrebbe essere utile a riprogettare le attività per favorire il successo scolastico dei ragazzi, anche in considerazione delle forti differenze in termini di didattica tra i diversi cicli di istruzione, in cui si passa da un approccio basato sull'esperienzialità e sull'induzione a uno centrato sulla settorializzazione e segmentazione dei saperi.

A questo proposito sarebbe auspicabile che anche la scuola primaria fosse in-

clusa nel sistema dell'anagrafe, anche perché fenomeni di disagio scolastico che divengono allarmanti nelle scuole medie inferiori o superiori spesso hanno origine nei primi anni della scuola primaria.

L'anagrafe tra l'altro dovrebbe essere pensata anche in relazione alla costruzione del libretto personale del cittadino e del portfolio, con la necessità di arricchirla con ulteriori informazioni.

L'anagrafe scolastica "lato studenti" ha delle forti implicazioni anche rispetto ai luoghi in cui il servizio formativo viene erogato (anagrafe edilizia) e a come tali luoghi possono essere raggiunti dai ragazzi (politiche dei trasporti).

L'implementazione del sistema informativo impone un'attenta riflessione sui tempi: la tempistica ottimale prevede la raccolta dei dati relativi agli iscritti entro novembre; a gennaio-febbraio possono essere raccolte le scelte previsionali, per procedere nel mese di marzo all'integrazione dei dati e al recupero dei dispersi. Si pone comunque un problema relativo agli intervalli di tempo tra le rilevazioni: c'è infatti un flusso che non viene necessariamente registrato dal sistema, e quindi ad un pari numero di ragazzi registrati al tempo T1 e al tempo T2 potrebbero corrispondere in realtà un certo numero di ragazzi in entrata e in uscita.

Il monitoraggio, comunque, potrebbe e dovrebbe essere fatto "ora per ora", anche per consentire un intervento tempestivo sul singolo ragazzo e dovrebbero essere sistematizzati e pubblicati i dati relativi alle assenze e quelli relativi alle ore di lezione fruite e quelle non fruite.

2. Lo sviluppo del sistema dal livello provinciale a quello regionale e la nascita del S.I.D.D.I.F.

Nel settembre 2003 la Regione ha attivato la costruzione di un sistema informativo integrato per la realizzazione dell'anagrafe dei giovani in obbligo formativo (SIDDIF – Sistema Informativo Integrato per il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione), con le seguenti finalità:

- 1) censire i giovani in obbligo scolastico e formativo e monitorarne il curriculum scolastico/formativo;
- 2) sviluppare un sistema regionale di rilevazioni statistiche;
- 3) favorire il collegamento con le altre reti del sistema informativo regionale.

Il SIDDIF è una banca dati che consente la gestione anagrafica degli studenti in diritto-dovere all'istruzione e formazione professionale che eroga funzionalità per l'alimentazione e la gestione della base dati, per la gestione della dispersione scolastica e per l'integrazione con altri sistemi regionali.

Il progetto prevede due fasi di attuazione distribuite nell'arco di un anno e riguarda la messa in esercizio della rete integrata di strumenti e servizi tra i diversi soggetti coinvolti: Pubblica Amministrazione (Regione, Province, Comuni), Direzione Scolastica ed Istituzioni scolastiche, Enti di Formazione Professionale:

- implementazione del *software* per la gestione dell'anagrafe dei giovani in obbligo formativo nell'ambito del territorio regionale;
- integrazione dei sistemi (anagrafico regionale, banca dati apprendisti minorenni, banca dati giovani in formazione professionale);
- sviluppo e integrazione di servizi: completamento dell'integrazione dei sistemi informativi; sviluppo di funzionalità per la gestione decentrata dei dati; sviluppo di strumenti per il *Datawarehousing* per l'analisi del mondo scolastico, a disposizione della Regione Liguria, delle Province liguri, della Direzione Scolastica Regionale e degli istituti scolastici.

Più in particolare, per quanto riguarda lo sviluppo di questo sistema, come già ricordato sopra, nel "Piano regionale dell'orientamento" del 2003 la Regione Liguria individua la sperimentazione effettuata dalla Provincia di Genova come possibile modello di riferimento, senza tuttavia avviarne immediatamente lo sviluppo a livello regionale. L'Ufficio Scolastico Regionale/ CSA stipula comunque un accordo con la Provincia di Genova per l'utilizzo del *software*.

Il 5 luglio 2004 viene siglato dalla Regione Liguria, dalla Direzione Generale dell'Ufficio Scolastico Regionale per la Liguria e dalla Direzione Generale Sistemi Informativi del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca un accordo per la condivisione di dati e delle informazioni relative al sistema informativo integrato dell'obbligo formativo diritto-dovere all'istruzione e alla formazione. L'accordo prevede l'istituzione di un Gruppo di Lavoro tecnico, composto da due rappresentanti del Dipartimento Formazione Istruzione Lavoro Cultura e Sport della Regione Liguria e da due rappresentanti dell'Ufficio Scolastico Regionale; a questi sono stati aggiunti un rappresentante per ciascuna Provincia ligure ed un rappresentante dell'ANCI. In particolare il Gruppo di Lavoro ha il compito di:

- verificare la necessità di una revisione delle codifiche e delle classificazioni, con riguardo agli adempimenti previsti dalla più recente normativa;
- favorire l'aggiornamento dei dati sugli esiti scolastici;
- elaborare, analizzare e interpretare congiuntamente le informazioni rese disponibili;
- scambiare ulteriori informazioni e dati necessari al conseguimento delle finalità dell'accordo;
- favorire l'aggiornamento costante del SIDDIF, mediante un più attivo coinvolgimento delle scuole anche attraverso l'utilizzo di servizi *on-line* o di altra natura;
- studiare le modalità per pervenire all'integrazione dei sistemi informativi, anche attraverso procedure di cooperazione applicativa.

I passaggi successivi che caratterizzano lo sviluppo del sistema a livello regionale sono descritti di seguito:

- in primo luogo, con la DGR 1163/2004 la Regione Liguria affida a Datasiel S.p.A., partecipata regionale, l'incarico per la realizzazione del Sistema Infor-

mativo integrato per il Diritto/Dovere alla Istruzione e Formazione (di seguito S.I.D.D.I.F.);

- con la DGR 440/2005, viene quindi costituito il gruppo di lavoro sul Sistema Informativo Integrato S.I.D.D.I.F., formato da funzionari del Settore Sistemi informativi e Telematici, del Dipartimento Istruzione Formazione Lavoro Cultura e Sport, da tecnici di Datasiel e da un funzionario designato dell'Ufficio Scolastico Regionale per la Liguria, previsto dalla delibera 1163 di cui sopra;
- infine, con la DGR 1047/2005, la Regione Liguria approva un accordo con la Provincia di Genova in base al quale la Provincia rende disponibile alla Regione il *software* realizzato per la gestione dell'Anagrafe dell'Obbligo Formativo, coerentemente con quanto previsto dalle modalità del riuso dei prodotti informatici derivanti dalla realizzazione dei progetti per lo sviluppo della Società dell'informazione, consentendone le opportune modifiche per il raggiungimento degli obiettivi regionali previsti nella DGR 1163/2004, anche in attuazione del D.lgs. 76/2005. Il progetto S.I.D.D.I.F. nasce quindi come naturale prosecuzione a livello regionale del progetto "Anagrafe Scolastica Provincia di Genova".

Gli obiettivi del progetto S.I.D.D.I.F. sono:

- monitorare il flusso della popolazione in diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, attraverso il coinvolgimento degli Enti Locali;
- monitorare i percorsi di istruzione e di formazione degli studenti in relazione alla gestione del piano dell'offerta educativa utile per la definizione del piano del dimensionamento della rete scolastica;
- razionalizzare il flusso delle informazioni da e verso le scuole;
- agevolare il successo formativo;
- favorire l'esercizio del diritto-dovere allo studio che si espletterà anche nell'ambito dell'apprendistato;
- creare uno strumento efficace che consenta un intervento di orientamento valido per il proseguimento degli studi sia nel secondo ciclo che nella Istruzione e Formazione Superiore.

Nel corso del 2005 vengono anche definiti accordi tra le quattro Province liguri per il coordinamento nella fase di realizzazione dell'anagrafe regionale.

Sul piano operativo, in base ad un protocollo di intesa stipulato tra Regione Liguria e Provincia di Genova, il Centro Atene e Datasiel S.p.A. hanno collaborato per l'estensione a livello regionale del sistema progettato dal Centro "Atene".

In particolare, Datasiel ha ricevuto dalla Regione un incarico complessivo relativo al S.I.D.D.I.F. ed ha a sua volta incaricato Atene per lo sviluppo di nuove funzionalità dell'Anagrafe ad uso delle scuole e degli Enti di formazione professionale; le due società hanno operato in stretta collaborazione nelle fasi di comunicazione e formazione sul territorio delle quattro Province Liguri.

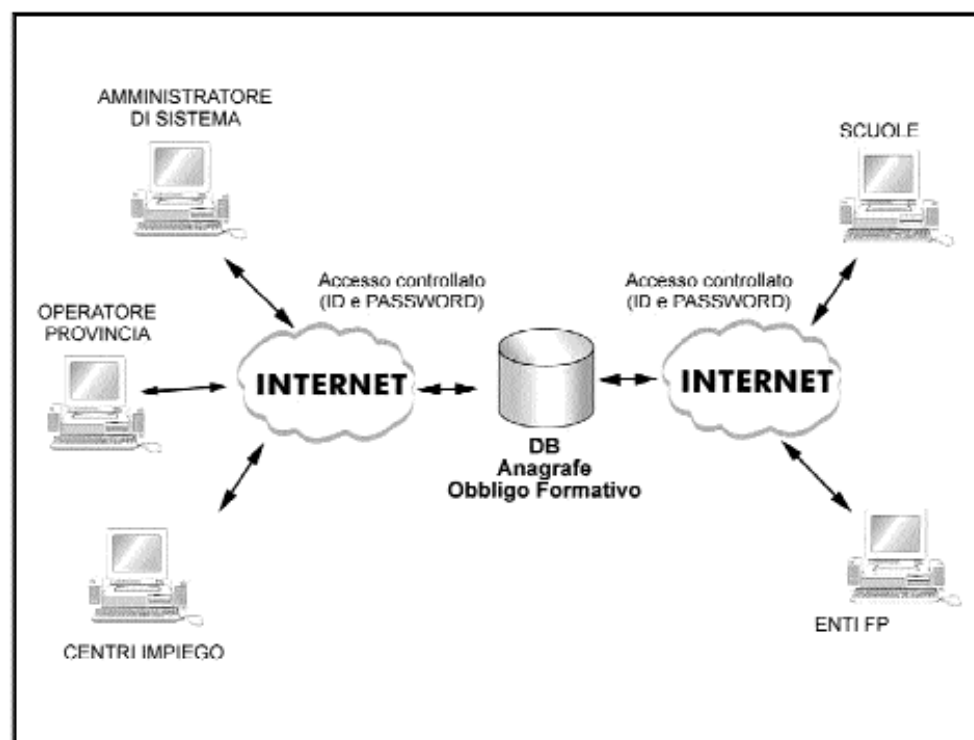
Attualmente il progetto è in fase di parziale ridefinizione, in relazione soprattutto a difficoltà procedurali riconducibili ai vincoli previsti dal c.d. decreto Bersani.

2.1. *L'architettura del sistema dell'Anagrafe/Osservatorio provinciale*

Poiché l'Anagrafe presenta come esigenza fondamentale la possibilità di essere utilizzata a distanza da differenti attori, la soluzione tecnica prescelta dalla Provincia è stata quella di costruire un "sistema distribuito" basato su un'unica banca dati centralizzata gestibile a distanza da differenti "profili utente" mediante la rete Internet. I profili utente individuati sono:

- 1) amministratore di sistema (AS);
- 2) operatore provincia (OP);
- 3) scuola;
- 4) Ente di formazione professionale;
- 5) centro per l'impiego (CPI).

Fig. 1 - *Architettura del sistema provinciale*



La struttura della banca dati è stata progettata basandosi sui seguenti criteri principali:

- disporre di un'unica "anagrafica assoluta" relativa ai soggetti;
- garantire una gestione dei dati dinamica nel tempo secondo gli anni scolastici;

- disporre di una tabella relazionata all’anagrafica in cui sia “narrata” la storia di ciascun giovane nei vari anni scolastici;
- disporre di un’unica anagrafica relativa agli istituti scolastici e agli Enti di formazione professionale della Provincia.

Dal punto di vista procedurale, il sistema si basa su una sequenza logica di fasi/azioni riportata di seguito.

- 1) *Inizializzazione di un nuovo anno scolastico (profili utente coinvolti: AS).*
- 2) *Raccolta dati dalle scuole.* Vengono richiesti i dati anagrafici degli alunni a tutte le scuole secondo uno specifico tracciato record. La maggior parte delle scuole dispone dei tre *software* principali di gestione (SISSI, ARGO, AXIOS) e può quindi esportare automaticamente i dati per generare il file nel formato richiesto. Alle altre scuole viene comunque fornito un file modello in MS-Excel che dovranno compilare autonomamente (*profili utente coinvolti: AS; OP*).
- 3) *Raccolta dati dagli Enti di formazione professionale.* Vengono richiesti i dati anagrafici dei ragazzi a tutti gli enti di formazione professionale che organizzano corsi di formazione di base, secondo uno specifico tracciato record. Viene fornito un file modello in MS-Excel che essi dovranno compilare autonomamente (*profili utente coinvolti: AS; OP*).
- 4) *Raccolta dati dai CPI.* Vengono richiesti ai CPI genovesi i dati anagrafici dei giovani in apprendistato (inviati direttamente nel formato TXT generato dal *software* gestionale “Netlabor”, già in uso dai CPI) (*profili utente coinvolti: AS; OP*).
- 5) *Normalizzazione dei dati.* Ogni singolo file in arrivo viene analizzato e normalizzato con procedure semi-automatiche per intercettare errori o imprecisioni macroscopiche e comunque per normalizzare alcuni dati che sono disomogenei in base alla provenienza (ad esempio alcuni file in arrivo hanno la cittadinanza del ragazzo scritta per esteso [ITALIANA] mentre altri hanno solo la sigla di tre lettere [ITA]) (*profili utente coinvolti: AS*).
- 6) *Importazione nella banca dati.* Ogni file normalizzato viene importato mediante procedure, differenti a seconda dei tre casi (scuole, Enti di formazione professionale o CPI), che si articolano in due fasi fondamentali:
 - a) nuovo inserimento o aggiornamento dell’anagrafica dei giovani;
 - b) inserimento nella tabella della “storia”, in cui viene registrata l’informazione relativa alla situazione di assolvimento obbligo del soggetto (scuola, formazione professionale o apprendistato) e l’informazione della scuola o Ente di formazione professionale o CPI che lo ha segnalato. Il punto 6.1 ha richiesto una fase di progettazione complessa e la definizione di un algoritmo raffinato per l’analisi dei dati in arrivo e il loro raffronto con quelli già presenti all’interno del *data base*. Risulta evidente infatti che questo sistema, basato da un lato su un’unica anagrafica assoluta e dall’altro su una

tabella “storia” che evolve nel tempo, può funzionare in maniera efficace solo se con il passare degli anni i record presenti nell’anagrafica relativi ad un certo ragazzo non vengono duplicati (se ad esempio durante il primo anno di importazione dati viene inserito un certo “Paolo Rossi”, nel caso in cui venga segnalato di nuovo l’anno successivo, il sistema deve riconoscere la sua presenza all’interno della tabella anagrafica senza creare un nuovo record ed eventualmente aggiornare le informazioni, mentre nella tabella relativa alla sua storia dovrà essere creata una nuova *entry* che riporta il suo stato attuale). È quindi necessario effettuare controlli incrociati per determinare se il ragazzo in ingresso sia già presente o meno in banca dati, in modo da minimizzare al massimo la probabilità di creare doppioni in anagrafica. In alcuni casi limite il sistema, rilevate informazioni tali da non consentire di decidere se l’anagrafica del giovane esista già o no, scarta il dato e lo registra in un apposito file di report che può essere poi consultato in qualsiasi momento successivo, al fine di contattare telefonicamente la scuola di provenienza per verificare i dati o integrare quelli mancanti. Si tratta di un’operazione che sottrae tempo e risorse e che sarebbe eliminabile operando sulla correttezza/coerenza del dato in entrata (*profili utente coinvolti: AS*).

- 7) *Raccolta dati da anagrafiche comunali e importazione in banca dati.* Fino a questo punto sono state importate informazioni relative a giovani che risultano iscritti a scuola, a Enti di formazione professionale o presso i CPI, coloro cioè che di fatto stanno assolvendo l’obbligo formativo e non sono quindi “dispersi” (anche se possono sempre diventarlo, in caso di ritiro dalla scuola/Ente o di licenziamento). È quindi necessario cercare di inserire nel sistema anche i dati relativi a tutti i ragazzi delle leve interessate, in modo da creare un “termine di paragone” che consenta di confrontare i dati e individuare i possibili “dispersi”. È stata quindi predisposta una funzione che consente di importare nella banca dati, a partire da un formato TXT, dati provenienti anche dalle anagrafiche comunali. Rispetto allo step 6 naturalmente viene implementata solo la fase 6.1, mentre il problema delle imprecisioni in arrivo si abbatte decisamente (*profili utente coinvolti: AS; OP*).
- 8) *Allineamento dati.* Questa procedura effettua il confronto, anno di nascita per anno di nascita, tra i ragazzi che sono stati segnalati in quell’anno e quelli già presenti in anagrafica. Se vengono trovati ragazzi di una leva in obbligo formativo, presenti nell’anagrafica ma non segnalati in “storia”, questi vengono inseriti anch’essi nello storico ma il loro “status” viene marcato come “disperso”. Al termine di questo *step* viene quindi fissata una precisa “fotografia” relativa all’anno scolastico in corso, in cui a tutti i soggetti presenti in banca dati che risultano in obbligo scolastico viene associato un “status” preciso, che può essere “scuola”, “formazione professionale”, “apprendistato” o “disperso” (*profili utente coinvolti: AS*).

Gli step descritti sopra hanno una sequenza logico-temporale obbligatoria e sincronizzata, mentre quelli riportati di seguito sono attuabili in maniera del tutto asincrona, ovvero possono essere effettuati o meno, in forma del tutto indipendente uno dall'altro.

- 9) *Inserimento scelta previsionale per l'anno successivo.* Ogni scuola o Ente di formazione professionale viene dotata di un accesso remoto alla banca dati (codice identificativo e password specifica per ciascuno). Entrando nel sistema attraverso Internet, con queste modalità, ogni scuola o Ente avrà accesso alla lista dei soli giovani in età di obbligo formativo che risultano iscritti presso il proprio istituto; potrà quindi, per ciascuno degli allievi, inserire nel sistema la scelta previsionale per l'anno successivo. Il vantaggio di questa soluzione risiede nel fatto che tale procedura può essere fatta progressivamente nel tempo, quando si siano ottenute dai ragazzi le indicazioni necessarie, senza vincoli particolari (*profili utente coinvolti: Scuola; Ente FP*).
- 10) *Modifica allo "status" di un singolo ragazzo.* Una volta completata la fase di importazione e allineamento dei dati, nel caso dovessero rendersi necessarie modifiche legate ad esempio al fatto che un ragazzo decide di cambiare scuola o di passare in formazione professionale o che da altre Province limitrofe vengono segnalati i nominativi di ragazzi residenti in Provincia di Genova che frequentano le loro scuole, il sistema prevede la possibilità di richiamare il record informativo di quello specifico ragazzo e consente di modificare la sua situazione aggiornando il suo status. Naturalmente, tutte le precedenti situazioni rimarranno memorizzate come storico, per cui il percorso formativo del ragazzo rimarrà completo e potrà essere consultato (*profili utente coinvolti: AS; OP*).
- 11) *Statistiche e monitoraggio.* Sono state predisposte numerose funzioni che permettono di visualizzare ed esportare tabelle di *report* in cui vengono presentate statistiche più o meno dettagliate anno per anno e leva per leva. Inoltre, è possibile monitorare costantemente l'avanzamento della fase 9 da parte delle scuole e degli Enti di formazione professionale (*profili utente coinvolti: AS; OP*).
- 12) *Presa in carico per orientamento.* Ogni CPI della Provincia di Genova ha un accesso riservato al sistema, protetto da uno specifico ID e Password. La funzione principale a disposizione dei CPI è di interrogare il sistema, con l'ausilio di alcuni filtri di ricerca, per la ricerca dei dispersi in modo da poterli contattare, verificarne il reale status e quindi attuare le adeguate politiche di orientamento alla formazione. Al fine di differenziare i giovani che sono già stati contattati rispetto agli altri ancora dispersi, è stato ideato un nuovo status, definito "in orientamento"; se un giovane risulta essere in questo status, significa che pur non assolvendo correttamente l'obbligo formativo (in quanto non si trova né a scuola, né in formazione professionale, né in apprendistato), tuttavia non può neanche considerarsi "disperso" ma si trova in una fase di transizione, sotto il controllo del CPI, in attesa di individuare la strada giusta per lui. Nel

caso poi il ragazzo decida una propria strada adeguata, mediante lo step 10 il suo status potrà essere nuovamente aggiornato (*profili utente coinvolti: CPI*).

- 13) *Ricerca approfondita*. È stata predisposta una funzione di ricerca di dettaglio nella banca dati, grazie alla quale è possibile impostare numerosi filtri di ricerca, anche di estremo dettaglio, per attuare “*query*” sulla banca dati (*profili utente coinvolti: tutti*).
- 14) *Funzioni ausiliarie*. Sono infine disponibili alcune funzioni ausiliarie per la gestione e la manutenzione della banca dati che permettono ad esempio di: inserire nuove scuole o eliminarne alcune, nel caso si verificasse questa situazione; modificare i dati anagrafici di ogni scuola o di un singolo ragazzo; inserire mediante un’apposita interfaccia di dialogo un nuovo ragazzo nell’anagrafica e altro ancora (*profili utente coinvolti: AS; OP*).

Le funzionalità principali di ciascun profilo utente sono quindi le seguenti:

Profilo utente	Funzionalità
Amministratore di sistema (AS)	Controlla e gestisce dati e privilegi di accesso di tutti gli altri utenti.
	Effettua tutte le funzioni di import automatico dei dati inviati da scuole, Enti di formazione professionale, CPI, Anagrafi comunali, altre Province.
	Può modificare tutte le informazioni presenti in banca dati.
	Effettua interrogazioni e statistiche.
Operatore Provincia (CP)	Può modificare tutte le informazioni presenti in banca dati.
	Effettua interrogazioni e statistiche.
Scuola	Inserisce per ogni proprio studente la scelta previsionale per l'anno successivo di obbligo formativo.
	Effettua interrogazioni e statistiche solo sui propri studenti.
	Può modificare i dati relativi ai propri studenti.
Ente di formazione professionale	Inserisce per ogni proprio allievo la scelta previsionale per l'anno successivo di obbligo formativo.
	Effettua interrogazioni e statistiche solo sui propri allievi.
	Può modificare i dati relativi ai propri allievi.
Centro per l'Impiego (CFI)	Effettua interrogazioni e statistiche, finalizzate soprattutto a intercettare i “dispersi”.
	Prende “in carico” i giovani dispersi, per poter attuare le proprie politiche di orientamento e formazione.

Gli sviluppi intervenuti in seguito, legati anche all’evoluzione normativa ed agli accordi nel frattempo intervenuti tra la Provincia di Genova e la Regione Liguria, sono rivolti come si è accennato sopra alla realizzazione di un sistema di livello regionale. Ciò dovrebbe consentire tra l’altro l’individuazione automatica degli allievi che migrano scolasticamente da una Provincia all’altra.

In questo caso si prevede un ruolo di amministratore unico, attraverso il quale i soggetti istituzionali accedono ad un *data base* concettualmente separato tra le varie Province, ma fisicamente localizzato su un unico server.

Il *vantaggio* principale di questa versione è la possibilità di condividere direttamente i dati dei giovani residenti nelle singole Province indipendentemente dalla sede della scuola a cui sono iscritti. Questo evita automaticamente il problema delle dispersioni apparenti, almeno tra tutte le Province che partecipano a questa

anagrafe. Ogni utente del sistema *software* può quindi accedere, oltre ai dati del proprio territorio, anche ai dati delle altre Province, purché soddisfino determinati criteri (la residenza del giovane, principalmente).

Uno *svantaggio* è legato invece alla necessità di dover quasi sicuramente diversificare l'amministratore di sistema dal soggetto che gestisce il servizio di supporto operativo e organizzativo alle fasi di raccolta dati, che molto probabilmente va mantenuto a livello locale. Poiché tutti questi *software* applicativi viaggiano su Internet, questo problema può comunque risultare semplice da risolvere, in quanto si possono ipotizzare accessi di tipo "amministratore" con privilegi minori, nel caso della presenza di soggetti di gestione locale. Questa seconda opzione fa evolvere leggermente la prima e vede un ruolo diretto di gestione da parte di un soggetto di tipo regionale il quale, ferme restando le competenze a livello provinciale di raccolta dei dati dalle scuole, realizza un unico *data base* fisicamente collocato in una sede centrale e accessibile con il tramite di un amministratore di sistema.

2.2. Il Sistema Informativo per il Diritto/Dovere alla Istruzione e Formazione (S.I.D.D.I.F.)

La prima fase del progetto (avvio del sistema per l'anno scolastico 2005/06, Settembre '05 - Febbraio '06) ha visto l'utilizzo del sistema nell'ambito di tutte le Province Liguri, presso: le scuole secondarie di 1° e 2° grado; i percorsi di qualificazione professionale triennali; gli apprendisti minorenni.

Sul piano della gestione operativa, per quanto riguarda quindi, da un lato l'acquisizione dei dati e, dall'altro, la loro gestione, le tappe sono state le seguenti:

- 1) *Acquisizione dei dati:*
 - giugno '05: incontro con le Province e condivisione progetto;
 - luglio '05: incontri con i Dirigenti Scolastici delle Province di La Spezia e Imperia;
 - novembre '05: attivazione del gruppo di assistenza e gestione (personale dedicato attivo presso le Province per attività di contatto, normalizzazione dati e assistenza);
 - novembre/dicembre '05: incontri di formazione con le scuole e gli Enti di formazione professionale nelle Province di Imperia, Savona, Genova e La Spezia;
 - dicembre/febbraio '06: acquisizione e normalizzazione dei dati provenienti da scuole ed Enti di formazione professionale;
- 2) *Gestione dei dati:*
 - gennaio '06: incontro con le scuole secondarie di 1° grado della Provincia di Genova per la formazione sull'inserimento iscrizioni;
 - marzo '06: incontri con scuole e Enti di formazione professionale per la formazione sull'inserimento iscrizioni e gestione alunni;
 - marzo '06: integrazione del sistema con i dati dei ragazzi in apprendistato;

- Nel luglio 2006 si è finalmente conclusa questa fase del progetto.

Il diagramma illustra lo Schema S.I.D.D.I.F. (Sistema Integrato per lo Sviluppo, l'Innovazione e la Diffusione della Ricerca). Al centro, un riquadro blu rappresenta la "REGIONE LIGURIA" e la "PROVINCIA", con al loro interno un riquadro giallo "S.I.D.D.I.F.". A sinistra, tre riquadri verticali (Indice Popolazione Regionale, S.I. Formazione Professionale, Sistema Informativo del Lavoro) sono collegati da una linea arancione a un rettangolo grigio che punta verso il centro. In alto, un riquadro "S.I. Scolastico" è collegato da una freccia al centro. In basso, un riquadro "Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca" è collegato da una freccia al centro. A destra, un riquadro "Scuole Formative Liguria" è collegato da una linea arancione a un rettangolo grigio che punta verso il centro. Un fulmine collega il fulcro centrale a una nuvola gialla "Internet". A destra della nuvola, una lista di icone rappresenta i partner: U.S.R., C.S.A., Scuole, Enti di formazione, Studenti e Famiglie, Comuni, Università. In alto a sinistra, sono presenti i loghi dell'Unione Europea, della Regione Liguria e della Provincia di Genova.

- l'integrazione con i sistemi di riconoscimento utente regionale;
- la gestione dei dati qualifiche dagli Enti di formazione professionale differenziati per percorsi;
- la gestione regionale delle iscrizioni;
- la gestione regionale degli arrivi/ritiri;
- la gestione esiti sia per le scuole che per gli Enti di formazione professionale;
- la produzione di reportistica e il monitoraggio a livello regionale;
- la produzione di reportistica per le scuole (visione regionale e della scuola);
- la gestione dei flussi di mobilità degli alunni a livello regionale;
- il monitoraggio dei percorsi per le scuole;

- l’interfaccia con il Sistema Informativo del Lavoro;
- la condivisione dei dati di competenza con le Province (repliche);
- l’interfaccia con l’Anagrafe Sanitaria Regionale (concluso lo sviluppo in attesa di accordi tra Assessorato e AASSLL per l’utilizzo dei dati anagrafici).

La seconda fase del progetto, relativa all’anno scolastico 2006-07 (novembre ‘06-marzo ‘07) prevede:

- l’acquisizione dei dati relativi alla popolazione residente in Liguria coinvolta nel diritto-dovere;
- l’acquisizione dei dati relativi agli alunni delle scuole statali e paritarie di ogni ordine e grado di tutte le Province Liguri;
- l’acquisizione dei dati relativi agli alunni dei percorsi di qualificazione professionale triennali tenuti dagli Enti di formazione professionale;
- l’acquisizione dei dati relativi agli alunni che ottemperano il diritto-dovere nell’ambito dell’apprendistato.

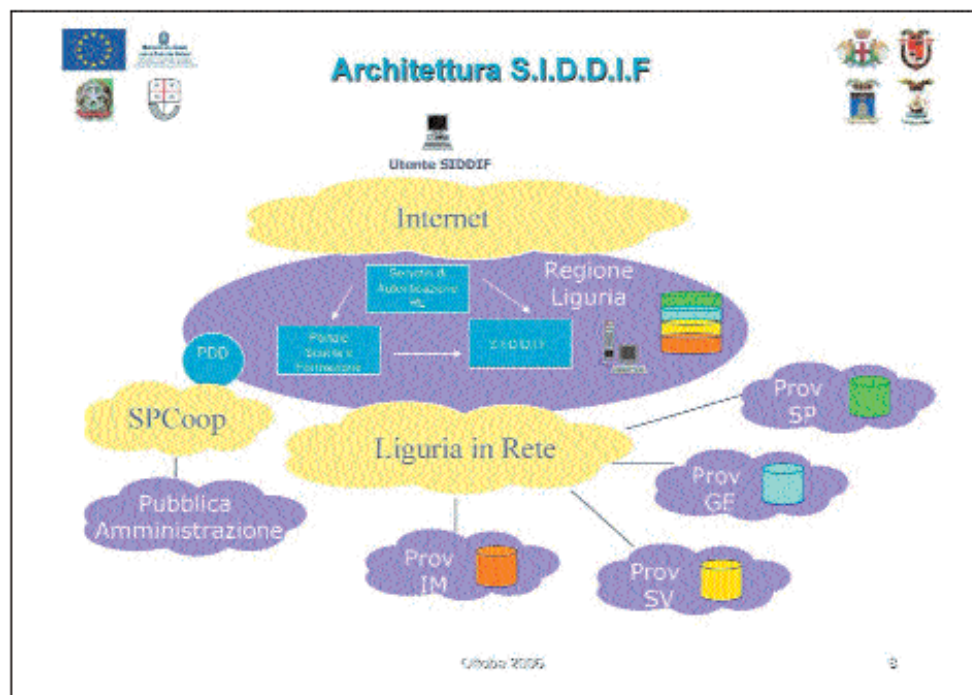
Il tutto da realizzare con la seguente scansione:

- luglio ‘06: incontri con i referenti del MPI per accordi sui dati delle scuole statali che verranno scambiati;
- novembre ‘06: acquisizione dati da AASSLL;
- novembre/dicembre ‘06: incontri di formazione con le scuole di 1° grado paritarie sui territori delle Province di Imperia, Savona, Genova e La Spezia;
- dicembre/febbraio ‘07: acquisizione e normalizzazione dei dati provenienti da Ministero, scuole paritarie ed Enti di formazione professionale;

Lo sviluppo del software dovrebbe consentire, a questo punto:

- la gestione dei dati di tutte le scuole statali, sfruttando la raccolta dati effettuata dal MPI;
- la gestione dei dati integrativi delle scuole statali di 2° grado (percorsi scolastici, titoli conseguibili e plessi);
- l’acquisizione delle iscrizioni per le scuole secondarie di 1° grado.

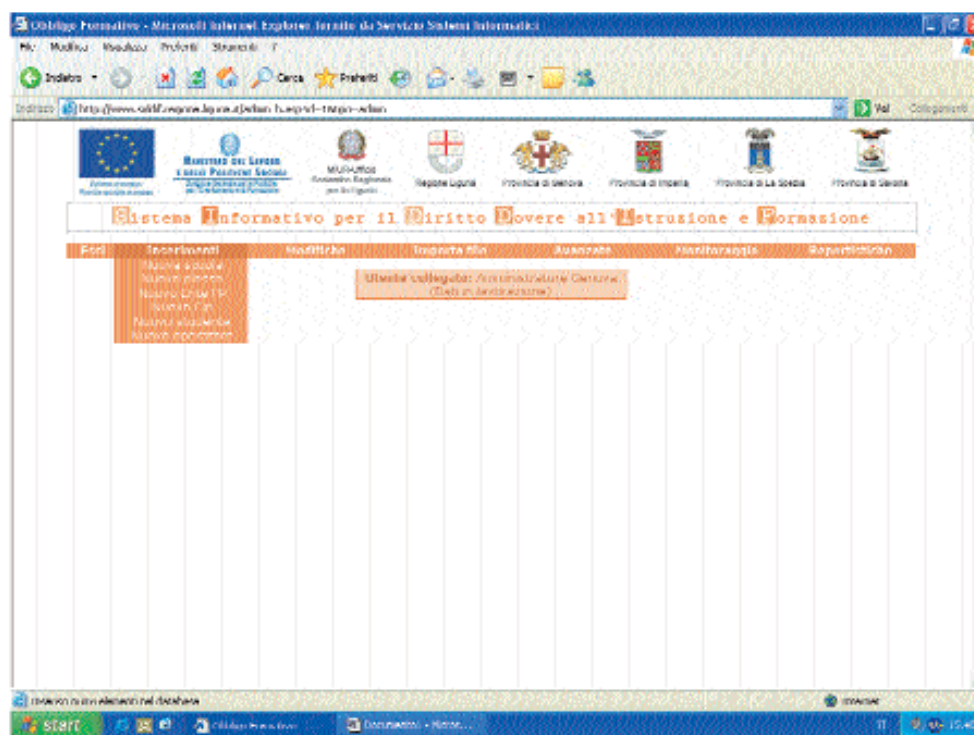
Fig. 3 - Architettura S.I.D.D.I.F.



2.3. Presentazione dell'interfaccia del S.I.D.D.I.F.

Nel seguito descriviamo brevemente l'interfaccia che si presenta all'amministratore/operatore che accede al S.I.D.D.I.F. e le opzioni di utilizzo supportate (in parte già descritte con riferimento alla costruzione dell'anagrafe provinciale).

Fig. 4 - La schermata iniziale del S.I.D.D.I.F. - menù inserimenti



L'operatore che accede al Sistema Informativo per il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione ha a sua disposizione un ventaglio di funzionalità e di opzioni di utilizzo. In relazione alla gestione e all'uso della banca dati sul diritto/dovere, l'operatore può:

- effettuare inserimenti e modifiche di dati;
- importare nuovi file di dati forniti dai soggetti interessati (scuole, Enti di formazione professionale ecc.);
- operare azioni “avanzate” di gestione e controllo dei dati presenti nell'anagrafe;
- monitorare l'alimentazione del sistema da parte dei soggetti interessati;
- accedere ad una varietà di reportistiche che vedremo in dettaglio sotto.

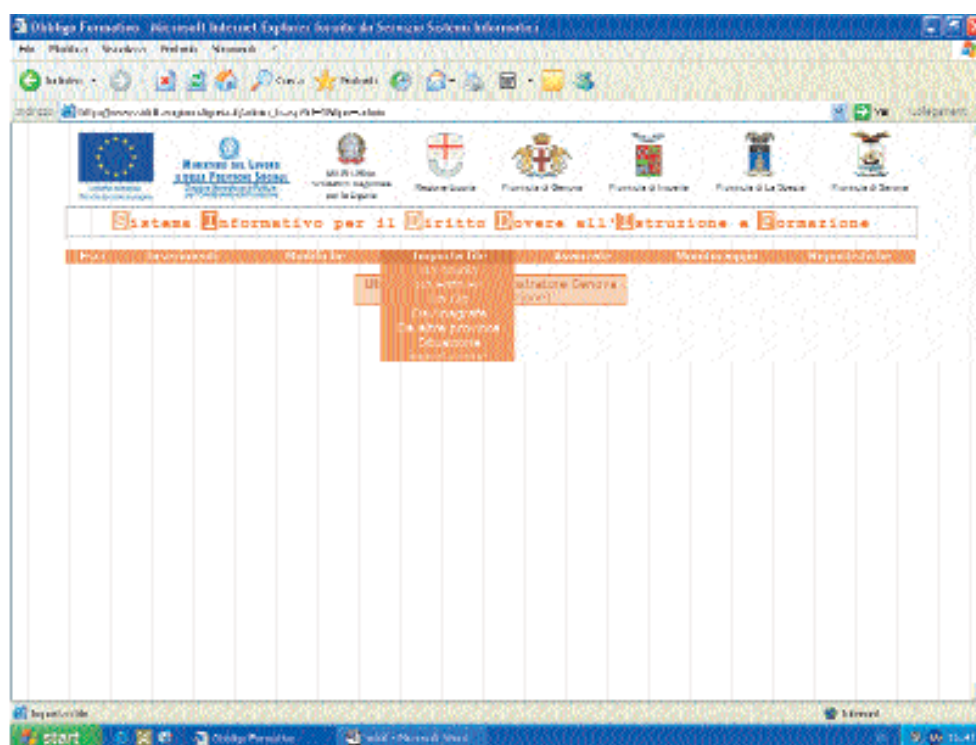
Per quanto riguarda l'opzione “*inserimenti*”, l'operatore può inserire nel sistema informativo una nuova scuola, un nuovo plesso, un nuovo ente di formazione professionale o un nuovo centro per l'impiego, un nuovo studente o un nuovo operatore (funzione, quest'ultima, accordata al profilo amministratore).

Relativamente alle “*modifiche*” l'operatore può modificare i dati già presenti all'interno del sistema e relativi alle scuole, ai plessi, agli Enti di formazione professionale, ai CPI.

Il sistema consente inoltre di *importare file* dalle scuole, dagli Enti, dai CPI e quindi di alimentarlo e aggiornarlo periodicamente: come si è precisato in precedenza, infatti, il sistema viene alimentato – per quanto riguarda ad esempio i dati relativi agli alunni del sistema scolastico – attraverso l’importazione di file normalizzati, ottenuti dall’estrazione dai sistemi già in uso presso gli uffici amministrativi delle scuole.

Le opzioni “*avanzate*” sono funzionali all’allineamento dei dati presenti nel sistema informativo, esse permettono infatti dei controlli di coerenza, nella gestione e correzione degli ambiti.

Fig. 5 - La schermata iniziale del S.I.D.D.I.F. - menù importa file



Il “*monitoraggio*”, poi, fa riferimento al controllo del processo di alimentazione del sistema da parte dei diversi attori a questo titolati, ed in particolare nel controllo dell’avanzamento rispetto alla registrazione delle iscrizioni: il ritorno dunque è un dato sulla percentuale di scuole che hanno già trasmesso i dati che quindi sono stati normalizzati, puliti ed importati nel sistema.

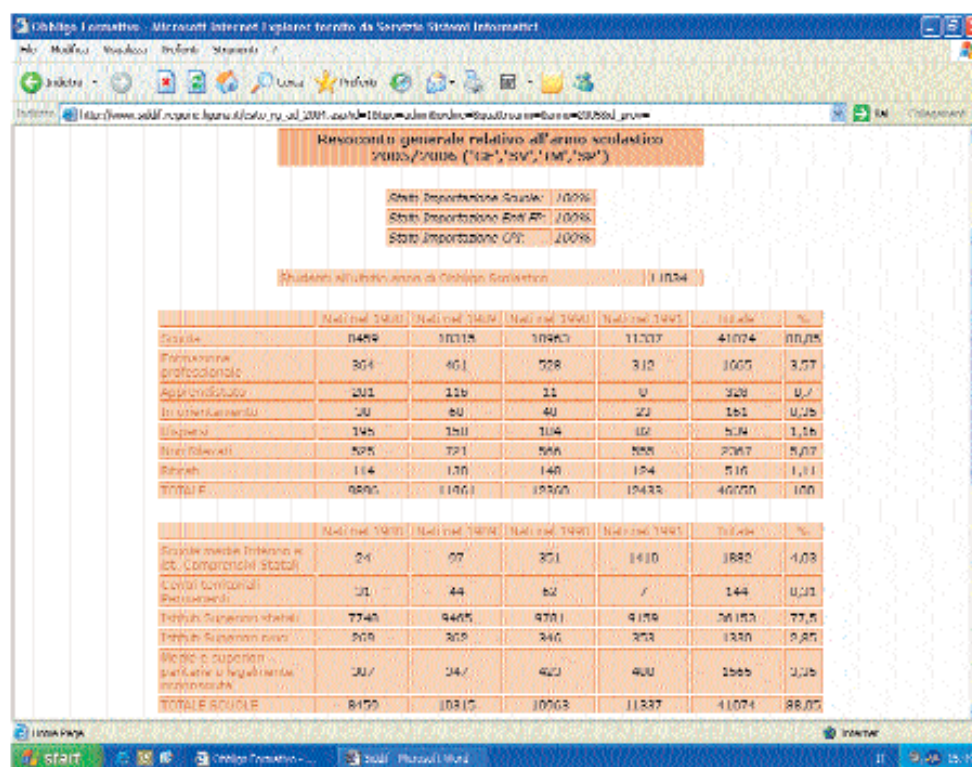
L’aspetto forse più interessante ai fini del presente lavoro è la possibilità di accedere ad una serie di “*reportistiche*”.

Tra queste figura in primo luogo il “*resoconto generale*”, che permette all’ope-

ratore di sapere quanti sono – in ciascuna Provincia e per ognuna delle leve interessate – i giovani che risultano a scuola, quelli inseriti nella formazione professionale e nell'apprendistato, quelli in orientamento e, infine, i “dispersi”, i “non rilevati” e i “ritirati”. Il dato è disponibile per ogni anno scolastico.

La somma delle ultime tre “voci” appena menzionate potrebbe essere la *proxy* più attendibile del fenomeno “dispersione” nel territorio di volta in volta considerato.

Fig. 6 - Il S.I.D.D.I.F. - Reportistiche - Resoconto Generale



Il sistema fornisce all'operatore anche i particolari relativi a ciascuno dei “sottosistemi”: ad esempio, per le scuole, restituisce il numero dei giovani di ciascuna leva iscritti alle scuole secondarie di primo grado e negli istituti comprensivi statali, il numero di quelli iscritti presso i centri territoriali permanenti, di quelli presenti negli istituti superiori statali, nei civici e nelle medie e superiori paritarie o legalmente riconosciute.

Per quanto riguarda la formazione professionale, il sistema fornisce poi il dettaglio di quanti giovani sono iscritti ai percorsi triennali e quanti agli altri canali della formazione professionale; viene infine restituito un dettaglio degli studenti provenienti da altre Province e iscritti in una delle Province liguri.

Il *resoconto sociale* permette all'amministratore e all'operatore di sapere, nell'anno scolastico considerato, dove si trovano i giovani nati in un certo anno per ogni Provincia e Comune del territorio.

Anche in questo caso vengono forniti i particolari relativi al canale in cui sono inseriti i giovani della leva considerata sia rispetto al tipo di scuola, alla tipologia formativa, all'apprendistato.

Fig. 7 - Il S.I.D.I.F. - Reportistiche - Resoconto Sociale

Ultima chiamata: Amministrazione Canova
10/01/2006 10:00:00

Resoconto sociale relativo all'anno scolastico 2005/2006
Province: "VR", "SV", "MI", "SR" Comune: Tutti

Selezione Importazione Scuole: 100%
Selezione Importazione Prof/FR: 100%
Selezione Importazione CRT: 100%

	Valori nel 2006	%
Scuola media	10000	89,77
Istituto superiore	500	4,44
Altre scuole	11	0,09
Istituto superiore	70	0,62
Quotidiani	5/0	0,00
TOTALE	10511	100

	Valori nel 2006	%
Scuola media	201	1,91
Istituto superiore	60	0,57
Istituto superiore	9000	85,40
Istituto superiore	200	1,90
Istituto superiore	400	3,80
TOTALE SCUOLE	10061	95,77

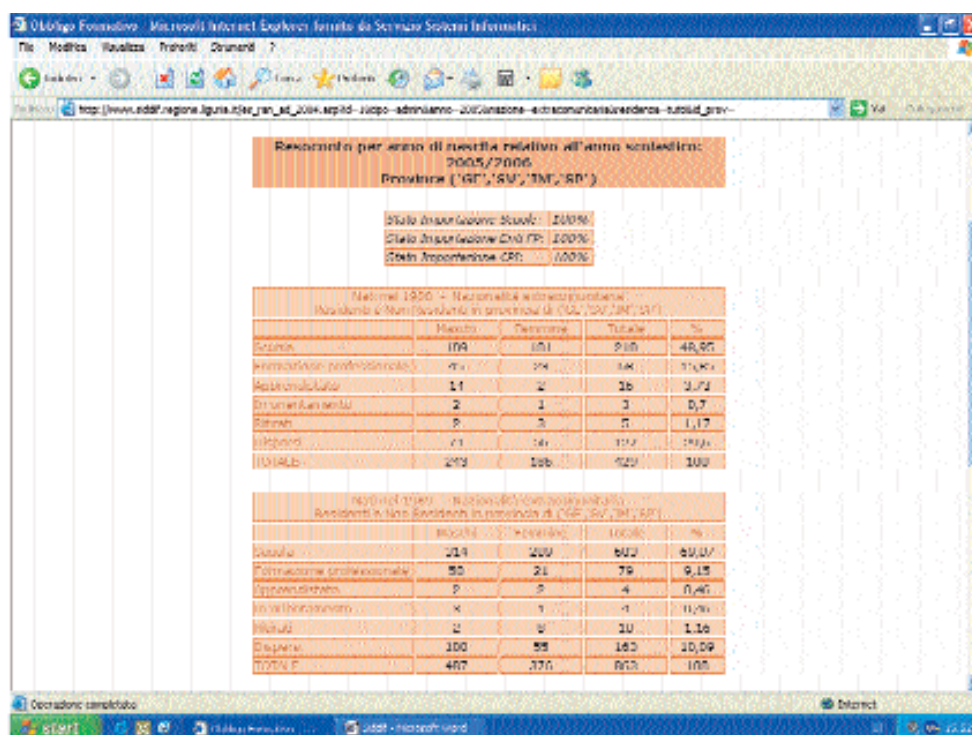
	Valori nel 2006	%
Istituto superiore	200	1,91

Operazione completata

Il *resoconto per anno scolastico* permette poi di conoscere il dettaglio relativo alla cittadinanza dei giovani in diritto-dovere (cittadinanza italiana, comunitaria ed extracomunitaria).

Da alcune prove emerge come la percentuale dei giovani allievi iscritti ai corsi di formazione professionale, così come la percentuale dei dispersi, siano decisamente maggiori nel caso degli studenti con cittadinanza extracomunitaria: ad esempio, nell'anno scolastico 2005-06, la percentuale dei “dispersi” è pari al 29,6% per gli extracomunitari nati nel 1988, mentre il dato complessivo è pari all'1,17%, e sale al 7,34% se consideriamo anche i “non rilevati” e i “ritirati”.

Fig. 8 - Il S.I.D.D.I.F. - Reportistiche, resoconto per anno scolastico - extracomunitari



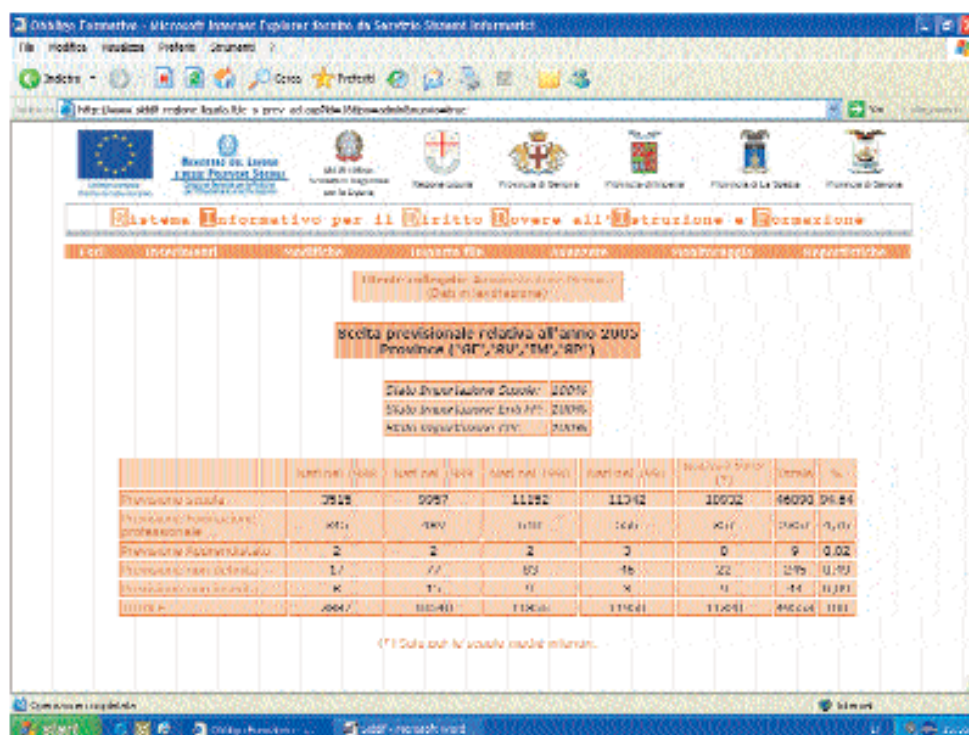
La funzionalità “*curricula*” consente poi di ricostruire la carriera scolastica e formativa del giovane, compresa la scuola/Ente di provenienza, le eventuali ripetenze, ecc., oltre a fornire le informazioni anagrafiche utili a rintracciare il giovane.

Fig. 9 - Il S.I.D.D.I.F. - Reportistiche, *curricula*

The screenshot shows the S.I.D.D.I.F. web application interface. At the top, there is a header with logos of the European Union, the Italian Republic, and various Italian ministries. Below the header, there is a navigation bar with tabs: "Codi", "Esaminabili", "Medio", "Università", "Anno", "Maturità", "Reportistiche". The "Reportistiche" tab is selected, and the "Curricula" section is active. The form for entering student data includes fields for "Nome (*)", "Cognome (*)", "Codice scuola (*)", "Sesso" (with radio buttons for "Maschio" and "Femmina"), and "Data di nascita". There are also buttons for "Cerca" and "Annulla". Below the form, there is a note: "(*) Se non è presente, indicare con i caratteri vuoti". At the bottom, there is a footer with the text: "M.I. - Se non viene inserita nessuna informazione, la ricerca restituirà tutti gli studenti con tempi di attesa, abilitazione famiglia, situazione di lavoro, almeno un parente".

La reportistica relativa alla *scelta previsionale* dei giovani fornisce, per ogni anno, il numero di giovani che intendono proseguire nella scuola, nella formazione professionale o nell'apprendistato.

Fig. 10 - Il S.I.D.D.I.F. - Reportistiche, scelta previsionale



Le statistiche automatiche relative ai “flussi di mobilità” consentono di conoscere il numero di giovani “coerenti” e “non coerenti”, ovvero dei giovani che risultano iscritti in una scuola situata nello stesso “ambito” di residenza e di quelli che, invece, sono iscritti in scuole collocate in altri “ambiti” (con riferimento ai plessi scolastici).

Fig. 11 - Il S.I.D.D.I.F. - Reportistiche, flussi mobilità

Sistema Informativo per il Diritto Dovere all'Istruzione e Formazione

Utile collegato: Amministrazione Generale (Dati di Amministrazione)

Sito importazione scuole superiori: 2009

Flussi Mobilità ("GC", "SV", "IM", "SP")
Anno 2009

	NUM	%
Studenti Coerenti	31074	54,83%
Studenti Non Coerenti	25325	45,17%
Totale	56399	100%

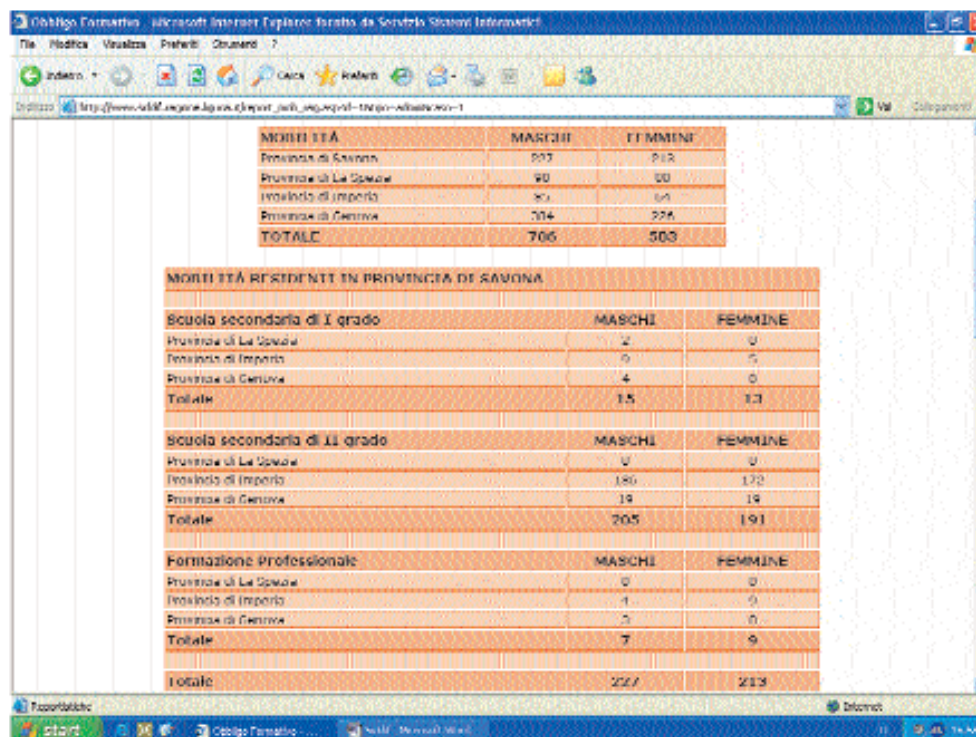
Provincia di Genova

Ambito	Coerenti	Non Coerenti	Totale
1	11144	555	4079
2	7515	1879	5154
3	2050	5091	7141
4	1500	1039	2519
5	1909	2945	5005
6	4524	559	5072
Totale	31762	12152	43914

Provincia di Savona

Le statistiche relative alla *mobilità regionale* restituiscono – per ogni Provincia – il dettaglio del numero di giovani, maschi e femmine, iscritti presso scuole o Enti di formazione professionale situati in altre Province della Regione.

Fig. 12 - Il S.I.D.D.I.F. - Reportistiche, mobilità regionale



MOBILITÀ	MASCHI	FEMMINE
Provincia di Savona	227	212
Provincia di La Spezia	90	80
Provincia di Imperia	80	64
Provincia di Genova	104	224
TOTALE	706	580

MOBILITÀ RESIDENTI IN PROVINCIA DI SAVONA		
	MASCHI	FEMMINE
Scuola secondaria di I grado		
Provincia di La Spezia	2	0
Provincia di Imperia	0	0
Provincia di Genova	4	0
Totale	15	0
Scuola secondaria di II grado		
Provincia di La Spezia	0	0
Provincia di Imperia	180	172
Provincia di Genova	19	19
Totale	205	191
Formazione Professionale		
Provincia di La Spezia	0	0
Provincia di Imperia	1	0
Provincia di Genova	5	0
Totale	7	0
Totale	227	212

Il sistema consente infine di effettuare delle interrogazioni specifiche rispondenti ad esigenze conoscitive puntuali dell'operatore/amministratore che accede ai dati (Provincia, anno scolastico, anno di nascita, nazionalità, tipo di corso, indirizzo di corso e tipo di scuola, classe, ecc.) attraverso la funzione *report generale*.

Fig. 13 - Il S.I.D.D.I.F. - Reportistiche, report generale

The screenshot shows a web browser window displaying the 'report generale' form of the S.I.D.D.I.F. application. The form is titled 'report generale' and contains various filters for generating a report. The filters include: Province (dropdown), Anno scolastico (dropdown), Anno di nascita (dropdown), Macchine (dropdown), Tipo corso (dropdown), Anni di corso (dropdown), Tipo scuola (dropdown), Classe (dropdown), Spese (radio buttons), Anni di scuola (dropdown), Caratteristiche scuola (dropdown), Anni di frequenza (dropdown), Caratteristiche scuola (dropdown), Comune scuola (dropdown), Comune residenza (dropdown), Scuola (dropdown), Plessi (dropdown), Anni di studio (dropdown), and Anni di studio (dropdown). The form is displayed in a web browser window with a menu bar and a toolbar.

2.4. Le funzioni specifiche dell'Osservatorio Pubblica Istruzione della Provincia di Genova (OPI)

Il 2006-07 è il terzo anno che l'OPI "viaggia" all'interno del sistema dell'anagrafe (il primo anno scolastico è stato infatti il 2004-05). I dati erano raccolti già in precedenza, fin dal 1998, ma in modo più semplice e "artigianale"; dal momento in cui è nata l'anagrafe dell'obbligo formativo si è posta l'esigenza di non duplicare le richieste di dati alle scuole, da un lato, e di ottimizzare tempi, risorse e risultati conseguibili, dall'altro.

Rispetto ai dati già raccolti dai CPI all'OPI serviva anche avere la sezione, la classe e il titolo di studio conseguibile dal singolo allievo, campi che sono stati aggiunti a quelli richiesti.

L'Osservatorio si avvale del sistema informativo ma, allo stesso tempo, molte elaborazioni legate alle funzioni di coordinamento e programmazione vengono compiute "al di fuori" di esso, utilizzando i dati esportati per effettuare ulteriori analisi che non sono previste dalla reportistica automatizzata.

Trattandosi di una banca dati "dinamica" è infatti necessario esportare e elaborare i dati per avere un dato "certo" ad una data specificata: per l'elaborazione dei

dati presenti nel sistema vengono quindi richieste delle estrazioni che consentono di restituire una “fotografia” dei dati al momento dell’estrazione.

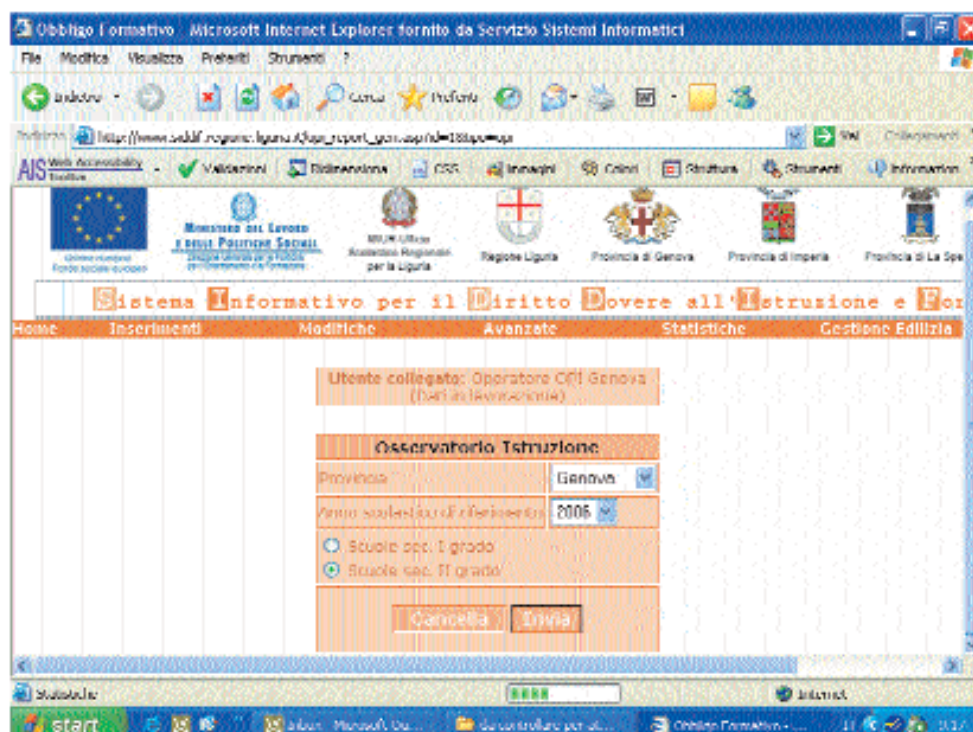
Vediamo le funzioni previste dalla reportistica e legate direttamente all’OPI.

1) *Pre-iscrizioni*

La banca dati nasce con la rilevazione delle scuole secondarie di 1° grado e delle scuole secondarie di 2° grado, e prevede di poter dare a queste ultime un ritorno informativo relativo al numero di studenti che accederanno dalle secondarie di 1° grado.

Una visione generale restituisce, quindi, il numero di allievi (maschi e femmine) pre-iscritti ad ogni scuola secondaria di 2° grado e, cliccando sulla scuola scelta al momento della pre-iscrizione, vengono visualizzate sia le scuole di provenienza, sia i nominativi dei ragazzi che andranno in quella scuola.

Fig. 14 - Il S.I.D.D.I.F. - Osservatorio pubblica istruzione



2) *OPI - report generale*

Il *report* generale restituisce, sulla base del grado di istruzione (scuole secondarie di 1° e di 2° grado) e della Provincia, i dati relativi:

- allo stato di importazione dei dati;
- al totale studenti;

- al numero di maschi e femmine;
- al numero di italiani, di stranieri comunitari ed extracomunitari;
- al numero di iscritti a corsi serali, diurni;
- al numero di studenti carcerati;
- al numero di iscritti per titolo di studio conseguibile;
- al numero di iscritti per tipologia di scuola (civico, paritario, statale);
- al numero di studenti per classe;
- al numero di studenti per ambito scolastico;
- al numero di studenti per ambito di residenza.

Dall'incrocio del dato relativo al sito scolastico e quello relativo al quartiere di provenienza degli studenti si può ricostruire il flusso di mobilità.

3) *OPI - report scuola*

Per ogni plesso di quella scuola il sistema restituisce in questo caso il numero di studenti e di classi per classe e corso diurno e serale.

4) *OPI - report flussi*

In questo caso il sistema suddivide gli studenti in “coerenti” e “non coerenti” rispetto all'incrocio tra ambito di residenza e ambito del plesso scolastico in cui sono iscritti.

Capitolo 6

Regione Toscana e Provincia di Pisa

Domenico SUGAMIELE

1. Sistema Informativo Scolastico Regionale (SISR)

La Regione Toscana, ancora prima dell'introduzione della normativa sull'obbligo formativo, ha sviluppato il proprio Sistema Informativo con l'obiettivo di integrare le iniziative e le politiche pubbliche nel campo del sistema scolastico della Regione. Il progetto è stato indotto dall'attivismo di alcune realtà provinciali, prima fra tutte la Provincia di Pisa, che hanno avviato iniziative di coordinamento territoriale, anche con la costituzione di osservatori scolastici provinciali, per ottimizzare il sistema dei servizi scolastici, in primo luogo quelli relativi all'edilizia e ai trasporti.

1.1. *Anagrafe Regionale degli Studenti*

Nel 1996, con la stipula di una convenzione tra la Regione, le Province, i Provveditorati agli Studi, la Sovrintendenza Scolastica Regionale (struttura soppressa con l'introduzione degli USR) e l'IRRSAE (oggi IRRE), nasce il Sistema Informativo Scolastico Regionale (SISR) con lo scopo della costruzione di una banca dati comprendente le istituzioni scolastiche pubbliche e private presenti nel territorio, la loro consistenza in alunni e classi e la loro offerta formativa.

In tale struttura, le informazioni relative all'andamento della popolazione scolastica si legano strettamente a quelle relative all'edilizia scolastica e ai trasporti, e queste ultime condizionano il complesso dell'offerta formativa di un territorio. In questo senso è stato realizzato un censimento delle strutture edilizie, culminato con la costruzione della banca dati regionale sull'edilizia scolastica.

In seguito all'approvazione della legge n. 59 del 1997, la politica regionale si è sempre di più caratterizzata per un forte attivismo sui temi del decentramento amministrativo e delle politiche pubbliche nel campo dell'istruzione e, più in generale, del coordinamento e dello sviluppo di iniziative a sostegno del diritto allo studio. Nel 2000 la Regione ha sottoscritto un protocollo d'intesa con il Ministero dell'Istruzione per avviare la sperimentazione dell'autonomia scolastica, con uno sviluppo particolare nella Provincia di Pisa.

In questa prima fase, il SISR si è sviluppato come strumento di supporto alle politiche del dimensionamento delle sedi scolastiche e dell'offerta formativa dell'istruzione.

1.2. *L'avvio dell'Anagrafe Regionale dell'Obbligo formativo*

Nel 2001, il Piano di indirizzo regionale per il diritto allo studio, in seguito all'estensione dell'obbligo scolastico (legge n. 9/1999) e all'entrata in vigore dell'obbligo formativo (legge n. 144/1999 art. 68) e del regolamento applicativo (DPR n. 257/2000), ha proceduto ad un aggiornamento degli obiettivi del SISR e alla sua riorganizzazione anche alla luce delle nuove competenze devolute alle Regioni e agli Enti locali dal D.lgs. 112 del 1998, in particolare gli articoli 138 e 139 che affidano a Comuni, Province e Regioni competenze che è possibile esercitare solo con una approfondita conoscenza dei sistemi scolastici locali.

L'Assessorato all'Istruzione, Formazione e Politiche del Lavoro della Regione svolge la funzione di coordinamento e supporto alle istituzioni locali. In particolare, il Servizio Educazione segue le iniziative relative all'obbligo formativo e coordina gli interventi delle anagrafi provinciali mentre il Servizio Lavoro gestisce le attività di coordinamento con i Centri per l'impiego e di formazione in apprendistato.

Per rimodulare il SISR è stato attivato un gruppo di lavoro tra Regione e USR che ha organizzato una serie di seminari con l'obiettivo di rivedere il piano di indirizzo per il diritto allo studio e promuovere l'attivazione degli Osservatori Scolastici Provinciali (OSP).

Il modello di anagrafe si basa sul flusso di dati fornito dalle scuole, che rappresentano la fonte primaria dell'informazione, agli OSP. La scuola invia l'archivio completo (tutte le informazioni anagrafiche degli alunni presenti nella banca dati della scuola e non solo le informazioni del tracciato relativo all'obbligo formativo) della popolazione scolastica soggetta all'obbligo formativo all'OSP, evitando sia operazioni di parziale digitazione che successive trasmissioni di dati ad altri enti. L'OSP sarà il riferimento per successive elaborazioni, *report* e analisi statistiche, da fornire ai soggetti esterni alla scuola.

La banca dati regionale diventa, quindi, nominativa di tutti gli alunni che, avendo assolto l'obbligo scolastico, entrano nell'obbligo formativo fino al suo assolvimento o fino al 18° anno. Essa si alimenta attraverso i dati forniti dalle istituzioni scolastiche agli OSP che trasmettono i tracciati relativi all'obbligo formativo ai CPI.

Per facilitare la raccolta dati e rendere più fluido il processo di integrazione delle anagrafi, la Regione, in accordo con l'Ufficio scolastico regionale, ha deciso di fornire alle scuole un pacchetto *software* AXIOS, da affiancare al sistema SISSI del Ministero. Si tratta di un sistema utilizzato per la raccolta dei dati dalle scuole dall'Osservatorio provinciale di Pisa.

Al fine della costruzione della banca dati regionale, il flusso delle informazioni del SISR parte dalle istituzioni scolastiche che sono libere di utilizzare diversi applicativi *software*, purché contengano tutte le informazioni necessarie alla gestione della banca dati provinciale. Per favorire l'uniformità dei dati è stata predisposta una procedura di conversione dei dati provenienti da vari pacchetti applicativi (cfr. figura 1).

L'obiettivo che la Regione Toscana si è posta nel 2001 è stato quello di creare uno strumento di supporto a tutte le istituzioni che operano nel settore dell'istruzione affinché possano farlo con efficacia e in sinergia, integrandosi con il sistema della formazione professionale e dell'apprendistato.

L'azione della Regione si è orientata a raccogliere e valorizzare le esperienze avviate nel proprio territorio per costruire una banca dati degli alunni che non si limitasse al censimento dei 15-18enni ma comprendesse gli alunni di tutto il sistema scolastico. Su queste basi, come si approfondirà in seguito, dal 2001 la Regione ha avviato un processo di trasferimento del *know how* accumulato dall'OSP di Pisa alle altre Province. L'OSP della Provincia di Pisa gestiva già dal 1992 gli alunni di ogni ordine e grado di scuola.

Fig. 1 - Procedura di standardizzazione dei dati provenienti da diverse applicazioni



Proprio nell'ottica di valorizzare le esperienze territoriali, anche a seguito delle deleghe alle Province e all'avvio dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, il SISR è articolato a livello territoriale negli OSP. Le motivazioni della scelta provinciale come base di raccolta e manutenzione dei dati, descritte nel Piano regionale del 2001, si concentrano essenzialmente su tre aspetti.

In primo luogo la Regione ha delegato le sue competenze su diritto allo studio, formazione professionale e apprendistato, edilizia scolastica, alle Province che

svolgono in ciò azione di coordinamento dei Comuni. Ed inoltre i CPI che svolgono le funzioni di rapporto con l'obbligo formativo, dipendono dalle Province.

In secondo luogo un'articolazione sub regionale come quella provinciale consente un controllo di completezza e qualità dei dati più efficace e meno dispersivo e di avere una banca dati alimentata con continuità con informazioni complete, corrette e standardizzate. L'esperienza della Provincia di Pisa ha senza ombra di dubbio favorito questa scelta in quanto si è assunto un progetto consolidato e che aveva dato buoni risultati.

In terzo luogo, per sviluppare un sistema di servizi di supporto alla molteplicità dei soggetti che operano nel sistema scolastico, la dimensione regionale appare non essere adeguata ad offrire servizi efficaci e tempestivi. Molteplicità di soggetti ai quali le norme chiedono di operare nei settori dell'istruzione, della formazione professionale e dell'apprendistato e i cui bisogni informativi, necessari ad assolvere alle competenze previste dalla legge, richiedono una forte capacità di collaborazione e di sinergia tra di essi anche attraverso lo sviluppo di reti locali di servizi condivisi.

La dimensione provinciale consente, in questo senso, di fornire un sostegno migliore e diretto a tutte le istituzioni, pubbliche e non, che operano a livelli sub provinciali e in primis ai Comuni e alle istituzioni scolastiche e formative.

Presso l'OSP sono attivate le procedure di estrazione dei dati da ogni pacchetto gestionale e sono rese omogenee e coerenti con quelle di tutte le banche dati prodotte dagli OSP delle altre Province.

Ogni Osservatorio ha a disposizione i dati delle anagrafiche dei Comuni, corrispondenti alle leve scolastiche poste sotto controllo.

La banca dati per la gestione dell'obbligo formativo, alla quale affluiranno anche i dati relativi agli alunni che assolvono l'obbligo nei percorsi di formazione professionale e apprendistato, è previsto sia allocata presso i CPI e, qualora questi non fossero attrezzati a ciò, essa potrà essere gestita dall'OSP.

Le banche dati provinciali alimentano la banca dati regionale che avrà la funzione di garantire lo scambio di informazioni tra le varie Province, rispetto alla mobilità degli alunni, e il confronto e lo scambio di informazioni con il sistema informativo nazionale.

La Regione ha assunto, in questo senso, il ruolo di soggetto di indirizzo del SISR, coordinandosi con USR del Ministero della pubblica istruzione.

I soggetti su cui poggia la costruzione del SISR sono le istituzioni scolastiche autonome, sulle quali grava il carico della gestione dei dati degli alunni nel loro percorso di istruzione, e i Comuni. Il Comune, oltre ad essere il diretto garante dei diritti di cittadinanza, è chiamato ad assolvere i compiti di garanzia che, nel caso della scuola, riguardano le pari opportunità, l'eliminazione delle sperequazioni, l'educazione alla salute e la lotta alla dispersione scolastica. Funzioni di controllo che sono possibili solo con l'incrocio dei dati provenienti dalle scuole con quelli delle anagrafi comunali.

La Provincia è l'istituzione che ha il compito, insieme all'OSP, di creare le condizioni organizzative e strumentali per la gestione della banca dati provinciale del SISR, garantendo il supporto alle istituzioni scolastiche e territoriali con la predisposizione di strutture logistiche e personale adeguato alla gestione dell'OSP.

Il SISR rappresenta, in questo senso, uno strumento di programmazione degli interventi e di controllo della loro efficacia, nelle materie di competenza della Regione e degli Enti locali. Esso è anche uno strumento di supporto per le istituzioni scolastiche per il miglioramento e l'ampliamento dell'offerta formativa e la lotta alla dispersione scolastica.

1.3. Dall'Anagrafe dell'Obbligo Formativo all'Anagrafe degli Studenti

Questa struttura organizzativa è stata consolidata e potenziata sia con il Piano regionale del 2003, che ha definito gli indirizzi generali per il funzionamento dell'anagrafe regionale e i compiti affidati agli OSP, sia con il Piano del 2006 che raccoglie le indicazioni normative apportate dal decreto n. 76/2005 sul diritto-dovere. Il Piano del 2003 assegna, inoltre, all'OSP di Pisa "le funzioni di Centro di riferimento regionale per lo sviluppo e il coordinamento del SISR". L'OSP di Pisa rappresenta l'esperienza di riferimento della Regione Toscana. Esso è stato istituito nel 1992 e la sua struttura tecnologica e organizzativa è stata trasferita a tutte le altre realtà provinciali della Regione. In tempi rapidi, si dovrebbe pervenire alla completa operatività di tutti gli OSP in modo che la banca dati del SISR sia in grado di consentire che i ragazzi siano seguiti da quando entrano nel sistema scolastico fino a che non ne escono, in maniera da comprendere e studiare gli elementi di criticità dei percorsi di istruzione e favorire iniziative di prevenzione della dispersione scolastica.

Gli strumenti individuati per realizzare il SISR sono convenzioni o protocolli di intesa, prevalentemente in ambito provinciale, tra i soggetti istituzionali, comprese tutte le istituzioni scolastiche. La Regione e le Province hanno assicurato alle scuole, tramite gli OSP e con specifici finanziamenti, i sostegni necessari, sia di natura professionale che tecnica in modo che il SISR possa garantire alle scuole i necessari supporti alle decisioni utili a migliorare la qualità del loro servizio.

La messa a regime degli OSP secondo le convenzioni stabilite dalla Regione comprende l'obbligo, per ciascun Osservatorio, sia dell'invio ai CPI dei dati completi relativi ai giovani in obbligo formativo, sia dell'invio ai sindaci e ai dirigenti scolastici dei dati sull'evasione dell'obbligo scolastico.

La trasmissione dei dati da parte delle scuole agli Osservatori avviene: all'atto dell'iscrizione, entro il mese di febbraio, per fornire i dati riguardanti la scelta degli alunni che, nel caso di giovani dai 14 ai 18 anni, comprende anche la formazione professionale e l'apprendistato; alla fine dell'anno scolastico/formativo, entro il mese di luglio, per fornire i dati relativi agli esiti scolastici; all'inizio dell'anno scolastico/formativo, entro il mese di ottobre, per fornire i dati sulle frequenze (rilevare gli iscritti che non frequentano). Durante l'anno le scuole segnalano ai CPI e

agli OSP gli alunni ritirati o trasferiti ad altre istituzioni scolastiche o formative e coloro che interrompono il percorso scolastico.

Ai fini dell'implementazione del proprio sistema e renderlo coerente con il sistema informativo del MIUR, nel 2004 la Regione ha sottoscritto uno specifico protocollo d'intesa con il Ministero dell'istruzione volto a "favorire lo scambio informativo tra le istituzioni e gli enti interessati mediante la condivisione di tutte le informazioni sulla rete delle scuole – di ogni ordine e grado pubbliche e private – e sull'intero sistema formativo utili a corrispondere con continuità, tempestività e completezza agli adempimenti di rispettiva competenza".

L'obiettivo principale dell'accordo è quello di studiare procedure di cooperazione applicativa per pervenire all'integrazione dei sistemi informativi e per condividere codici e classificazioni. La base dati del Sistema Informativo nazionale (SIDI) del MIUR è stata assunta quale fonte informativa univoca relativamente ai dati del sistema scolastico statale e non statale paritario con l'impegno reciproco di avviare una revisione delle codifiche e delle classificazioni, conformemente alle esigenze degli enti locali (in particolare la codifica delle succursali e sedi staccate), e le modalità operative per consentire alla Regione l'accesso al *Data Warehouse* del SIDI, relativamente ai dati di interesse regionale. Gli OSP hanno accesso, con specifiche password, al *Data Warehouse* del SIDI. Non si sono ancora sviluppate le applicazioni di cooperazione applicativa tra i Sistemi informativi regionale e nazionale, anche in considerazione del fatto che l'anagrafe degli studenti nazionale è ancora in fase di completa definizione. Così come non si è ancora pervenuti alla revisione delle codifiche delle sedi scolastiche.

Nel seguito, ai fini dell'analisi del sistema dell'anagrafe della Regione Toscana, si farà riferimento all'esperienza della struttura dell'OSP di Pisa che, come prima specificato, è stato assunto a riferimento per le altre Province e svolge la funzione di coordinamento regionale.

2. L'Osservatorio Scolastico Provinciale (OSP) di PISA¹

L'OSP è un organismo di supporto statistico fondamentale non solo per la Provincia, ma per tutti i soggetti, pubblici e non, che operano nel mondo della scuola. Esso è nato da una convenzione stipulata nel 1992 tra Provincia, il Provveditorato agli studi (oggi USP) e l'Istituto Tecnico "Fermi" di Pontedera, e mette da anni a disposizione delle amministrazioni locali, delle singole scuole, organi collegiali, insegnanti ed operatori scolastici, le sue elaborazioni sui dati del sistema scolastico provinciale. Dati che riguardano la natalità, la struttura del sistema, la consistenza delle scuole in classi e alunni, la mobilità territoriale degli studenti, i risultati della

¹ Il paragrafo rielabora i materiali prodotti dall'OSP di Pisa e i contenuti emersi dal colloquio avuto con il prof. Rino Picchi, coordinatore dello stesso, che si ringrazia per la cortese collaborazione.

scuola dell'obbligo e della scuola secondaria superiore, sulle pari opportunità, sul disagio e gli abbandoni. Dal prossimo anno scolastico 2007/08 sarà avviata anche la comparazione degli esiti, per Comune e scuola, rispetto agli studi universitari.

Si tratta di una base di dati messa a disposizione di chi deve operare e governare il sistema scolastico provinciale, anche con analisi e ricerche su aree e settori diversi, implementata in un sistema informativo che si è costantemente evoluto e oggi è collegato in rete. L'OSP ha prodotto un apposito portale Internet² che è in grado di fornire in tempo reale informazioni su tutto il ciclo scolastico, da quello di base a quello superiore.

Il reperimento dei dati avviene direttamente presso la singola istituzione scolastica tramite trasferimento, su supporto magnetico o direttamente via internet, delle basi dati degli alunni.

La convenzione è stata rinnovata nell'anno 2000, recependo le innovazioni legislative nel frattempo intervenute e, in particolare, la normativa sull'obbligo scolastico e formativo e sull'autonomia scolastica. Successivamente la convenzione è stata adeguata ai dispositivi legislativi e regolamentari di attuazione della legge n. 53 del 2003 quali l'Accordo quadro sui percorsi sperimentali triennali del giugno 2003, il decreto legislativo n. 76/2005 sul diritto-dovere e a specifici protocolli d'intesa stipulati dalla Regione e dal MIUR. Come già accennato, l'OSP di Pisa costituisce, insieme alle analoghe strutture delle altre Province Toscane, la base del sistema informativo scolastico regionale (SISR) e svolge "le funzioni di Centro di riferimento regionale per lo sviluppo e il coordinamento del SISR".

2.1. La struttura della convenzione

La convenzione è sottoscritta dalla Provincia, dall'USP (ex Provveditorato) dalle Istituzioni scolastiche e dai Comuni della Provincia. Essa definisce le finalità, le funzioni e i compiti dell'Osservatorio, i doveri e gli obblighi delle istituzioni nonché i diritti delle parti in termini, essenzialmente, di servizi resi.

Le finalità che determinano l'oggetto prioritario della convenzione sono individuabili nella raccolta di dati e informazioni al fine di scambiarsi analisi che consentano di approfondire la conoscenza dei rapporti tra scuola e società che siano efficace supporto all'adozione degli interventi di competenza di ciascuna istituzione in merito ai seguenti temi: espletamento dell'obbligo scolastico e dell'obbligo formativo; dispersione scolastica e formativa; mobilità territoriale; integrazione tra sistema scolastico e sistema della formazione professionale; percorsi ed esiti scolastici anche in relazione alle caratteristiche della famiglia di provenienza; studenti figli di famiglie immigrate; studenti portatori di handicap; diritto allo studio; programmazione dell'offerta formativa.

In questo senso l'Osservatorio è una struttura di servizio per il complesso degli

² <http://osp.provincia.pisa.it/osp/>

attori del sistema educativo e per i cittadini. Un'organizzazione che si sviluppa sul modello della rete di servizi per la scuola e che risponde alle esigenze delle istituzioni preposte al governo della stessa. L'investimento della Provincia nel sistema scolastico e formativo si configura come un intervento di prospettiva in cui la conoscenza dei dati e delle informazioni del sistema assumono un ruolo strategico nello sviluppo di politiche sociali che puntano a rimuovere gli elementi di crisi che determinano disagio e dispersione.

L'Osservatorio, attraverso analisi delle informazioni raccolte e tramite pubblicazioni annuali, supporta, in particolare:

- le istituzioni scolastiche nel percorso di sviluppo dell'autonomia con particolare attenzione ai processi di programmazione dell'offerta, di valutazione e autovalutazione e di progettazione di innovazioni didattiche volte al miglioramento degli esiti scolastici dei propri allievi;
- l'Amministrazione provinciale e gli altri Enti locali nell'analisi dei dati e dei flussi di informazioni per la pianificazione e la programmazione degli interventi in materia scolastica, dalla distribuzione dell'offerta nel territorio all'edilizia scolastica, tramite il collegamento alla relativa banca dati, e al sistema dei trasporti, tramite analisi dei flussi di mobilità degli studenti;
- gli Organi collegiali di scuola e territoriali nella loro funzione propositiva sulla dislocazione delle unità scolastiche, sull'orientamento e sulle politiche dell'arricchimento dell'offerta formativa, proprio in relazione agli spazi di autonomia concessi alle istituzioni scolastiche;
- i soggetti sociali nell'ottica del diritto di accesso alle informazioni e ai risultati del sistema scolastico.

2.2. *La raccolta dei dati*

La popolazione statistica che incrementa la banca dati dell'OSP è formata dagli studenti frequentanti le scuole della Provincia. I dati relativi agli alunni sono raccolti direttamente dalle Istituzioni scolastiche per assolvere ai compiti istituzionali di gestione didattica e amministrativa delle scuole e degli altri soggetti firmatari la convenzione.

La prima convenzione tra Provincia e Provveditorato agli Studi per la costituzione dell'OSP consentì l'acquisto e la fornitura alle scuole di ogni ordine e grado dei pacchetti gestionali della ditta Infoschool (oggi AXIOS).

Successivamente, dal 1998, il MPI ha fornito a tutte le Istituzioni scolastiche, tramite il gestore EDS, un sistema informativo in rete geografica nazionale che contiene i pacchetti gestionali denominati SISSI.

In seguito all'informatizzazione della rete scolastica ad opera del MPI si sono sviluppati *software* applicativi che emulano il sistema SISSI e che rilasciano file compatibili con esso.

Le convenzioni che si sono succedute hanno lasciato libertà alle scuole firma-

tarie di utilizzare per la gestione alunni indifferentemente il pacchetto AXIOS o il pacchetto SISSI o gli altri pacchetti gestionali purché compatibili con la base dati e comunque dopo aver concordato, con la struttura tecnica dell'Osservatorio, le procedure di estrazione delle informazioni per la banca dati provinciale (cfr. fig. 1). Oltre ai campi previsti dai pacchetti gestionali sopra menzionati, le informazioni necessarie allo svolgimento dei compiti istituzionali dei firmatari saranno inserite negli archivi utilizzando la funzione "campi aggiuntivi", disponibile nei pacchetti AXIOS.

2.3. Il flusso dei dati

I dati raccolti dalle segreterie scolastiche secondo le modalità prima descritte verranno inviati tramite *floppy disk* o direttamente tramite rete all'OSP. La trasmissione dei dati avviene alle seguenti scadenze:

- 1) nel periodo 1-15 febbraio di ogni anno per la fornitura ai Centri per l'Impiego e ai Comuni degli elenchi nominativi degli alunni soggetti rispettivamente all'obbligo formativo e all'obbligo scolastico;
- 2) entro il mese di agosto di ogni anno per l'implementazione della banca dati provinciale completa degli esiti scolastici degli alunni, al fine di fornire a tutti i soggetti firmatari gli altri servizi previsti dalla presente convenzione;
- 3) saranno possibili prelievi parziali, durante l'anno scolastico, di dati relativi a casistiche particolari (ritirati, trasferiti, ecc.); tali prelievi saranno concordati con le singole unità scolastiche.

Prima dell'invio dei dati all'OSP, le segreterie scolastiche, coadiuvate dal personale dell'OSP, controllano la completezza e la correttezza dei dati presenti nel pacchetto "alunni" di interesse per la banca dati dell'OSP.

In ogni caso, l'OSP effettuerà un ulteriore controllo dei dati trasmessi e segnalerà alle scuole eventuali anomalie.

Il controllo dell'abbandono scolastico viene fatto essenzialmente analizzando, fino al 18° anno, la presenza dell'alunno nell'anno successivo. Questo in quanto l'anagrafe è ormai storicizzata fin dalla scuola materna, frequentata da quasi il 100% dei bambini, e il dato di "evasione" dalla scolarità è storicamente trascurabile. Tuttavia, come schematizzato nelle successive figure 2 e 3, vengono analizzati i flussi degli studenti soggetti all'obbligo scolastico e all'obbligo formativo, incrociando le rispettive basi dati con la base dati dei residenti, riprese dalle anagrafi comunali. Il flusso relativo all'obbligo scolastico riguarda essenzialmente gli studenti del primo ciclo di istruzione mentre quello relativo all'obbligo formativo interessa i giovani dai 14 ai 17 anni. Nel primo caso si prendono a riferimento le base dati dei frequentanti le scuole e le segnalazioni vengono inviate ai dirigenti scolastici e ai sindaci; nel secondo caso alle base dati delle scuole si sommano le base dati della formazione professionale e dell'apprendistato e le segnalazioni vengono inviate ai Centri per l'impiego.

Le figure 2 e 3 descrivono il flusso delle informazioni per il controllo dell'obbligo scolastico e formativo, rispettivamente.

Fig. 2 - Flusso per il controllo dell'obbligo scolastico

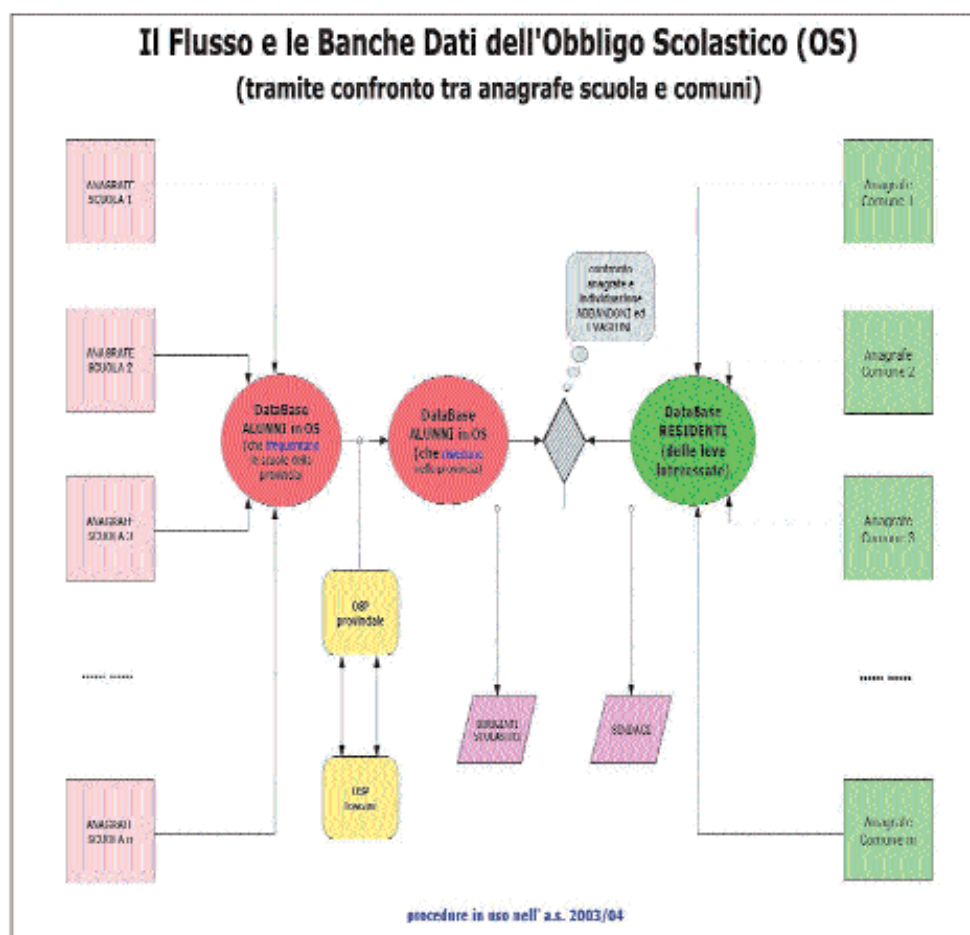
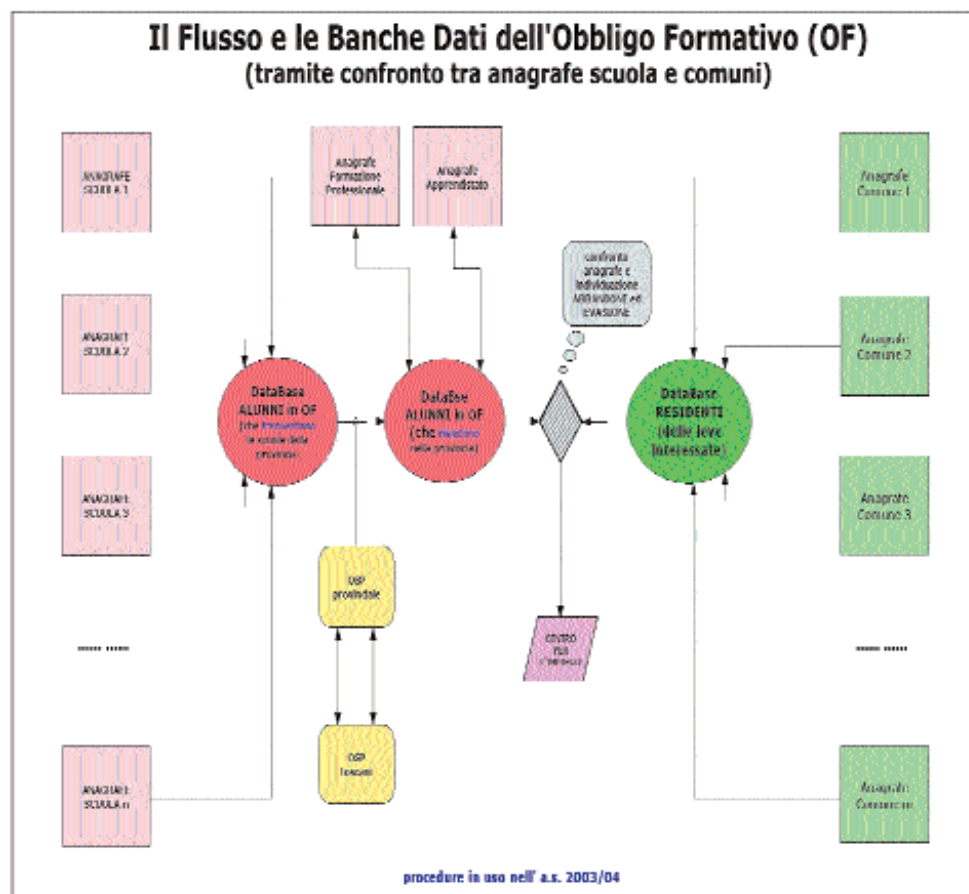


Fig. 3 - Flusso per il controllo dell'obbligo formativo



2.4. La struttura della banca dati e le caratteristiche dei campi

Gli archivi alunni delle singole Istituzioni scolastiche verranno inseriti in un'unica banca dati provinciale, storicizzata, che sarà detenuta presso l'OSP con adeguate protezioni HW e SW, e inaccessibile alla rete internet. L'esistenza di tale archivio è comunicata periodicamente alla Prefettura e agli altri organismi di controllo previsti dalla normativa.

La registrazione e la gestione dei dati anagrafici degli alunni è un aspetto molto delicato sia per la tutela delle informazioni sia per la completezza delle informazioni. La Regione per il tramite dell'Osservatorio di Pisa ha predisposto un manuale fornito alle scuole con il quale si indicano le procedure per il controllo delle informazioni anagrafiche. Informazioni che sono di particolare importanza sia per la gestione del diritto dovere (ex obbligo scolastico e formativo) sia per la costruzione della banca dati dell'OSP ai fini delle azioni di contrasto alla dispersione.

La struttura della scheda anagrafica di ogni alunno è costituita da 79 campi di informazione, con chiave di accesso codice fiscale, che rispettano l'impostazione del sistema del MPI.

Tuttavia, le analisi statistiche e di ricerca dell'Osservatorio hanno posto la necessità di integrare il record con ulteriori 4 campi non previsti nel sistema SISSI del MPI. In questo senso, il programma alunni AXIOS consente ad ogni Istituzione scolastica di integrare il tracciato record con campi aggiuntivi, in base alle esigenze della singola scuola, tra i quali quelli necessari per il controllo dell'assolvimento dell'obbligo.

In particolare, per necessità legate alla banca dati provinciale insieme al campo codice fiscale, le istituzioni scolastiche del secondo ciclo devono inserire il campo relativo al giudizio di scuola media, non presente tra quelli base, e quello relativo all'obbligo formativo, campo che, dopo l'introduzione del diritto-dovere, viene utilizzato per i percorsi sperimentali di formazione professionale e per l'apprendistato entro il 18° anno.

Un altro campo aggiuntivo richiesto è quello relativo alla “*data ritiro/trasferimento*” per gestire, per la parte didattico-amministrativa, eventuali studenti ritirati e trasferiti.

L'anagrafe storicizzata consente di effettuare controlli sulle carriere scolastiche di ciascun residente nella Provincia e, tramite analisi statistiche e *report*, fornire ai soggetti istituzionali interessati informazioni e servizi. In particolare appare di indubbio interesse la possibilità di avviare iniziative di *placement* sui percorsi scolastici e sulle fasi di transizione scuola-scuola, scuola-lavoro, lavoro-lavoro fornendo alle scuole, ai Comuni e alle Province strumenti di intervento sul diritto allo studio e sull'orientamento.

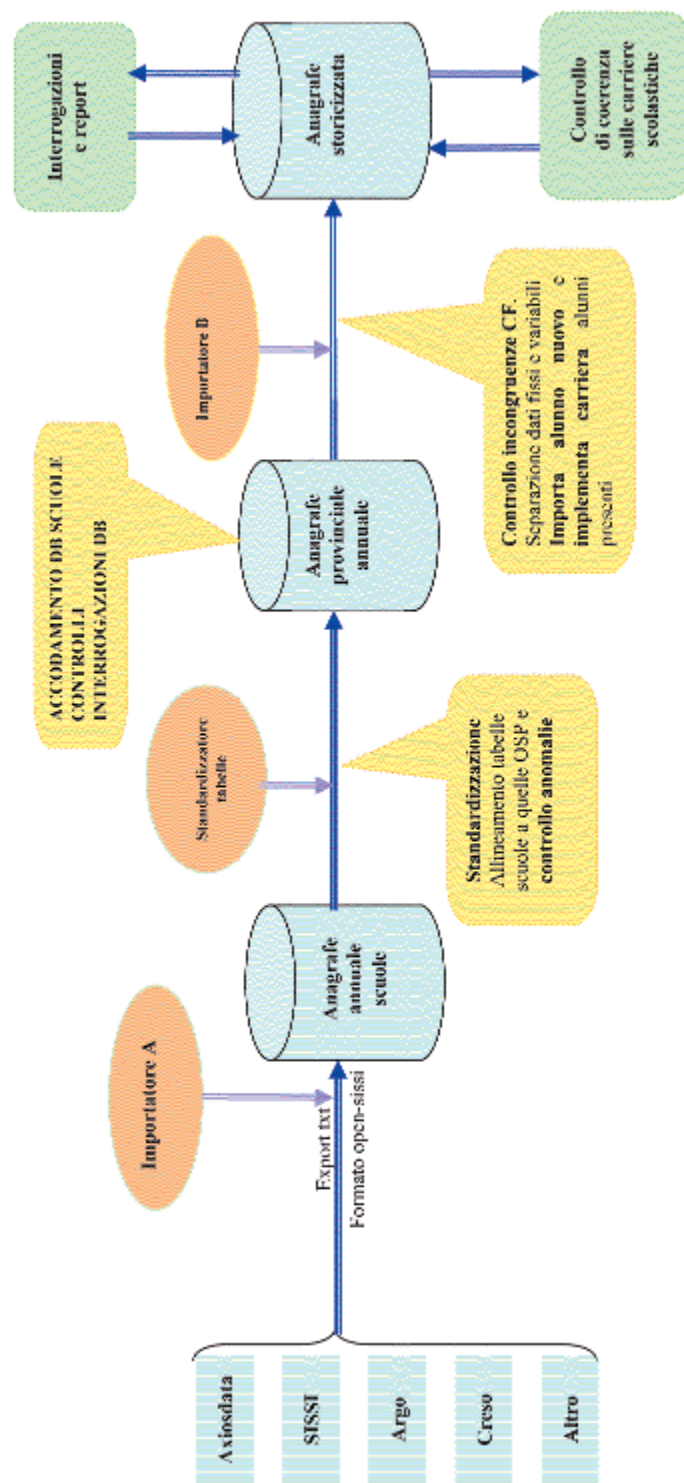
La fig. 4 descrive il flusso di dati e il sistema di controlli e di standardizzazione degli stessi che, a partire dall'anagrafe annuale delle scuole, porta alla costruzione dell'anagrafe provinciale annuale e all'anagrafe storicizzata.

2.5. I servizi offerti

La convenzione prevede una serie di servizi che l'Osservatorio fornirà ai soggetti istituzionali in forma di dati statistici nel rispetto della normativa sulla sicurezza dei dati. Essa, inoltre, declina i *diritti delle parti* e, in particolare, consente ai soggetti convenzionati di fruire dei seguenti servizi/diritti.

- 1) Le istituzioni scolastiche potranno:
 - a) utilizzare l'OSP per il supporto all'esercizio delle competenze e delle decisioni del dirigente scolastico e degli organi collegiali della scuola;
 - b) richiedere copia del materiale eventualmente pubblicato dall'Osservatorio;
 - c) utilizzare i dati raccolti per le esigenze di programmazione didattica e gestionale dell'istituto;
 - d) delegare l'OSP per gli adempimenti relativi all'obbligo scolastico e forma-

Fig. 4 - Flusso dati dalle scuole all'anagrafe storizzata



tivo, in particolare nel fornire ai CPI competenti per territorio, i dati nominativi degli alunni soggetti all'obbligo formativo, e, ai Comuni, quelli relativi all'obbligo scolastico.

- 2) La Provincia di Pisa:
 - a) avrà la proprietà esclusiva dei programmi informatici prodotti o elaborati dall'Osservatorio per la raccolta, il controllo e la elaborazione dei dati;
 - b) potrà utilizzare i dati nella forma grezza e nella forma elaborata provenienti dalle scuole e trattati dall'Osservatorio per esigenze di programmazione e di studio inerenti le proprie competenze istituzionali;
 - c) potrà svolgere indagini e commissionare analisi per conto degli enti convenzionati secondo il programma annuale di attività di cui all'articolo 5, previo accertamento delle disponibilità di bilancio.
- 3) I Comuni potranno:
 - a) richiedere all'OSP l'elenco dei cittadini residenti nel proprio territorio frequentanti le scuole della Provincia di Pisa per verificare l'assolvimento dell'obbligo scolastico, ovvero delegare tale verifica all'OSP in base alla procedura tecnica definita nell'allegato A;
 - b) richiedere i dati sulla mobilità scolastica, sulla scelta di indirizzo di studio, di successo scolastico e di quanto di loro pertinenza, in particolare tutti i dati utili all'esercizio delle proprie funzioni in base a quanto previsto dal D.lgs. n. 112/98, in forma di analisi statistica.
- 4) La Direzione regionale e l'Ufficio scolastico provinciale potranno:
 - a) richiedere il supporto conoscitivo per tutte le operazioni di loro competenza previste dalla riforma del MPI.

2.6. *I rapporti periodici e le pubblicazioni*

L'Osservatorio pubblica rapporti annuali contenenti i dati statistici del sistema scolastico provinciale e analisi quali-quantitative sui percorsi e sui fattori che possono indurre dispersione. Si tratta di raccolte di dati che interessano l'organizzazione della scuola sia a livello provinciale che a livello delle aree territoriali, corrispondenti alle Zone sociosanitarie, nelle quali è suddiviso il territorio provinciale. In particolare, ai fini della presente ricerca, appaiono di notevole interesse le analisi statistiche e i *report* che in varia misura hanno effetti sul fenomeno della dispersione: la mobilità; la scelta dell'indirizzo di studio; gli esiti scolastici; il ritardo nei percorsi scolastici.

L'analisi territoriale degli spostamenti degli alunni appare utile per la programmazione dell'offerta, per la predisposizione di sistemi di trasporto e per comprendere le motivazioni della mobilità sovracomunale, distinguendo tra primo ciclo e ciclo secondario.

La scelta dell'indirizzo dipende dalle aspettative e aspirazioni dei singoli ma

potrebbe essere condizionata dall'offerta presente nel Comune o nell'area di riferimento e in questo caso essere fattore di insuccesso. Fornire ai Comuni e alle scuole elementi di analisi comparativa, anche rispetto allo spazio provinciale, può favorire la predisposizione di azioni di orientamento e di revisione della stessa offerta scolastica del territorio.

Sul fenomeno circoscrivibile con la dispersione, l'Osservatorio fornisce una ricca analisi statistica suddivisa anche per Zone e, su richiesta, offre analisi di dettaglio per ciascuna scuola.

Le analisi tendono a mettere in evidenza come la dispersione comprenda un insieme di fenomeni che sono connessi con l'organizzazione del sistema scolastico, con gli esiti in uscita dai vari percorsi, con il ritardo di scolarità, con le assenze e la frequenza irregolare, ecc. E in questo senso l'Osservatorio fornisce una serie di informazioni storicizzate (a partire dal 1993) sugli esiti scolastici in relazione al giudizio del percorso precedente, al titolo di studio dei genitori, all'area geografica, al sesso, ecc. e suddivisi per istituzione scolastica (orientamento nella scelta del secondo ciclo rispetto al giudizio della scuola media, voto medio di maturità per tipologia di scuola e per indirizzo di studio) e per territorio (Comune, Zone, Provincia).

Infine, l'Osservatorio ha prodotto uno studio sulla presenza degli alunni stranieri nella realtà provinciale che, come anticipato nel capitolo 1, consente di indagare le problematiche degli alunni non italiani in modo dettagliato e approfondito.

Parte III

CONCLUSIONI

Capitolo 7

La proposta: una corretta gestione dell'anagrafe formativa entro un sistema educativo pluralistico ed integrato, finalizzato al successo formativo dei giovani, nessuno escluso

Dario NICOLI

1. Caratteri del sistema educativo in cui si colloca l'anagrafe

È evidente, sia dalla parte normativa che inizia il presente lavoro, sia dalla presentazione dei diversi casi di studio, come l'anagrafe formativa rappresenti uno strumento fondamentale per disegnare un sistema educativo autenticamente pluralistico, ovvero articolato in più percorsi, tutti di pari dignità, all'interno di un sistema integrato per ciò che concerne gli aspetti fondamentali dell'ordinamento, degli standard, delle metodologie di gestione dei crediti e dei passaggi da un percorso all'altro.

In un certo senso, l'anagrafe rappresenta uno strumento dell'*orientamento* e nel contempo dell'attività di *regolazione* del sistema a livello territoriale. Essa non è fine a se stessa, né mira semplicemente a produrre statistiche che consentano di rilevare ex post le dinamiche del sistema, ma è un punto di snodo dell'intervento dei vari attori istituzionali e formativi al fine di assicurare a tutti, nessuno escluso, il successo formativo.

È evidente in tutto questo l'influsso dell'Unione europea, specie là dove la componente di istruzione e formazione professionale – sia tramite percorsi formativi sia tramite l'esperienza dell'apprendistato – viene considerata una delle opzioni in grado di assolvere l'obbligo formativo prima, poi il diritto-dovere infine l'obbligo di istruzione.

Non solo, il sistema informativo è uno strumento che deve consentire il passaggio da una logica adattiva ad una di tipo proattivo, ovvero promozionale, come correttamente indica D. Sugamiele nel primo capitolo.

L'anagrafe si colloca quindi entro un sistema educativo che si vuole fortemente innovativo, ovvero centrato effettivamente sul destinatario cui vanno rivolte le diverse opportunità ed i servizi necessari a far sì che sia in condizione di elaborare il proprio progetto di vita e di inserimento sociale e lavorativo. Ciò contrasta con la logica usuale, che mira alla selezione delle persone così da costituire, per

esclusioni progressive specie nel biennio, il gruppo classe “ideale” ovvero omogeneo dal punto di vista della motivazione, dei livelli, del metodo del supporto per lo studio. L’esito di questa impostazione conduce ad un effetto deleterio definibile come “onda di rimbalzo”, costituita da giovani che, o direttamente o per indicazione degli insegnanti, vengono indirizzati verso percorsi scolastici e formativi considerati più “facili” secondo una rappresentazione gerarchica e non vocazionale degli stessi.

I requisiti di un intervento autenticamente promozionale in tema di diritto-dovere di istruzione e formazione, che non si traduca nella imposizione di frequenza ad un percorso di cui il soggetto non coglie il senso né l’utilità, ma che abbia effettivamente un carattere di reciprocità fra i due elementi in gioco, il diritto ed il dovere appunto, sono i seguenti:

- 1) *Articolazione dell’offerta*, che comporta la predisposizione di tutte le offerte possibili, di istruzione, di istruzione e formazione anche nella formula dell’apprendistato, così da aumentare il potenziale di risposta alle diverse esigenze dei destinatari.
- 2) *Affermazione della pari dignità fra le diverse opportunità*, così da evitare il costituirsi di fenomeni di differenziazione.
- 3) *Ruolo attivo di governo e regolazione da parte della Provincia* al fine di delineare un sistema di regole, condividerle e rispettarle, oltre che di attivazione dei servizi per l’impiego in tema di diritto-dovere e di un osservatorio sulle dinamiche in atto.
- 4) *Attivazione di un sistema di orientamento* effettivo e di natura vocazionale.
- 5) *Attivazione di un sistema di supporto* con azioni correttive e di accompagnamento specie in riferimento alla quota di popolazione che presenta maggiori difficoltà.

Il cambio previsto è notevole, e riguarda non solo gli aspetti organizzativi e orientativi, ma ha a che fare con la stessa natura del servizio scolastico e formativo, oltre alla rappresentazione del compito della Repubblica circa i diritti ed i doveri dei cittadini. Siamo di fronte ad un insieme di mutamenti relativi al servizio pubblico che comportano un’assunzione di responsabilità politica, amministrativa e tecnica di notevole rilevanza, non facilmente disponibile in ogni contesto a causa della diversa evoluzione dei governi locali.

Il modello di sistema che viene disegnato presenta le seguenti caratteristiche:

- attivazione dei soggetti responsabili per l’applicazione del diritto-dovere – obbligo formativo – obbligo di istruzione, in particolare i Comuni e le Province per ciò che concerne i servizi per l’impiego in vista del loro indispensabile servizio orientativo e di indirizzo dei giovani che non svolgono alcuna delle attività previste;
- realizzazione di un’intesa a livello territoriale (indicativamente: Provincia) che definisca le modalità della presentazione dell’offerta formativa comune e coor-

dini le modalità ed i tempi per la raccolta e la comunicazione delle iscrizioni a tutti gli organismi coinvolti nel diritto-dovere;

- attivazione di un servizio di orientamento che consenta ad ogni destinatario ed utente interessato di avere consapevolezza di tutte le diverse opportunità e di approfondirle anche in forma diretta tramite incontro con esperti, visite e mini-stage di orientamento;
- creazione di uno strumento di supporto per favorire la scelta orientativa specie da parte dei soggetti in maggiore difficoltà, caratterizzato da moduli di orientamento e di pre-formazione da attivare in presenza di un nucleo significativo di persone in stato di dispersione.

Sul piano tecnico, si impone la necessità di disporre di un sistema di monitoraggio anagrafico centrato sulle singole persone (e non solo di *stock*), attendibile, puntuale, efficiente, con un chiaro impegno da parte di tutti gli attori della rete formativa coinvolta.

In sostanza, si propone di porre in atto tutte le potenzialità per cui è stato costruito tale sistema, ovvero: il carattere “federato” che comporta l’attivazione e la cooperazione di tutti gli attori coinvolti, innanzitutto quelli istituzionali; i fattori tecnici che consentono la raccolta e la lettura sistematica dei dati, lo scambio dei flussi informativi; i fattori organizzativi e tecnici che consentono la “tracciabilità” dei percorsi scolastici e formativi dei singoli studenti.

Ma si ricorda che sullo sfondo vi è la *concezione educativa del sistema*, essendo volto a valorizzare le potenzialità buone di ciascuno, per trasformarle, tramite le esperienze didattiche, in vere e proprie competenze. Non si tratta quindi di affermare il primato dell’istituzione sul cittadino, come se questi fosse una sorta di proprietà della Repubblica o delle istituzioni scolastiche e formative che svolgono il servizio pubblico, alle cui esigenze è tenuto obbligatoriamente ad adattarsi. Il cambio che è richiesto dalla normativa in materia di diritto-dovere prevede una componente tecnica ed organizzativa, ma questa trova il suo senso pieno solo entro una visione educativa del servizio e su una concezione matura della cittadinanza, così come indicato anche dalla normativa europea che punta a formare una persona consapevole dei suoi mezzi, in grado di elaborare un progetto di vita e di lavoro, capace, tramite le opportunità formative offerte, di delineare e di intraprendere un percorso coerente con le mete desiderate, e quindi soddisfacente a partire dai criteri (buoni) che essa esprime.

Ciò comporta una serie di azioni in grado di consentire che le informazioni servano effettivamente allo sviluppo di servizi ai vari soggetti istituzionali e non, così da focalizzare l’intervento territoriale su progetti che mirino a contrastare il fenomeno della dispersione e, più in generale, consentano di delineare una effettiva programmazione dell’offerta formativa nel territorio in relazione ai bisogni e alla domanda del sistema sociale e produttivo, secondo una logica partecipativa, regolata, migliorabile continuativamente.

2. Mete, criteri, opzioni metodologiche

Il sistema educativo di istruzione e formazione, così come si viene delineando nel processo normativo in corso, non rappresenta un processo amministrativo conseguente alla elaborazione normativa; esso è piuttosto un “cantiere aperto” nel quale i soggetti, tenendo conto dei vincoli e delle opportunità previste dal nuovo quadro normativo, definiscono un modello di azione congiunto, coerente con le disposizioni normative ma nel contempo in grado di corrispondere alle caratteristiche del contesto territoriale cui si riferisce.

Tale sistema richiede una serie di requisiti da parte degli attori coinvolti, con particolare riferimento all’ente Provincia che assume un ruolo di governo e nel contempo di regolazione dell’intero sistema:

- in primo luogo la condivisione delle mete,
- inoltre l’individuazione di criteri comuni,
- infine la definizione di riferimenti circa il metodo da adottare.

Si presentano di seguito tali requisiti, sotto forma di “patto di fondo” da sottoscrivere tra gli attori del sistema educativo territoriale.

2.1. *Mete di fondo*

Due sono le mete cui si riferisce l’intera attività di *governance* territoriale del sistema: successo formativo; sviluppo territoriale.

1) Successo formativo

Le attività che a vario titolo vengono attuate in tema di sistema educativo di istruzione e formazione mirano a perseguire il successo formativo di tutti, nessuno escluso. Questo consiste di due componenti:

- da un lato l’intento di valorizzare nella misura massima possibile le capacità o potenzialità di ciascuno, in modo da trasformarle in vere e proprie competenze, occasione di crescita personale, di integrazione sociale, di piena cittadinanza attiva;
- dall’altro la garanzia dell’elevamento culturale di tutti in corrispondenza del diritto-dovere di istruzione e formazione, consentendo a tutti di acquisire almeno una qualifica di istruzione e formazione professionale.

2) Sviluppo territoriale

Le attività che si effettuano nel contesto provinciale debbono riferirsi in modo esplicito e programmato alle dinamiche di sviluppo del territorio, ovvero:

- corrispondere alle vocazioni socio-economiche e culturali del contesto provinciale;
- essere coerenti con le politiche di sviluppo esplicitate (della Provincia e degli altri soggetti dello sviluppo) e con i progetti o le azioni che vi operano.

In tal modo, si definisce in forma intenzionale e programmatica la relazione

fondamentale intercorrente tra investimento sulle risorse umane (o “risorse persona”) e le opportunità e le dinamiche di sviluppo sostenibile e progressivo del territorio, evitando nel contempo l’autoreferenzialità dell’offerta formativa e il perseguimento del mero “gradimento” degli utenti che potrebbe anche non essere coerente con una dinamica di sviluppo.

Le due mete sopra indicate debbono essere concepite in modo contestuale, per evitare da un lato di cadere nella logica della programmazione discendente, e dall’altro la moltiplicazione di iniziative formative interessanti solo perché percepite come “piacevoli” da parte degli utenti o corrispondenti alle mode del momento.

Soprattutto il concetto di successo formativo rende più prezioso ogni intervento in grado di venire incontro a coloro che più sono in difficoltà personale, sociale, formativa.

2.2. Criteri di riferimento

I criteri di riferimento dell’azione di *governance* locale sono così delineati:

1) *Trasparenza*

L’offerta formativa deve essere formulata in modo tale da consentire da parte dei destinatari e degli operatori una sua piena comprensione, in riferimento a standard comuni di presentazione che rendano possibile la comparazione tra offerte differenti, evitando così la proliferazione di pratiche che tendono ad evidenziare solo ciò che può apparire piacevole all’utenza potenziale. Tale offerta deve poter essere quindi accessibile nei modi e nei tempi necessari a scelte consapevoli ed inoltre alla definizione di un piano complessivo dell’offerta provinciale.

2) *Percorribilità*

Ogni percorso formativo deve consentire al destinatario di poterlo percorrere dall’inizio alla fine, ma anche di potervi accedere e pure di modificarlo lungo l’iter tramite un meccanismo condiviso di riconoscimento dei crediti. Inoltre, ogni percorso deve avere uno sbocco verso l’alto nella logica della filiera formativa e ciò deve poter valere lungo tutto il corso della vita della persona. Ciò comporta l’adozione di una prospettiva di personalizzazione formativa, ovvero della massima apertura verso cammini formativi corrispondenti al progetto di vita e di formazione-lavoro di ciascun destinatario.

3) *Razionalizzazione*

L’offerta formativa necessita di sottostare ad una procedura che miri alla razionalizzazione delle risorse e delle potenzialità. Ciò comporta:

- il superamento delle situazioni di proliferazione della medesima offerta in capo alla stessa tipologia di utenza;
- la copertura delle diverse aree di domanda potenziale;
- la presenza di un’offerta forte anche in territori connotati da modelli di sviluppo più deboli.

4) *Eccellenza*

Si intende con ciò il “fare bene le cose” in ogni attività: innanzitutto nell’attenzione alle persone che richiedono accoglienza, ascolto e servizio mirato al successo formativo, in particolare per coloro che hanno minori risorse culturali e necessitano di una metodologia attiva, coinvolgente; inoltre nella dotazione di risorse conoscitive, tecnologiche ed organizzative adeguate con particolare – ma certo non esclusivo – riferimento ai livelli alti del sistema (formazione superiore, alta formazione); ancora, in relazione alle necessarie intese o reti che vanno definite tra istituti, imprese, enti locali e forze sociali; infine, nella creazione di un sistema di valutazione che consenta di migliorare continuamente l’offerta formativa sul territorio provinciale.

2.3. *Opzioni metodologiche*

Quanto affermato, ci consente – per ultimo – di indicare due opzioni metodologiche fondanti l’intero progetto: servizio; rete.

1) *Servizio*

Per “logica del servizio” si intende l’orientamento dell’offerta al massimo perseguimento delle mete di fondo - successo formativo e sviluppo locale - evitando in tal modo di procedere in riferimento prevalente alla mera sopravvivenza o espansione dell’organismo erogativo. A tale scopo, occorre che nel più generale “pacchetto di servizi” si evidenzino un nucleo centrale ed altri servizi concepiti come periferici. L’organizzazione erogatrice deve garantire la qualità soprattutto nel nucleo centrale. Essa dovrebbe pensarci due volte prima di aggiungere ex novo elementi periferici o prima di migliorare il livello di qualità in qualche elemento. Ciò perché è facile aumentare le aspettative, ma è molto difficile farle uscire dalla testa del cittadino-destinatario; di conseguenza, prima di intraprendere una innovazione del genere, occorre essere assolutamente certi di poter gestire il servizio periferico aggiuntivo (o il miglioramento del livello di qualità) con la coerenza e l’efficienza gestionale necessarie.

Occorre quindi guardarsi dalla trappola di aumentare a dismisura il numero degli elementi periferici poiché questa scelta distoglierebbe troppe energie dallo sviluppo del servizio centrale. Ciò perché risulta necessario garantire i seguenti elementi:

- capacità di fornire servizi specializzati
- legami e rapporti sociali
- trasferimento e *know-how*
- *management* e organizzazione.

2) *Rete*

La rete rappresenta il quadro di riferimento organizzativo di un modo di sviluppare servizi formativi aperto ad ogni persona e contestualizzato nel sistema locale.

Non si tratta solo di sopperire alle inevitabili debolezze: anche l'organismo più ricco e di qualità non può ritenere di far fronte in forma autarchica all'insieme della domanda formativa potenziale. Ciò perché la logica del servizio richiama la necessità per ognuno di scegliere il proprio ambito di intervento, evitando di porsi come "offerta totale", ma interagendo e nel caso integrandosi con altri. D'altra parte taluni progetti, per la loro complessità, possono essere perseguiti solo in *partnership*: si pensi al recupero della dispersione, al supporto circa i grandi progetti di sviluppo, alla creazione di servizi per l'autoformazione e la formazione continua e permanente dei lavoratori.

Lo snodo decisivo sta nella capacità di dar vita ad un "*sistema di qualità*" in grado di soddisfare i cittadini-utenti a fronte di un'offerta che corrisponda alle loro attese. Tale soddisfazione va oltre i significati più tradizionali di conformità alle specifiche e di idoneità all'uso; un adeguato orientamento alla qualità si deve prefiggere - tra l'altro - di imporre nella percezione di tutti gli attori coinvolti, di quelli sociali particolarmente, il *valore aggiunto* o, se si preferisce, il *vantaggio competitivo* della offerta formativa.

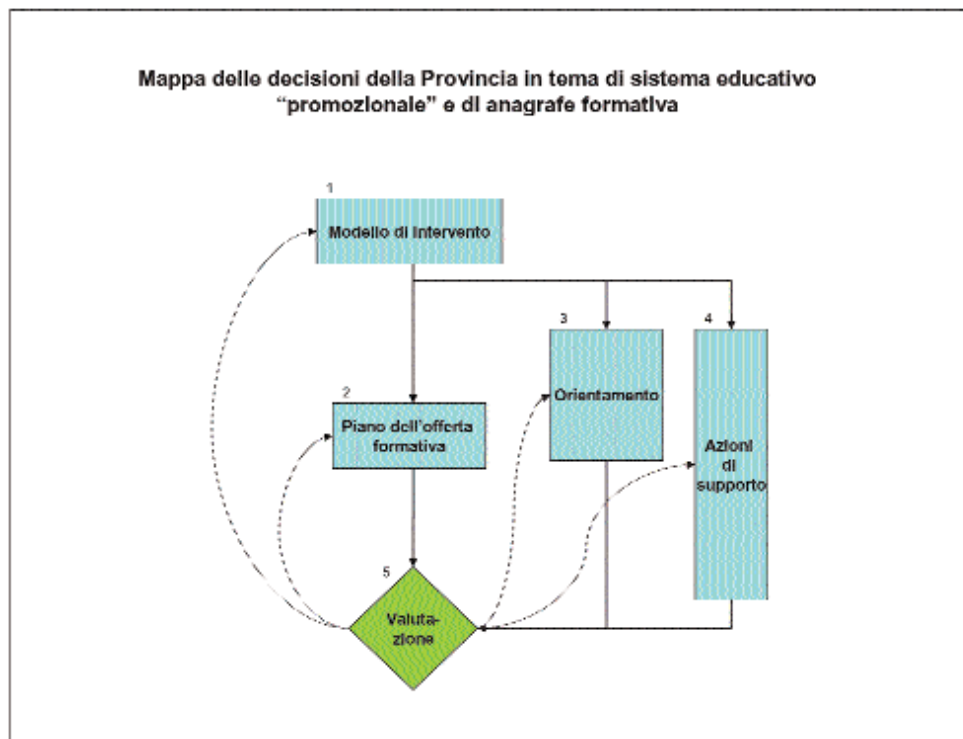
3. Il modello di intervento proposto

Il modello di intervento delineato dalla normativa, e qui sollecitato sotto forma di proposta di intervento, risulta molto impegnativo per due motivi fondamentali:

- innanzitutto, sia perché introduce una capacità di governo e di regolazione da parte dell'ente Provincia, sia perché richiede l'attivazione di una serie di servizi di supporto (tra cui l'osservatorio, l'orientamento, le azioni di supporto e di sostegno specie per i soggetti posti in maggiore difficoltà);
- in secondo luogo, perché tale modello risulta in più punti disomogeneo rispetto alle mentalità ed alle pratiche usuali, specie nel campo dell'orientamento e del governo e regolazione locale dei sistemi educativi.

Per questo motivo si propone un percorso di intervento – a partire dal ruolo della Provincia per poi coinvolgere tutti gli altri attori scolastici e formativi, oltre che istituzionali – secondo un *approccio flessibile e graduale* e nel contempo perseguibile tramite una pluralità di metodi, a seconda delle caratteristiche del contesto, della cultura amministrativa dell'ente locale e della attivazione di servizi di accompagnamento e di supporto, specie per il contrasto attivo – ed il più possibile preventivo – della dispersione scolastica, il fenomeno chiave che indica in forma sintetica molte delle aporie del nostro sistema educativo.

Si sollecita quindi la Provincia ad assumere un ruolo di responsabilità in tema di sistema educativo a carattere promozionale, ponendo in atto una serie di decisioni secondo lo schema di seguito presentato.



Lo schema indica i fattori essenziali che compongono l'azione della Provincia, ovvero: il piano dell'offerta formativa; il sistema di orientamento; le azioni di supporto.

Nel contempo, richiede di collocare queste azioni entro un quadro organico e consapevole circa il modello di intervento richiesto ad un ente di governo territoriale.

Infine, tale proposta esige che, da parte della Provincia, sia messo in atto un approccio razionale di *governo* ovvero un'attività di natura processuale e relazionale – agita secondo la logica della *governance* e in collaborazione con i soggetti che compongono il sistema di riferimento – volta a indirizzare, sostenere, favorire e realizzare l'incontro tra la domanda e l'offerta di istruzione e formazione. Ciò richiede un modello di programmazione e di monitoraggio e valutazione che porti al miglioramento continuativo dello stesso modello e del sistema.

In modo più specifico, tale modello prevede i seguenti quattro passaggi:

- 1) *Modello di intervento*
 - a) Definizione del *profilo strategico* da adottare, scegliendo fra due opzioni:
 - amministrativa
 - anticipatoria

- b) Definizione del *modello di regolazione* che si intende configurare, sulla base dei seguenti scenari:
 - regole minime di partecipazione
 - regole di associazione
 - poli di sviluppo
 - reti evolute
 - c) Definizione del *sistema di valutazione*.
- 2) *Piano dell'offerta formativa territoriale*
 Definizione delle *regole e delle metodologie* che concorrono a delineare un piano unitario dell'offerta formativa, secondo requisiti omogenei specie per il comparto professionalizzante, in tempi certi ed utili alla scelta da parte dei destinatari.
- 3) *Piano dell'orientamento*
 - a) Definizione di un *sistema di orientamento* che consenta a tutti di ottenere informazioni puntuali ed occasioni di approfondimento, anche attivo, sull'insieme dell'offerta e sulle sue effettive caratteristiche e potenzialità attuali, così da superare gli stereotipi sia negativi relativi a taluni settori, specie industriali, ed in genere nei confronti del sistema di istruzione e formazione professionale, sia positivi specie in riferimento alle proposte "alla moda" com'è il caso della comunicazione.
 - b) Definizione del quadro di attività dei *centri per l'impiego* in tema di diritto-dovere.
- 4) *Azioni di supporto*
 - a) Definizione di un *Osservatorio su fenomeni del sistema educativo*, che consenta di svolgere un monitoraggio anagrafico centrato sulle singole persone (e non solo di stock) e che sia attendibile, puntuale, efficiente, con un chiaro impegno da parte di tutti gli attori della rete formativa.
 - b) Definizione di *azioni di contrasto alla dispersione ed al disorientamento*, anche tramite moduli orientativi e formativi *ad hoc* rivolti alla componente di giovani che si trovano maggiormente in difficoltà.

3.1. *Modello di intervento*

Il sistema è sottoposto ad una forte tensione riformatrice; ciò esige una *prima* scelta di fondo sul profilo che la Provincia vuole mantenere o adottare.

QUALE PROFILO ADOTTARE?	
<i>Ipotesi 1</i>	Profilo “amministrativo” Tale ipotesi presuppone un <i>modus operandi</i> limitato alla mera amministrazione dell'esistente, sviluppando quelle attività che via via si palesino chiaramente come competenze proprie della Provincia. <i>Vantaggi:</i> il profilo amministrativo consente di prendere tempo, sostenere una posizione di attesa e di pressione verso le altre istituzioni nazionali e regionali, di consolidare l'esistente. <i>Svantaggi:</i> non si colgono le opportunità presenti nell'attuale situazione che evolve premiando le condotte impegnate (vedi sperimentazioni); inoltre le pressioni dei vari organismi formativi – in particolare le scuole – mirano a sollecitare un più diretto impegno della Provincia nelle nuove dinamiche; infine l'attestarsi sull'esistente in questa fase significa mantenersi su un profilo incerto ed attendistico, senza la possibilità di proporsi nel nuovo scenario.
<i>Ipotesi 2</i>	Profilo “anticipatorio” Si tratta di prevedere l'evoluzione del sistema ed attestarsi sullo scenario a venire, costruendo le condizioni per il passaggio ad un governo-regolazione e superando così la logica amministrativa tradizionale. Esistono due versioni di tale scenario: a) consiste nella prospettiva autonomistica, rivendicando la specificità della Provincia e comportandosi come una piccola regione in grado di svolgere la sua politica di sistema educativo; b) prevede invece di entrare in una logica di confronto aperto con la Regione per sviluppare la posizione della Provincia entro una logica di cooperazione istituzionale. <i>Vantaggi:</i> in generale il profilo anticipatorio consente di cogliere le opportunità e di non disperdere le energie, oltre che di acquisire competenze; nell'ipotesi a) il vantaggio è di distinguersi e di giocare le proprie carte su un “modello varesino”; nell'ipotesi b) di sviluppare una <i>leadership</i> provinciale nell'intesa con la Regione. <i>Svantaggi:</i> in generale tale profilo impone una navigazione in parte intuitiva ed un atto di fiducia nel processo riformatore; nell'ipotesi a) si rischia l'errore e l'isolamento; nell'ipotesi b) il rischio è dato dalla incertezza dell'attuale quadro normativo globale ed in genere regionale.
<i>Indicazione</i>	Si suggerisce l'ipotesi 2 nella versione b), poiché consente di giocare un ruolo di stimolo e di proposta attiva verso la Regione in una logica cooperativa. Inoltre si ritiene che l'attuale assetto riformatore stia procedendo e sia irreversibile, nella logica sostanziale fissata dalla legge n. 53/03 con interventi di correzione e di adattamento lungo il percorso attuativo.

Successivamente a questa, si impone una *seconda* scelta relativa allo scenario decisionale che si intende configurare.

Nell'ambito dei servizi di natura promozionale, è necessario cogliere i caratteri del “campo organizzativo” che si viene stabilendo, che risulta caratterizzato da una struttura a rete multipla connotata da almeno tre dinamiche di fondo: 1) Livello di coesione; 2) Indirizzo dell'offerta; 3) Controllo e valutazione di efficacia.

1) *Livello di coesione*

Tale campo può essere costituito fondamentalmente su due livelli:

- il primo di natura *essenziale*, che impegna i soggetti nella condivisione di un linguaggio comune e di un insieme minimo di regole condivise;
- il secondo consiste in un livello più *evoluto* che prevede l'adozione di un “comportamento di rete” comune e condiviso (tramite procedure di cooperazione) che consenta di superare la logica autoreferenziale, quella concor-

renziale di natura dequalificante¹ ed infine la logica di *trust*, e che permetta la valorizzazione dei soggetti e delle loro potenzialità nella prospettiva della reciprocità che contempla l'accettazione di una riduzione di sovranità in riferimento alla qualificazione del servizio a favore dei destinatari diretti ed indiretti.

2) *Indirizzo dell'offerta*

Si tratta di una procedura che consente di delineare la mappa dei servizi effettivi che non rappresenti semplicemente la mera somma delle offerte dei singoli organismi, ma si definisca in forma condivisa. Ciò può essere svolto ad un livello minimo in riferimento alle necessità rilevate attraverso la lettura dei fabbisogni (copertura territoriale e delle tipologie di servizio), oppure in riferimento a criteri di qualità sostanziale. Questi ultimi possono prevedere, in particolare, l'urgenza di sviluppare servizi qualificati di eccellenza in rapporto ai poli di sviluppo del sistema socio-economico territoriale, in forma condivisa entro le micro-reti di attori in essi interessati. Inoltre, il sistema dell'offerta "validato" dovrebbe favorire la creazione di stili di servizio a carattere flessibile e personalizzato, specie in relazione a quella componente di destinatari come pure a quei territori che, a causa della loro particolare condizione di disagio, fatalmente finiscono per non essere oggetto di attenzione. Infine, il sistema degli attori che costituiscono l'offerta dei servizi deve poter prevedere la presenza di una linea di intervento in forma di sussidiarietà là dove l'intervento primario non sia soddisfacente in rapporto ai livelli essenziali delle prestazioni previste.

3) *Controllo e valutazione di efficacia*

Si tratta di un'attenzione che può svolgersi in forma leggera, oppure più impegnativa nella logica del monitoraggio e dell'accompagnamento. Ciò presuppone gradi progressivi di competenze: conoscenza dei fattori in gioco, creazione di modelli di relazione tra i servizi ed i bisogni; capacità di agire in funzione della analisi, di utilizzare gli esiti del controllo e della valutazione in forma discrezionale in modo premiante/stigmatizzante in riferimento agli operatori. In ogni caso, un modello razionale di intervento richiede necessariamente un'attività di valutazione che si avvalga dell'informazione e dell'accompagnamento e che consenta di sviluppare un *feed-back* complessivo sull'intero processo di regolazione del sistema. Ciò non in una logica programmatica di antica data, ma per poter avere sotto controllo ciò che accade e sottoporre il tutto ad una verifica circa il perseguimento delle mete concordate, secondo i criteri condivisi.

¹ È tale la concorrenza tra istituzioni formative che si basa non tanto sulla qualità dei fattori centrali del servizio, quanto sulla capacità di attrazione degli studenti in relazione alle "piacevolezze" rappresentate dallo scarso impegno di studio, dalle attività opzionali, dal clima giovanilistico, fino anche dalla presenza di locali di ritrovo e di ricreazione.

Tutto quanto esposto richiede la definizione di una strategia di riferimento che può essere collocata a livello formale entro la seguente tipologia di modelli configurata sull'intreccio di due fattori-chiave:

- l'enfasi della regolazione, che può essere mirata ad accentuare la conformità degli attori in rapporto ad un disegno "forte" dell'autorità pubblica, oppure alla eccellenza degli interventi in presenza di una varietà di stili di azione;
- l'intensità dell'intervento che può essere leggero (mirato ad un livello minimo essenziale) oppure forte verso forme di regolazione più intense connesse ad obiettivi di qualità.

		INTENSITÀ DELL'INTERVENTO	
		<i>Intervento leggero</i>	<i>Intervento forte</i>
ENFASI DELLA REGOLAZIONE	<i>Conformità</i>	(1) Regole minime di partecipazione	(2) Regole di associazione
	<i>Eccellenza</i>	(3) Poti di sviluppo	(4) Modi evoluti

Dallo schema elaborato emergono quattro modelli-tipo di regolazione:

QUALE MODELLO DI REGOLAZIONE DEL SISTEMA?	
<i>Ipotesi 1</i>	Regole minime di partecipazione L'intervento è volto alla "amministrazione" del campo organizzativo ovvero alla definizione delle procedure essenziali: - di accesso alle risorse da parte dei diversi enti coinvolti nel servizio, - di attribuzione delle stesse agli vari enti - di controllo e valutazione (essenziale). Il processo regolativo avviene quindi in forma indiretta e leggera, privilegiando l'intervento ex post sia pure non in modo sistematico, ma centrato in particolare sulle problematiche. Il fattore omologante è dato dalla convenienza degli operatori ad assumere un profilo conforme ai criteri che sottostanno alle procedure con un effetto di livellamento sul livello minimo accettabile: l'eccellenza viene poco a poco abbandonata perché non razionale, specie se la logica della convenzione si basa soprattutto sul prezzo e sulla facilità nell'approntamento del servizio e sulla limitata problematicità dei fattori che lo connotano.

<i>Ipotesi 2</i>	Regole di associazione L'intervento è volto alla associazione dei vari attori alla Pubblica amministrazione tramite una logica centrata sulla adozione di procedure forti di convergenza degli stessi, in una forma che accentua l'assimilazione piuttosto che la differenziazione. L'autorità pubblica opera in modo da sviluppare una sorta di affiliazione forte degli operatori in una logica che mira ad una consistente "cessione di sovranità" degli stessi verso i pubblici poteri, i quali si pongono pertanto nella prospettiva di intervenire in modo intenso e costante nel delineare una politica di servizi coerente con le prospettive della politica istituzionale. Uno degli strumenti che viene utilizzato in tal senso è la "carta dei servizi", che presuppone la definizione di una forte adesione ideologica e culturale e la formalizzazione dei vari processi che puntano alla definizione di un sistema di offerta di servizi coerente con standard di qualità specificati in indicatori e sistematicamente controllati con intenti non solo di accompagnamento, ma anche di giudizio e sanzionamento (sia positivo che negativo).
<i>Ipotesi 3</i>	Poli di sviluppo Si tratta di un modello di regolazione che mira essenzialmente a creare punti di attrazione della qualità dei servizi intorno ai poli di sviluppo del contesto socio-economico territoriale. A tal fine, piuttosto che esaurire le energie proprie e degli attori coinvolti in una logica di "standard minimi" del servizio – logica che spesso conduce ad un effetto omologante verso il basso – l'attore istituzionale pubblico privilegia la creazione di micro-reti di eccellenza in modo da porre l'intero sistema in modo quasi-naturale in una tensione imitativa tale da creare un circolo virtuoso verso la qualità sostanziale e condivisa. I poli di sviluppo, associando i soggetti erogatori dei servizi con quelli portatori di interessi, danno vita ad una tensione che può favorire la qualità degli interventi o perlomeno il gradimento sociale verso gli stessi.
<i>Ipotesi 4</i>	Reti evolute È un modello di regolazione che si pone l'obiettivo di dare vita ad una vera e propria comunità di attori che condividono una comune visione del servizio e tendono in forma autonoma allo sviluppo della qualità dello stesso. A differenza del modello definito "regole di associazione", questo vede l'istituzione pubblica in una funzione maieutica, volta a stimolare l'azione autonoma dei soggetti intorno ad una visione consistente delle necessità del contesto e quindi delle caratteristiche dei servizi. Va detto che solo in questa prospettiva è possibile superare la natura esclusivamente distributrice della leva pubblica, per poter procedere verso una compartecipazione multipla degli attori alla formazione del capitale necessario alla strutturazione degli interventi. È questa una questione rilevante specie in campo formativo, poiché non pare sostenibile una socializzazione delle responsabilità regolative a fronte del permanere di un esclusivo carattere pubblico delle fonti finanziarie. La compartecipazione dei vari attori al finanziamento dell'attività (le imprese, le associazioni, gli utenti, ma anche gli enti locali) comporta non solo un aumento delle risorse, ma anche una maggiore valorizzazione del servizio, un controllo diretto e quindi una razionalizzazione degli interventi. Tale scelta può rappresentare quindi il passo decisivo delle politiche promozionali e disegna un ruolo delle istituzioni pubbliche che si evidenzia in due grandi fasi conseguenti: la prima di avvio e di volano, mentre la seconda di vero e proprio accompagnamento.

Rispetto alle quattro ipotesi presentate, risulta preferibile la tipologia di riferimento nell'ipotesi 3 (Poli di sviluppo). Ciò per il fatto che si tratta di un modello di regolazione essenziale che non disperde le energie nella costruzione di un sistema eccessivamente pesante e sofisticato, e perché supera la tentazione di elaborare un pacchetto proprio di standard di competenza, per privilegiare la costruzione di reti di eccellenza di istituzioni formative centrate su una visione sostanziale della qualità.

Occorre ricordare che alcuni caratteri critici del sistema, come l'estrema frammentazione ed il suo carattere fortemente autoreferenziale, con la tendenza a costituirsi secondo una visione gerarchica dell'offerta formativa che vede gli istituti più "rilevanti" procedere secondo meccanismi di selezione e di differenziazione per "scarti" progressivi ai livelli inferiori (l'"onda di rimbalzo" di cui si parlava all'inizio), non possono essere superati attraverso pratiche di natura soltanto normativa, ma richiedono una spinta alla cooperazione tra strutture appartenenti a territori e ad ambiti omogenei, così come indicato nell'ipotesi 3.

Si tratta peraltro di uno scenario di riferimento, che va perseguito transitando gradualmente dalla prima tappa – l'ipotesi che richiede regole minime di partecipazione – alla seconda che indica la definizione di un vero e proprio patto associativo tra le istituzioni scolastiche e formative operanti nel territorio.

Il livello 4 è quello dell'eccellenza, un obiettivo che si può perseguire solo puntualmente, nel tempo, e sulla base di livelli diffusi di buona offerta formativa.

3.2. *Piano dell'offerta formativa territoriale*

La decisione circa il Piano dell'offerta formativa provinciale risponde alla domanda: "Quali azioni e percorsi vengono offerti alla popolazione in quest'anno formativo?".

La definizione di un piano dell'offerta formativa unitario a livello provinciale costituisce una condizione indispensabile per:

- rappresentare l'intera offerta sul territorio secondo criteri di classificazione comuni e quindi in grado di favorire la presa di visione d'insieme dell'offerta oltre che dei suoi dettagli;
- consentire di rilevare la frequenza delle varie tipologie di offerta in relazione alle caratteristiche geografiche, economico-sociali e delle propensioni dei giovani e delle loro famiglie;
- rilevare le incongruenze dell'offerta caratterizzate sia dalla sovrapposizione di talune tipologie sia dall'assenza di altre, considerate necessarie per motivi connessi al territorio, alla domanda o all'offerta.

Per delineare questo piano occorre dare vita ad un processo che prevede perlomeno un incontro preliminare tra le istituzioni scolastiche e formative al fine di cogliere le tendenze, rilevare le incongruenze ed indicare i punti di intervento per giungere ad un piano più organico e coerente.

Inoltre, è necessaria la definizione delle *regole e delle metodologie* che sottostanno al lavoro di elaborazione del piano unitario dell'offerta formativa, secondo requisiti omogenei specie per il comparto professionalizzante nel quale vi sono percorsi triennali, quadriennali, quinquennali che vanno posti in condizione di comparabilità, definendo la scansione dei tempi così da consentire certezza e utilità in relazione alle scelte che debbono assumere i destinatari.

Costituiscono elementi rilevanti per la definizione del piano i requisiti per la

distribuzione di soggetti extracomunitari, così da non gravare solo su alcuni istituti, oltre alle regole per l'inserimento di soggetti portatori di handicap.

Vi è infine da affrontare la questione relativa alla gestione dei passaggi, al riconoscimento dei crediti formativi, alla realizzazione di LARSA che facilitino i processi di cambio di percorso da parte degli studenti.

3.3. Piano dell'orientamento

La decisione circa il piano di orientamento risponde alla domanda: "Quali azioni orientative pongo in atto per favorire le scelte dei destinatari?". Esso comprende due ambiti: uno di accompagnamento (e progetti pilota) ed uno di servizio agli utenti finali (informazione, formazione e consulenza). Tale piano ha valenza annuale.

Si tratta in primo luogo di fornire a tutti due tipologie di offerta: le informazioni puntuali; le occasioni di approfondimento anche attivo ovvero tramite incontri con esperti, visite, moduli orientativi reali...

Ciò al fine di fornire elementi in grado di illuminare il quadro d'insieme dell'offerta e le sue effettive caratteristiche e potenzialità attuali.

Vi sono infatti incongruenze e criticità nel modo in cui tali realtà vengono rappresentate, specie nell'ambito della scuola media, che ha il compito prevalente dell'orientamento: gli *stereotipi negativi* che riguardano spesso taluni settori, specie quelli di ambito industriale, e si riferiscono in genere al sistema di istruzione e formazione professionale, visto come un insieme di attività "pratiche" da rivolgere a chi non riesce negli studi; gli *stereotipi positivi* perché legati alle proposte "alla moda" come nel caso delle offerte nell'ambito della comunicazione.

Si ricorda che l'attività dell'orientamento si è sempre più resa complessa a partire dalle numerose innovazioni organizzative e metodologiche che contribuiscono ad aumentare i diritti dei cittadini in quest'ambito, e precisamente: diritto ad usufruire di un servizio di orientamento; diritto alla scelta fra opzioni alternative ed equivalenti; diritto a veder riconosciuto il proprio bagaglio; diritto alla continuità formativa; diritto alla reversibilità delle scelte.

Occorre confrontarsi con il nuovo sistema educativo e le novità che esso presenta e che comportano alcune conseguenze importanti:

- maggiore varietà di opportunità formative agli adolescenti ed ai giovani specie per ciò che concerne il secondo ciclo degli studi, compresa la possibilità di svolgerlo in alternanza e la possibilità di valorizzare l'apprendistato come strumento formativo;
- la logica della personalizzazione consente un maggiore accompagnamento della singola persona in base alle sue peculiari caratteristiche;
- il riferimento delle pratiche pedagogiche alla centralità della competenza fornisce la possibilità di rilevare il valore delle esperienze formative e di avvicinare maggiormente la scuola alla realtà sociale ed economica;

- la presenza del coordinatore-tutor e la pratica del portfolio e della valutazione “autentica” consente di dare sostanza alla corresponsabilità tra famiglia e scuola.

Una parte consistente delle attività orientative è posta a carico dei CPI, che presentano compiti rilevanti in ordine al tema del diritto-dovere e delle azioni di contrasto della dispersione e dell’evasione dall’obbligo.

3.4. Azioni di supporto

Le azioni di supporto sono la risposta alla domanda: “Con quali strumenti accompagno il sistema?”.

Particolarmente rilevanti sono due strumenti:

- 1) *L’Osservatorio su fenomeni del sistema educativo*. Esso non deve essere concepito come una sorta di struttura “pesante” del tipo centro studi, che sforna rapporti e grafici come fosse un servizio unicamente informativo, ma rappresenta un punto essenziale di un processo di intervento che appoggi su una conoscenza rigorosa e nel contempo essenziale del sistema e delle sue dinamiche. In sostanza, l’osservatorio è uno strumento che consente di svolgere un vero e proprio monitoraggio anagrafico avente al centro non le dinamiche di stock, bensì le singole persone nei loro percorsi di studio e di lavoro. Il lavoro prodotto deve essere pertanto *attendibile*, quindi sorretto da una metodologia rigorosa in ogni punto del sistema; inoltre deve essere *puntuale*, ovvero in grado di fornire le informazioni ai soggetti di riferimento ed in tempi certi; ancora, deve essere *efficiente*, quindi in grado di fornire informazioni al livello più basso di costo (quindi espresse dalla fonte diretta: i Comuni e le istituzioni scolastiche e formative). In esso si deve riscontrare un chiaro impegno da parte di tutti gli attori della rete formativa.
- 2) Le *azioni di contrasto alla dispersione ed al disorientamento* sono costituite soprattutto da moduli orientativi e formativi *ad hoc* rivolti alla componente di giovani che si trovano maggiormente in difficoltà. In particolare:
 - a) gli interventi orientativi si riferiscono a colloqui, attività di orientamento in gruppo, momenti di formazione orientativa volti a sostenere il processo di decisione della persona, iniziando dal bilancio personale, dalla individuazione dei riferimenti per un progetto personale di formazione e lavoro, passando per la presentazione delle differenti opportunità, specie quelle che consentono un inserimento nel mondo del lavoro dopo l’acquisizione di una qualifica professionale, comprese le opportunità formative che consentono anche l’inserimento attraverso il contratto di apprendistato;
 - b) gli interventi formativi propedeutici ai percorsi finalizzati, specie quelli miranti all’acquisizione di competenze personali e sociali considerate sempre più rilevanti per l’ingresso nel mondo del lavoro.

L'ipotesi che sottostà a questi interventi è duplice:

- che si tratti di giovani poco interessati a percorsi formativi lunghi, e quindi che possono essere invogliati dai percorsi triennali di qualifica o percorsi di apprendistato;
- che risulti rilevante un tipo di relazione non formale e non scolastico, quindi centrata su legami significativi e su piccoli gruppi di intervento.

4. Questioni critiche relative al sistema informativo

Naturalmente, per perseguire gli scopi fin qui evidenziati, e per sostenere una crescita graduale della competenza degli attori in tema di sistema educativo a carattere promozionale, è necessario disporre di un'anagrafe avente caratteristiche adeguate circa:

- l'impostazione di fondo di servizio nell'ambito di attività orientative e formative,
- il riferimento alle singole persone e non agli *stock*,
- la capacità di sostenere un'offerta formativa unitaria a livello territoriale centrata sui percorsi formativi e non solo sulle istituzioni,
- la possibilità di dare vita ad un'intesa metodologica e tecnica tra tutti gli attori sulla base di un protocollo comune,
- la possibilità di cogliere i punti salienti del sistema tramite un insieme di indici essenziali.

4.1. Anagrafe come parte di un servizio orientativo e formativo

La questione fondante il tema dell'anagrafe, in un quadro come quello tratteggiato, è il superamento della logica in cui essa è intesa come strumento dagli esiti meramente informativi, per passare ad una logica che ne fa uno strumento parte integrante di un servizio di orientamento e di formazione mirante al contrasto della dispersione ed alla promozione del successo formativo delle singole persone coinvolte.

Da questo punto di vista, tre sono le questioni che sorgono a partire dalla lettura degli studi di caso elaborati:

- 1) in che modo l'anagrafe è in grado di cogliere la realtà effettiva della dispersione? a quanto ammonta il "buco nero" ovvero soggetti presenti nell'anagrafe comunale, ma che non risultano in nessuna delle attività del diritto-dovere? quanti di questi sono effettivamente evasori?
- 2) il ruolo dei Comuni in tema di anagrafe e di contrasto alla dispersione: si tratta di una semplice fornitura di dati anagrafici, di intervento per la "normalizzazione" dei dati (quando emergono incongruenze o assenze di dati), oppure

anche di intervento diretto sui soggetti in stato di evasione per ricondurli entro una delle opzioni previste?

- 3) il ruolo dei servizi per l'impiego nell'azione di contrasto alla dispersione: chi invia loro l'elenco dei dispersi? quali azioni pongono in atto (orientamento...)? quali proposte rivolgono loro? con quali esiti?

In sostanza, pare decisivo capire se l'anagrafe si pone solo sul piano meramente *informativo*, oppure se nelle esperienze documentate si è adottato un taglio di vero e proprio *intervento* sui processi di successo/insuccesso formativo.

I casi di studio indicano una dinamica della dispersione piuttosto bassa. Ciò può essere realistico, se viene accompagnato da un lavoro di contatto e di orientamento da parte dei CPI. Il ruolo di questi ultimi, purtroppo, appare piuttosto lento se non carente, ragione per cui ci troviamo in una situazione di parziale attivazione del dispositivo previsto dalle norme attualmente in vigore. In effetti, in alcuni casi positivi, il ruolo dei CPI viene per così dire surrogato da altri attori con competenze più chiaramente orientative, anche perché, con il 98% di ragazzi che proseguono gli studi nei percorsi previsti per il secondo ciclo (almeno questo dicono i dati ufficiali), il problema centrale pare essere quello di fornire servizi che aiutino a predisporre azioni volte a prevenire la dispersione e quindi l'insuccesso e la fuga di coloro che abbandonano il sistema educativo.

Ma, salvo poche esperienze di eccellenza, emerge dalla ricerca e dalle conoscenze dirette del sistema, come l'anagrafe sia perlopiù intesa come un intervento a natura prettamente informativa, senza una chiara impostazione di servizio a supporto di attività di natura chiaramente di recupero e di promozione.

Da qui si coglie la necessità di un salto di qualità nelle pratiche relative all'anagrafe del diritto-dovere di istruzione e formazione, per dar vita ad un sistema informativo veramente inserito nel sistema educativo di istruzione e formazione avente carattere unitario, organico e di supporto ai processi di programmazione, monitoraggio e verifica, tali da alimentare un sistema decisionale e di intervento mirante al successo formativo.

1) *Unitario*

Il sistema informativo comprende, a regime, tutte le componenti attualmente "sparse", collocando in un unico contesto strutturato organicamente le diverse banche dati esistenti, avendo la possibilità di un'interazione con le banche dati delle politiche del lavoro ed anche quelle anagrafiche comunali.

2) *Organico*

Il sistema informativo prevede due livelli di aggregazione dei dati:

- a) livello *persona*, tramite il quale seguire gli itinerari di ogni soggetto titolare del diritto-dovere, partendo dall'anagrafe comunale, per poi rilevare il suo percorso formativo ed eventualmente lavorativo, fino ad individuare – con incroci tra banche dati delle istituzioni scolastiche e formative, compreso l'apprendistato – l'area critica dei soggetti a rischio di insuccesso e co-

munque di evasione, su cui coinvolgere la famiglia, i Sindaci dei Comuni ed i Servizi per l'impiego così da dar vita alle iniziative di contrasto previste per legge;

- b) livello *offerta formativa* centrata innanzitutto sui percorsi e poi sulle istituzioni formative², da individuare secondo un modello di classificazione unitario, comprendente sia i percorsi liceali sia quelli di istruzione e formazione professionale, compresi quelli in apprendistato ed eventualmente altre opportunità destrutturate (LARSA), che consenta di presentare ai destinatari potenziali ed agli operatori un quadro di insieme in base al quale assumere consapevolmente e responsabilmente le proprie decisioni.

3) *Di supporto*

Il sistema informativo così delineato non rappresenta solo uno strumento conoscitivo ai fini statistici, ma consente di sostenere il ruolo di programmazione, monitoraggio, intervento e verifica della Provincia, con riferimento a due compiti di notevole rilevanza, come sopra accennato:

- a) il compito di *programmazione*, in una logica di *governance*, che coincide di fatto con il processo di elaborazione del piano territoriale dell'offerta formativa da sottoporre ai destinatari in modo da ottenere una procedura condivisa e partecipata che consenta di garantire il soddisfacimento della domanda dell'utenza e contemporaneamente – ma non in modo meccanicistico – la corrispondenza alle caratteristiche della domanda di professionalità emergenti dal contesto economico e del lavoro, avendo anche attenzione nel contempo alla razionalizzazione dell'offerta sia dal punto di vista settoriale sia da quello territoriale;
- b) il compito di *vigilanza* sull'assolvimento del diritto-dovere di istruzione e formazione e di intervento di contrasto alla dispersione e all'evasione, che delinea un quadro di responsabilità piuttosto articolato, entro cui si coglie la responsabilità della famiglia, ma anche del Sindaco e dei Servizi per l'impiego, oltre che delle istituzioni scolastiche e formative.

Quanto in precedenza indicato richiede un'impostazione fortemente rinnovata dell'intero sistema informativo connesso alle dinamiche del sistema educativo inteso in senso lato.

Tale rinnovamento dell'intero sistema informativo dovrebbe presentare due valenze:

- *informativa*, tesa alla rilevazione sistematica dei dati al fine di realizzare una conoscenza della realtà utile anche ai fini delle scelte dei vari attori in gioco, in primo luogo la Provincia;

² La stessa istituzione scolastica o formativa può presentare una varietà di percorsi, chiaramente distinti nei due sottosistemi; inoltre sono possibili aggregazioni del tipo Campus o Polo formativo con una varietà ancora più ampia di offerte, sempre rispettando la regola della distinzione dei due sottosistemi.

- *gestionale*, tesa a sostenere un servizio rinnovato a favore degli utenti, nella prospettiva del successo formativo e dell'elevazione educativa, culturale e professionale dell'intera popolazione, nessuno escluso.

4.2. *L'anagrafe delle persone soggette a diritto-dovere*

È evidente la necessità di non basare esclusivamente il sistema informativo per la parte "persone" sull'anagrafe delle istituzioni scolastiche e formative, perché questa non permette di ottenere una base certa dei cittadini residenti e che sono sottoposti al diritto-dovere. Occorre quindi privilegiare l'anagrafe comunale, tramite un protocollo che consenta di acquisire in forma unitaria e completa le informazioni nei tempi dovuti.

Successivamente, sulla base di questa banca dati anagrafica di origine comunale, si rende possibile un lavoro di verifica del rispetto del *diritto-dovere*, attraverso l'incrocio con le basi dati degli iscritti nelle varie istituzioni scolastiche e formative, compreso l'apprendistato, in modo da rintracciare chi, pur essendo in diritto-dovere, non è presente in nessuna delle condizioni possibili, e quindi può essere potenzialmente un evasore, in modo da consentire lo svolgimento delle azioni previste per tale situazione. Dal punto di vista gestionale, il sistema può fornire in tempi definiti l'elenco dei soggetti critici circa la dispersione e l'evasione del diritto-dovere, da inviare alle famiglie ed ai sindaci dei Comuni della Provincia così da avere un riscontro circa la loro effettiva condizione e poter procedere per successivi scorpori fino a delimitare la categoria degli evasori, su cui procedere con le iniziative di contrasto a cura dei Servizi per l'impiego.

Ciò significa piegare il sistema informativo, per il livello persona, in funzione della vigilanza dell'assolvimento del diritto-dovere.

4.3. *La mappa dell'offerta formativa provinciale*

È inoltre evidente la necessità di superare l'attuale aggregazione dei dati sotto la voce "scuola" per passare ad una aggregazione centrata sul "percorso formativo". Circa quest'ultimo, va garantita la rintracciabilità e l'omogeneità delle informazioni, operando sul campo "Indirizzo", che deve divenire obbligatorio, creando una tipologia unitaria in cui sia specificato sia il titolo di studio (costruito ponendo alla radice la denominazione formale del titolo e successivamente l'indirizzo) sia la durata in anni, quest'ultima da riportare su una serie ordinata per cinque anni³ visto che i percorsi possono iniziare al completamento del primo ciclo degli studi, sia dopo uno o più anni del ciclo secondario (es.: percorsi biennali di IFP).

Il sistema informativo dei percorsi formativi, deve svolgere peraltro una fun-

³ In questo caso, ad esempio, il primo anno del liceo coincide con l'anno I, il primo anno del biennio dell'istruzione professionale coincide con l'anno IV, il primo anno del biennio "riallineato" della formazione professionale con l'anno II.

zione di supporto a livello di programmazione. Tale scelta comporta di conseguenza la creazione di un sistema di raccolta di dati che preveda una struttura informativa in grado di alimentare, su base temporale, la produzione di una mappa dell'offerta formativa provinciale che proceda progressivamente per approssimazioni e correzioni successive così da dare vita ad un cammino secondo la progressione indicata nella tabella seguente.

Tempi	Novembre-gennaio	Febbraio-marzo	Giugno-luglio	Settembre-dicembre	Gennaio-giugno
Finalità	Raccolta delle prescrizioni	Matching tra le prescrizioni e l'offerta	Ritiri dagli esami e riapertura delle prescrizioni	Ritiri e passaggi	Ritiri e passaggi
Azione	Fornire la mappa dell'offerta formativa possibile, già "razionalizzata" e resa coerente con le dinamiche del contesto (utenti, economia), con specificazione delle istituzioni (e territorio) e degli indirizzi	Razionalizzare il rapporto tra prescrizioni e offerta potenziale così da delineare la componente maggioritaria dell'offerta effettiva ed attribuire i percorsi alle istituzioni interessate	Collocare coloro che modificano la loro iscrizione in base agli esiti degli esami nell'ambito della mappa dell'offerta formativa provinciale	Accompagnare le persone in transizione tra un percorso e l'altro con azioni di supporto semplici	Accompagnare le persone in transizione tra un percorso e l'altro con azioni di supporto complesse (con bilancio e LARSA)
Sistema informativo	Mappa dell'offerta potenziale	Mappa dell'offerta valida parziale	Mappa dell'offerta valida completa	Monitoraggio dei ritiri e dei passaggi	Monitoraggio dei ritiri e dei passaggi

4.4. Il protocollo tra tutte le istituzioni coinvolte

Tale scelta comporta di conseguenza la creazione di un sistema di raccolta di dati che preveda un'intesa, con relativi protocolli, con tutte le istituzioni scolastiche e formative, compresi gli organismi per la formazione esterna dell'apprendistato, in grado di garantire la fornitura di informazioni certe e puntuali – sulla base di strumenti di raccolta omogenei – che seguano la successione temporale necessaria.

Tale prospettiva gestionale mira a delineare un accordo tra i vari organismi – sostenuto da uno specifico protocollo e dalla presenza di procedure definite e di personale accreditato – finalizzato all'accompagnamento puntuale dei percorsi delle persone in modo da rilevarne le condizioni (iscritto attivo, iscritto inattivo, ritirato, in fase di uscita verso..., in fase di ingresso da..., inserito in un progetto *ad hoc*...)⁴, che consenta, indicativamente sulla base di tre scadenze chiave, una all'avvio dei percorsi (settembre), la seconda nel mese di febbraio e l'ultima nel mese di giugno, di avere un quadro reale della popolazione collocata in età di diritto-dovere.

⁴ Ad esempio: LARSA territoriale.

Circa il livello *persona*, occorre operare sul campo “Comunicazioni” (ovvero le variazioni fornite volta a volta dall’istituzione formativa) in modo da coprire tutte le possibili condizioni relative al diritto-dovere⁵; per fare ciò occorre necessariamente coinvolgere anche la scuola media inferiore per avere i dati relativi ai quindicenni con ripetenza e i dati delle preiscrizioni.

Si tratta di accorgimenti di natura tecnica, ma decisivi per:

- passare da una logica puramente informativa ad una di servizio
- avere come punto di riferimento i percorsi personali e non tanto il dato dell’iscrizione e della frequenza nelle singole istituzioni
- mirare a una serie di modalità di successo formativo che possono prevedere anche il cambio dei percorsi, oppure il cambio di residenza in altri contesti.

In definitiva, un sistema informativo gestito entro una approccio di natura promozionale non può che avere un carattere di personalizzazione ovvero di cura della vicenda di ciascuno, specie quando questa rischia di concludersi con una delle forme in cui si definisce il fenomeno della dispersione che, in definitiva, significa mancata corrispondenza tra impegno (anche solo relativo al tempo impiegato) e risultato.

4.5. *Il tema degli indici essenziali*

Per ultimo, si propone un elenco di indici essenziali che possono servire per ottenere un quadro completo e nel contempo mirato circa le dinamiche più rilevanti riferite al sistema formativo nel contesto territoriale.

Si tratta di indici aventi per oggetto differenti criteri:

- coerenza risposta
- efficienza
- *partnership*
- successo/insuccesso
- disagio
- eccellenza.

⁵ a) Studente della III media inferiore pre-iscritto a...; b) Studente della... classe... della media inferiore in ritardo; c) Studente della... classe... del percorso... frequentante; d) Studente della... classe... del percorso... non frequentante o ritirato; e) Studente in ingresso alla... classe... del percorso...; f) In apprendistato presso... .

Indice		SPEDUCAZIONE
Indice di coerenza dell'offerta con le linee di indirizzo	Indice di coerenza dell'offerta con le linee di indirizzo proposte dalla Provincia e dagli stakeholder in base alla lettura delle vocazioni e delle opportunità/necessità del territorio.	
Indice di coerenza dell'offerta con i fabbisogni lavorativi e professionali	Indice il grado di coerenza dell'offerta orientativa e formativa con le esigenze del mercato del lavoro e delle professioni nelle diverse aree e nei diversi territori.	
Indice di risposta alla domanda	Indice il grado di risposta dell'offerta formativa rispetto alle opzioni dei cittadini nelle diverse tipologie, aree e territori.	
Indice di efficienza dell'offerta	Indice il grado di razionalità con cui sono gestite le risorse (finanziarie, umane, tecnologiche, idiosincrasie e organizzative) anche in riferimento al pendolarismo.	
Indice di partnership formativa	Indice il tasso di impegno degli organismi diversi dalle istituzioni scolastiche e formative alle attività di orientamento e formazione (stage, alternanza, tesi, scambi, progetti).	
Indice di successo formativo	Indice il rapporto tra offerta orientativa-formativa e gli esiti positivi (per aree, istituzioni, territori, soggetti) sia in prima istanza, sia tramite passaggi e recupero.	
Indice di successo formativo	Indice il tasso di dispersione (boccatura, ritiri, evasione...) per aree, istituzioni, soggetti e territori.	
Indice di successo sociale	Indice il valore sociale degli esiti delle attività di orientamento e formazione in termini di occupabilità (ovvero spendibilità), occupazione, sostenibilità nel percorso degli studi.	
Indice di dialogo sociale	Indice il tasso di disoccupazione, di inimpiegabilità, di emarginazione.	
Indice di eccellenza	Indice la corrispondenza tra performance del sistema ed una serie di indicatori di eccellenza (settori e figure chiave, lauree, altre formazioni...).	

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Anagrafe scolastica e Osservatorio Pubblica Istruzione. Sistema Informativo per il Diritto Dovero alla Istruzione ed alla Formazione (S.I.D.D.I.F.)*, scheda realizzata nell'ambito del progetto "Tirocini e stage" Regione Sardegna, Regione Friuli Venezia Giulia, Regione Campania /outgoing Provincia di Genova, Regione Liguria. Genova, ottobre 2006.
- AJELLO A. M. - S. MEGHNAGI - C. MASTRACCI, *Orientare dentro e fuori la scuola*, Firenze, La Nuova Italia, 2000.
- ALLOISIO C. - A. GRADINO - L. STORACE (a cura di), *Un modello per la prevenzione della dispersione formativa*, Milano, Angeli, 2004.
- ARROW KENNETH J., *Social Choices and Individual Values*, New York, Wiley, 1963.
- BALLARINO G. - D. CHECCHI (a cura di), *Sistema scolastico e disuguaglianza sociale*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- BERLINGUER L., *Presentazione*, in F. DUBET, *Perché cambiare la scuola?*, Firenze, Libriliberi, 2002, XXI-XXIX.
- BERTAGNA G., *Pensiero Manuale. La scommessa di un sistema educativo di istruzione e di formazione di pari dignità*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006.
- BEZZI C., *Il disegno della ricerca valutativa*, Milano, Angeli, 2001.
- BOBBIO L., *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi*, Milano, Angeli, 1996.
- BOTTANI N. - L. BENADUSI (a cura di), *Uguaglianza e equità nella scuola*, Trento, Erickson, 2006.
- CASSESE S., *La scuola italiana tra Stato e società, servizio pubblico statale e non statale*, in "Foro Italiano", 5 (1991), coll. 213-217.
- CIPOLLA C., *Teoria della metodologia sociologica*, Milano, Angeli, 1988.
- COMMISSION EUROPÉENNE (C.E.), *Fonds structurels communautaires, Évaluer les programmes socio-économiques*. Collection MEANS, 6 voll., Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1999.
- CROSTA P., *Politiche. Quale conoscenza per l'azione territoriale*, Milano, Angeli, 1998.
- FERRAROLI S., *L'orientamento in Italia: la proposta COSPES*, in "Rassegna CNOS", 22 (2006), 3, 82-105.
- FONDAZIONE ISMU, *Dodicesimo rapporto sulle migrazioni 2006*, Milano, Angeli, 2007.
- ISFOL, *I sistemi regionali per l'obbligo formativo. Monitoraggio sullo stato di avanzamento al 30 giugno 2001*, Roma, 2001, in http://www.isfol.it/BASIS/web/prod/document/DDD/sfn_pub27.htm, (19.04.07).
- ISFOL, *I sistemi regionali per l'obbligo formativo. Secondo Rapporto di monitoraggio*, Roma, 2002, in http://www.isfol.it/BASIS/web/prod/document/DDD/sfn_pub27.htm, (19.04.07).
- ISFOL, *L'attuazione dell'obbligo formativo. Terzo Rapporto di monitoraggio*, Roma, 2003, in http://www.isfol.it/BASIS/web/prod/document/DDD/sfn_pub27.htm, (20.04.07).
- ISFOL, 2004, *L'attuazione dell'obbligo formativo - Quarto Rapporto di monitoraggio*, Roma, 2003, in http://www.isfol.it/BASIS/web/prod/document/DDD/sfn_pub27.htm, (20.04.07).
- ISFOL, *Modelli e servizi per la qualificazione dei giovani. Quinto Rapporto di monitoraggio dell'obbligo formativo*, Roma, 2005, in http://www.isfol.it/BA-SIS/web/prod/document/DDD/sfn_pub27.htm, (21.04.07).
- ISFOL, *Rapporto ISFOL 2005*, Roma, ISFOL, 2005b.
- ISFOL, *Il governo locale dell'obbligo formativo. Indagine sulle attività svolte dalle Province per la costruzione del sistema di obbligo formativo*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2006a.
- ISFOL, *Verso il successo formativo. Sesto Rapporto di monitoraggio dell'obbligo formativo*, Roma, 2006b, in http://www.isfol.it/BASIS/web/prod/document/DDD/sfn_pub27.htm, (21.04.07).
- MALIZIA G., *Le legge 53/2003 nel quadro della storia della riforma scolastica in Italia*, in R. FRANCHINI - R. CERRI (a cura di), *Per una istruzione e formazione professionale di eccellenza*, Milano, Angeli, 2005, 42-63.

- MALIZIA G. - M. BECCIU - A. R. COLASANTI - R. MION - V. PIERONI, *Allievi/e dei percorsi formativi del diritto-dovere allo specchio. Condizione attuale e prospettive di futuro*, in "Rassegna CNOS", 22 (2006), 3, 190-219.
- MATURANA H.R. - F.J. VARELA, *Autopoiesis and Cognition. The Realization of the Living*, D. Reidel Publishing Company, Dordrecht, Holland, 1980 [trad. it., *Autopoiesi e cognizione*, Venezia, Marsilio, 1985].
- MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE, *Alunni con cittadinanza non italiana – presenze, esiti e confronti in Europa* - scuole statali e non statali, A.S. 2005/06, Roma, dicembre 2006.
- MINISTERO DELLA PUBBLICA ISTRUZIONE. DIREZIONE GENERALE STUDI E PROGRAMMAZIONE, *La dispersione scolastica, indicatori di base per l'analisi del fenomeno, anno scolastico 2004-05*, Roma, dicembre 2006.
- MORO G., *La valutazione della formazione in Italia: dal metodo all'utilità*, in M. FRANCHI - M. PALUMBO (a cura di), *La valutazione delle politiche del lavoro e della formazione*, Milano, Angeli, 2000, 103-112.
- NICOLI D. (a cura di), *Riconoscere e certificare gli apprendimenti*, Milano, Vita e Pensiero, 2004.
- PALUMBO M., *Elementi di una teoria generale della valutazione*, in C. BEZZI - M. PALUMBO (a cura di), *Strategie di valutazione. Materiali di lavoro*, Perugia, Gramma, 1998, 26-84.
- PALUMBO M., *Il processo di valutazione. Decidere, programmare, valutare*, Milano, Angeli, 2001.
- PALUMBO M., *Qualità e quantità, valutazione, ricerca sociale e democrazia*, in C. MELCHIOR (a cura di), *La rappresentazione dei soggetti collettivi*, Udine, Forum, 2003, 337-362.
- PALUMBO M., *Come valutare un'organizzazione che apprende*, in G. BARZANÒ ET AL. (a cura di), *Comprendere l'innovazione e il cambiamento nella scuola. Riflessioni su una ricerca valutativa*, Roma, ANICIA, 2004, 25-40.
- PALUMBO M., *Valutare il progetto tra accountability e learning*, in G. BARZANÒ - F. FERRARI - V. GINNESI - L. STAGI (a cura di), *Comprendere l'innovazione e il cambiamento nella scuola. Riflessioni su una ricerca valutativa*, Roma, ANICIA, 2004, 227-231.
- PAVONCELLO D., *Le azioni di orientamento promosse dalle realtà regionali o provinciali nell'ambito dell'obbligo formativo*, in "Rassegna CNOS", 21 (2005) 3, 46-66.
- PELLERER M., *Le competenze individuali e il portfolio*, Firenze, La Nuova Italia, 2004.
- PERONE E., *Una dispersione al plurale. Storie di vita di giovani che abbandonano la scuola nella tarda modernità*, Angeli, Milano, 2006.
- POMBENI M.L., *Orientamento scolastico e professionale*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- SCARRONE G., *Strumenti per la rilevazione e il contrasto del fenomeno della dispersione: l'esperienza della Provincia di Genova*, ALLOISIO C. - A. GRADINO - L. STORACE (a cura di), *Un modello per la prevenzione della dispersione formativa*, Milano, Angeli, 2004, 32-42.
- SCHIZZEROTTO A. - C. BARONE, *Sociologia dell'istruzione*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- SGRITTA G. B., *Conoscenza e intervento: verso un approccio interattivo*, in "Rassegna Italiana di Sociologia", XXIX (1988), 4, 537-562.
- SIMON H. A., *Administrative Behaviour: A Study of Decision Making Processes in Administrative Organizations*, New York, McMillan, 1947 [trad. it. *Il comportamento amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 1958].
- STAME N., *L'esperienza della valutazione*, Roma, SEAM, 1998.
- TAVISTOCK Institute in association with GHK, IRS, *The Evaluation of Socio Economic Development. The Guide*, London, 2003, in <http://www.evaled.info>, (22.04.07).
- USR - IRRE - Regione Emilia Romagna, *Una scuola tra autonomia ed equità, Rapporto regionale 2006 sul sistema di istruzione e formazione*, Napoli, Tecnodid, 2006.
- USR per l'Emilia Romagna - a cura di A.M. BENINI, L. GIANFERRARI, *Valutare per migliorarsi, La rilevazione degli apprendimenti*, Napoli, Tecnodid, 2005.

INDICE ---

SOMMARIO	3
SIGLE	5
INTRODUZIONE (G. Malizia)	7
1. Il quadro di riferimento	7
2. La ricerca	9
Parte I - LE PREMESSE TEORICHE	13
Capitolo 1 - IL QUADRO ISTITUZIONALE E NORMATIVO DI RIFERIMENTO DALL'OBBLIGO FORMATIVO AL DIRITTO DOVERE (D. Sugamiele)	15
1. La prima fase di legislazione: obbligo scolastico e obbligo formativo	15
1.1. <i>Il quadro istituzionale di riferimento</i>	15
1.2. <i>La legislazione per l'anagrafe dell'obbligo formativo</i>	18
1.3. <i>Il Regolamento di attuazione dell'obbligo formativo: l'art. 68 della Legge 144/99</i>	20
1.4. <i>Le procedure per la raccolta dei dati</i>	21
2. La seconda fase di legislazione: le leggi 30 (Biagi) e 53 (Moratti) del 2003 ..	26
2.1. <i>Il policentrismo istituzionale e sociale</i>	26
2.2. <i>Il secondo ciclo e il modello di riferimento della Istruzione e Formazione Professionale</i>	26
2.3. <i>La rete dell'Istruzione e Formazione Professionale</i>	28
2.4. <i>L'Accordo quadro Stato Regioni per la sperimentazione dei percorsi di Istruzione e formazione professionale</i>	29
2.5. <i>Il raccordo tra istruzione/formazione e lavoro</i>	30
2.6. <i>Contratti di apprendistato e contratto di inserimento</i>	31
3. Una nuova frontiera per il sistema educativo	31
3.1. <i>L'introduzione del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione</i>	31
3.2. <i>L'ampliamento degli obiettivi e delle funzioni dell'anagrafe degli studenti</i> .	33
4. I problemi sottesi e le politiche di prospettiva	33
4.1. <i>La dispersione: una problematica in continua evoluzione</i>	34
4.1.1. <i>L'indicatore europeo</i>	35
4.1.2. <i>Gli indicatori sulla dispersione scolastica</i>	36
4.2. <i>La presenza degli alunni stranieri</i>	41
4.3. <i>Il sistema regionale di orientamento</i>	46
4.4. <i>Conoscenza del territorio</i>	46
4.5. <i>Alcune riflessioni e ipotesi di sviluppo e di prospettiva</i>	48

Capitolo 2 - SISTEMI INFORMATIVI E POLITICHE CONTRO LA DISPERSIONE (M. Palumbo - C. Torrigiani)	51
Premessa	51
1. Quadro teorico di riferimento	56
1.1. <i>Sistema, livelli di sistema e controllo di sistema</i>	56
1.2. <i>Sistema informativo e dimensione cronologica delle politiche</i>	61
1.3. <i>Sistemi informativo e di indicatori</i>	63
2. Il sistema informativo: attori, flussi informativi e usi dell'informazione	63
2.1. <i>Gli attori del sistema informativo</i>	66
2.2. <i>Gli usi dell'informazione</i>	70
 Parte II - LO STATO DELL'ARTE DEL SISTEMA INFORMATIVO PER IL DIRITTO-DOVERE ALL'ISTRUZIONE E ALLA FORMAZIONE	 75
Capitolo 3 - L'IMPLEMENTAZIONE DEL SISTEMA INFORMATIVO PER IL DIRITTO DOVERE ALL'ISTRUZIONE E ALLA FORMAZIONE: RETE NAZIONALE ED ESPERIENZE LOCALI (D. Sugamiele - C. Torrigiani)	77
1. Il governo territoriale del sistema: evoluzione e nodi critici	77
1.1. <i>I nodi problematici dell'integrazione istituzionale</i>	78
1.2. <i>Il coordinamento dei sistemi regionali per l'obbligo formativo</i>	79
2. L'evoluzione delle anagrafi nel quadro nazionale	81
2.1. <i>Lo stato di avanzamento delle anagrafi regionali</i>	81
2.2. <i>Lo stato di avanzamento delle anagrafi provinciali</i>	83
2.3. <i>I modelli</i>	85
2.4. <i>Le caratteristiche del sistema: i dati quantitativi</i>	86
3. Il nuovo sistema informativo del Ministero dell'Istruzione: il SIDI Scuola ..	88
3.1. <i>L'evoluzione del sistema informativo</i>	88
3.2. <i>L'anagrafe nazionale degli alunni</i>	90
 Capitolo 4 - REGIONE EMILIA ROMAGNA (D. Sugamiele)	93
1. L'Anagrafe Regionale Studenti	93
2. La prima implementazione dell'anagrafe	94
3. Dall'Anagrafe dell'Obbligo Formativo all'Anagrafe Regionale degli Studenti	95
4. La creazione della piattaforma telematica	97
5. Procedure e modalità di accesso all'anagrafe regionale	99
6. Linee di sviluppo per il 2007	102
7. L'Anagrafe Regionale come Centro di servizi	103

Capitolo 5 - IL CASO DELLA REGIONE LIGURIA E DELLA PROVINCIA DI GENOVA (C. Torrigiani)	109
1. Il caso della Provincia di Genova	109
1.1. <i>L'esperienza della Provincia di Genova dal 2000 al 2006</i>	112
1.2. <i>Lo sviluppo del sistema in relazione agli assetti organizzativi a livello provinciale</i>	114
1.3. <i>Le criticità emerse in relazione all'implementazione del sistema e alla risposta in termini di programmazione ed erogazione di servizi agli utenti</i> .	116
2. Lo sviluppo del sistema dal livello provinciale a quello regionale e la nascita del S.I.D.D.I.F.	117
2.1. <i>L'architettura del sistema dell'Anagrafe/Osservatorio provinciale</i>	120
2.2. <i>Il Sistema Informativo per il Diritto/Dovere alla Istruzione e Formazione (S.I.D.D.I.F.)</i>	125
2.3. <i>Presentazione dell'interfaccia del S.I.D.D.I.F.</i>	128
2.4. <i>Le funzioni specifiche dell'Osservatorio Pubblica Istruzione della Provincia di Genova (OPI)</i>	138
Capitolo 6 - REGIONE TOSCANA E PROVINCIA DI PISA (D. Sugamiele)	141
1. Sistema Informativo Scolastico Regionale (SISR)	141
1.1. <i>Anagrafe Regionale degli Studenti</i>	141
1.2. <i>L'avvio dell'Anagrafe Regionale dell'Obbligo formativo</i>	142
1.3. <i>Dall'Anagrafe dell'Obbligo Formativo all'Anagrafe degli Studenti</i>	145
2. L'Osservatorio Scolastico Provinciale (OSP) di PISA	146
2.1. <i>La struttura della convenzione</i>	147
2.2. <i>La raccolta dei dati</i>	148
2.3. <i>Il flusso dei dati</i>	149
2.4. <i>La struttura della banca dati e le caratteristiche dei campi</i>	151
2.5. <i>I servizi offerti</i>	152
2.6. <i>I rapporti periodici e le pubblicazioni</i>	154
Parte III - CONCLUSIONI	157
Capitolo 7 - LA PROPOSTA: UNA CORRETTA GESTIONE DELL'ANAGRAFE FORMATIVA ENTRO UN SISTEMA EDUCATIVO PLURALISTICO ED INTEGRATO, FINALIZZATO AL SUCCESSO FORMATIVO DEI GIOVANI, NESSUNO ESCLUSO (D. Nicoli)	159
1. Caratteri del sistema educativo in cui si colloca l'anagrafe	159
2. Mete, criteri, opzioni metodologiche	162
2.1. <i>Mete di fondo</i>	162
2.2. <i>Criteri di riferimento</i>	163
2.3. <i>Opzioni metodologiche</i>	164
3. Il modello di intervento proposto	165
3.1. <i>Modello di intervento</i>	167

3.2. <i>Piano dell'offerta formativa territoriale</i>	172
3.3. <i>Piano dell'orientamento</i>	173
3.4. <i>Azioni di supporto</i>	174
4. Questioni critiche relative al sistema informativo	175
4.1. <i>Anagrafe come parte di un servizio orientativo e formativo</i>	175
4.2. <i>L'anagrafe delle persone soggette a diritto-dovere</i>	178
4.3. <i>La mappa dell'offerta formativa provinciale</i>	178
4.4. <i>Il protocollo tra tutte le istituzioni coinvolte</i>	179
4.5. <i>Il tema degli indici essenziali</i>	180
 BIBLIOGRAFIA	 183
 INDICE	 185

Pubblicazioni 2002-2007
nella collana del CNOS-FAP e del CIOFS/FP
“STUDI, PROGETTI, ESPERIENZE PER UNA NUOVA FORMAZIONE PROFESSIONALE”
ISSN 1972-3032

1. Nella sezione “studi”

- 1) CIOFS/FP (a cura di), *Atti del XIV seminario di formazione europea. La formazione professionale per lo sviluppo del territorio. Castel Brando (Treviso), 9 - 11 settembre 2002*, 2003
- 2) CIOFS/FP (a cura di), *Atti del XV seminario di formazione europea. Il sistema dell'istruzione e formazione professionale nel contesto della riforma. Significato e percorsi*, 2004
- 3) CIOFS/FP (a cura di), *Atti del XVI seminario di formazione europea. La formazione professionale fino alla formazione superiore. Per uno sviluppo in verticale di pari dignità*, 2005
- 4) CIOFS/FP SICILIA (a cura di), *Vademecum. Strumento di lavoro per l'erogazione dei servizi orientativi*, 2003
- 5) CIOFS/FP SICILIA (a cura di), *Opportunità occupazionali e sviluppo turistico dei territori di Catania, Noto, Modica*, 2004
- 6) CNOS-FAP (a cura di), *Gli editoriali di “Rassegna CNOS” 1996-2004. Il servizio di don Stefano Colombo in un periodo di riforme*, 2004
- 7) MALIZIA G. - D. NICOLI - V. PIERONI (a cura di), *Ricerca azione di supporto alla sperimentazione della FPI secondo il modello CNOS-FAP e CIOFS/FP. Rapporto finale*, 2002
- 8) MALIZIA G. - V. PIERONI (a cura di), *Ricerca azione di supporto alla sperimentazione della FPI secondo il modello CNOS-FAP e CIOFS/FP. Rapporto sul follow - up*, 2003
- 9) MALIZIA G. (coord.) - D. ANTONIETTI - M. TONINI (a cura di), *Le parole chiave della formazione professionale*, 2004
- 10) RUTA G., *Etica della persona e del lavoro*, 2004
- 11) D'AGOSTINO S. - G. MASCIU - D. NICOLI, *Monitoraggio delle politiche regionali in tema di istruzione e formazione professionale*, 2005
- 12) PIERONI V. - G. MALIZIA (a cura di), *Percorsi/progetti formativi “destrutturati”. Linee guida per l'inclusione socio-lavorativa di giovani svantaggiati*, 2005
- 13) NICOLI D. - G. MALIZIA - V. PIERONI, *Monitoraggio delle sperimentazioni dei nuovi percorsi di istruzione e formazione professionale nell'anno formativo 2004-2005*, 2006
- 14) MALIZIA G. - V. PIERONI, *Le sperimentazioni per la formazione iniziale del diritto-dovere nei CFP del CNOS-FAP e del CIOFS/FP della Sicilia. Rapporto di ricerca*, 2007
- 15) CIOFS/FP (a cura di), *Atti del XVIII seminario di formazione europea. Standard formativi nell'istruzione e nella formazione professionale. Roma, 7-9 settembre 2006*, 2007
- 16) MALIZIA G. - V. PIERONI, *Le sperimentazioni per la formazione iniziale del diritto-dovere nei CFP del CNOS-FAP e del CIOFS/FP del Lazio. Rapporto di ricerca*, 2007
- 17) NICOLI D., *La rete formativa nella pratica educativa della Federazione CNOS-FAP*, 2007
- 18) NICOLI D. - R. FRANCHINI, *L'educazione degli adolescenti e dei giovani. Una proposta per i percorsi di istruzione e formazione professionale*, 2007
- 19) MALIZIA G. et alii, *Stili di vita di allievi/e dei percorsi formativi del diritto-dovere*, 2007
- 20) MALIZIA G. et alii, *Diritto-dovere all'istruzione e alla formazione e anagrafe formativa. Problemi e prospettive* (in stampa)
- 21) COLASANTO M. - R. LODIGIANI (a cura di), *Il ruolo della formazione in un sistema di welfare attivo*, 2007

2. Nella sezione “progetti”

- 22) ASSOCIAZIONE CIOFS/FP PIEMONTE (a cura di), *L'accoglienza nei percorsi formativo-orientativi. Un approccio metodologico e proposte di strumenti*, 2003
- 23) ASSOCIAZIONE CIOFS/FP PIEMONTE (a cura di), *Le competenze orientative. Un approccio metodologico e proposte di strumenti*, 2003

- 24) BECCIU M. - A.R. COLASANTI, *La promozione delle capacità personali. Teoria e prassi*, 2003
- 25) CIOFS/FP CAMPANIA (a cura di), *OrION tra orientamento e network*, 2004
- 26) CIOFS/FP PIEMONTE (a cura di), *L'accoglienza nei percorsi formativo-orientativi. Un approccio metodologico e proposte di strumenti*, 2003
- 27) CIOFS/FP PIEMONTE (a cura di), *Le competenze orientative. Un approccio metodologico e proposte di strumenti*, 2003
- 28) CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale alimentazione*, 2004
- 29) CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale aziendale e amministrativa*, 2004
- 30) CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale commerciale e delle vendite*, 2004
- 31) CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale estetica*, 2004
- 32) CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale sociale e sanitaria*, 2004
- 33) CIOFS/FP - CNOS-FAP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale tessile e moda*, 2004
- 34) CIOFS/FP (a cura di), *Un modello per la gestione dei servizi di orientamento*, 2003
- 35) CIOFS/FP BASILICATA, *L'orientamento nello zaino. Percorso nella scuola media inferiore. Diffusione di una buona pratica*, 2004
- 36) CNOS-FAP - CIOFS/FP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale elettrica e elettronica*, 2004
- 37) CNOS-FAP - CIOFS/FP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale grafica e multimediale*, 2004
- 38) CNOS-FAP - CIOFS/FP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale legno e arredamento*, 2005
- 39) CNOS-FAP - CIOFS/FP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale meccanica*, 2004
- 40) CNOS-FAP - CIOFS/FP (a cura di), *Guida per l'elaborazione dei piani formativi personalizzati. Comunità professionale turistica e alberghiera*, 2004
- 41) CNOS-FAP (a cura di), *Centro Risorse Educative per l'Apprendimento (CREA). Progetto e guida alla compilazione delle unità didattiche*, 2003
- 42) COMOGLIO M. (a cura di), *Prova di valutazione per la qualifica: addetto ai servizi di impresa. Prototipo realizzato dal gruppo di lavoro CIOFS/FP, s.d.*
- 43) FONTANA S. - G. TACCONI - M. VISENTIN, *Etica e deontologia dell'operatore della FP*, 2003
- 44) GHERGO F., *Guida per l'accompagnamento al lavoro autonomo*, 2003
- 45) MARSILII E., *Guida per l'accompagnamento al lavoro dipendente*, 2003
- 46) NICOLI D. (a cura di), *Linee guida per la realizzazione di percorsi organici nel sistema dell'istruzione e della formazione professionale*, 2004
- 47) NICOLI D. (a cura di), *Sintesi delle linee guida per la realizzazione di percorsi organici nel sistema dell'istruzione e della formazione professionale*, 2004
- 48) TACCONI G. (a cura di), *Insieme per un nuovo progetto di formazione*, 2003
- 49) VALENTE L. - D. ANTONIETTI, *Quale professione? Strumento di lavoro sulle professioni e sui percorsi formativi*, 2003
- 50) NICOLI D. (a cura di), *Il diploma di istruzione e formazione professionale. Una proposta per il percorso quadriennale*, 2005
- 51) VALENTE L. (a cura di), *Sperimentazione di percorsi orientativi personalizzati*, 2005
- 52) POLACEK K., *Guida e strumenti di orientamento. Metodi, norme ed applicazioni*, 2005
- 53) CNOS-FAP (a cura di), *Proposta di esame per il conseguimento della qualifica professionale. Percorsi triennali di Istruzione formazione Professionale*, 2005
- 54) BECCIU M. - A.R. COLASANTI, *La corresponsabilità CFP-famiglia: i genitori nei CFP. Esperienza triennale nei CFP CNOS-FAP (2004-2006)*, 2006
- 55) CNOS-FAP (a cura di), *Centro Risorse Educative per l'Apprendimento (CREA). Progetto e guida alla compilazione dei sussidi, II edizione*, 2006

3. Nella sezione “esperienze”

- 56) CNOS-FAP PIEMONTE (a cura di), *L'orientamento nel CFP. 1. Guida per l'accoglienza*, 2003
- 57) CNOS-FAP PIEMONTE (a cura di), *L'orientamento nel CFP. 2. Guida per l'accompagnamento in itinere*, 2003
- 58) CNOS-FAP PIEMONTE (a cura di), *L'orientamento nel CFP. 3. Guida per l'accompagnamento finale*, 2003
- 59) CNOS-FAP PIEMONTE (a cura di), *L'orientamento nel CFP. 4. Guida per la gestione dello stage*, 2003
- 60) CIOFS/FP PUGLIA (a cura di), *ORION. Operare per l'orientamento. Un approccio metodologico condiviso e proposte di strumenti*, 2003
- 61) TONIOLO S., *La cura della personalità dell'allievo. Una proposta di intervento per il coordinatore delle attività educative del CFP*, 2005
- 62) COMOGLIO M. (a cura di), *Il portfolio nella formazione professionale. Una proposta per i percorsi di istruzione e formazione professionale*, 2006
- 63) ALFANO A., *Un progetto alternativo al carcere per i minori a rischio. I sussidi utilizzati nel Centro polifunzionale diurno di Roma*, 2006
- 64) MALIZIA G. - D. NICOLI - V. PIERONI, *Una formazione di successo. Esiti del monitoraggio dei percorsi sperimentali triennali di istruzione e formazione professionale in Piemonte 2002-2006. Rapporto finale*, 2006

