

Anagrafi scolastiche e Osservatori scolastici provinciali¹: esperienze e prospettive.

Intervento di Giuseppe Scarrone, Dirigente del Servizio Istruzione e Formazione professionale della Provincia di Genova

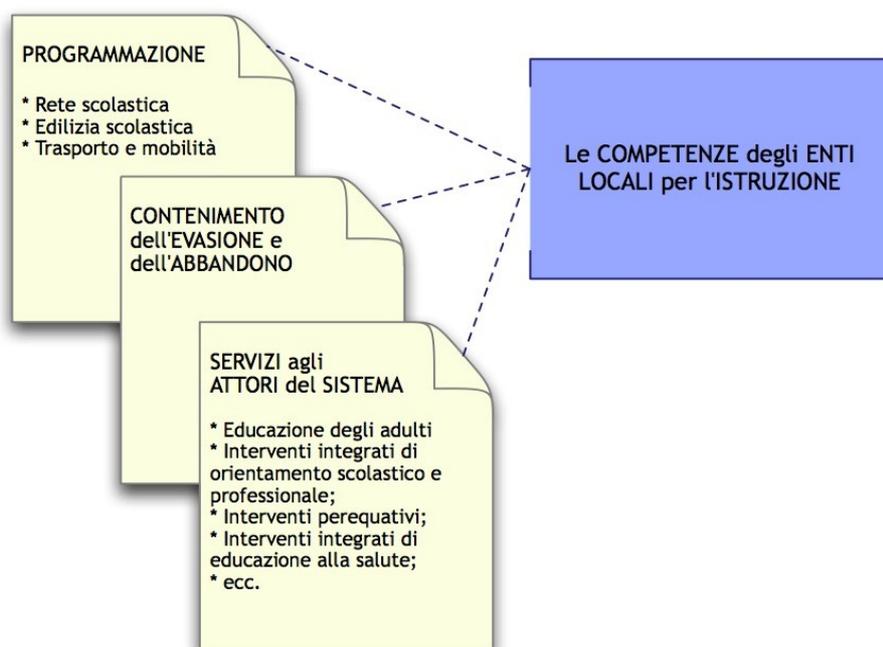
**Convegno "Indagine sull'istruzione pubblica attraverso l'azione e la visione dell'Osservatorio Scolastico della Provincia di Teramo". Auditorium Alessandrini Marino, via S. Marino 12.
Teramo, 1° giugno 2011**

¹ La prima parte del presente intervento si basa sul documento "Anagrafi scolastiche e Osservatori scolastici provinciali: come organizzare la produzione delle conoscenze necessarie al servizio dei sistemi scolastici locali. Un modello cooperativo proposto dalle Province italiane", elaborato nel Febbraio 2010 a cura delle Province di Bologna, Brescia, Genova, Rimini, Pisa e Venezia con il coordinamento dell'Unione delle Province d'Italia, nell'ambito del progetto M.I.S.I. (Modelli per Innovare i Servizi per l'Istruzione) cofinanziato da DigitPA (ex CNIPA).

1. DALL'ANAGRAFE ALL'OSSERVATORIO SCOLASTICO: RIFLESSIONE SULLE NORME RISPETTO AI SERVIZI PER L'ISTRUZIONE E LA FORMAZIONE

Nel corso degli ultimi dieci anni il sistema nazionale di istruzione ha subito mutamenti profondi che ruotano attorno all'introduzione del **principio dell'autonomia delle istituzioni scolastiche**, all'integrazione **dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro** e al ruolo centrale che sono venuti ad assumere le Regioni e gli Enti Locali nel **coordinamento territoriale** dell'offerta formativa.

In particolare alle Province, in relazione all'istruzione secondaria superiore, e ai Comuni, per gli altri gradi di scuola, sono attribuite competenze di primaria importanza in merito al funzionamento complessivo dei sistemi scolastici e formativi locali.



Già il D.Lgs 267/00 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali), all'art.19 enuncia, tra le funzioni della Provincia:

- compiti connessi alla istruzione secondaria di secondo grado ed artistica ed alla formazione professionale, compresa l'edilizia scolastica, attribuiti dalla legislazione statale e regionale;
- raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

Poi deve essere richiamata la legge n. 23/96 che, dettando norme per l'edilizia scolastica, all'art. 3 attribuisce alle Province la competenza per la realizzazione, la fornitura e la manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici da destinare a sede di istituti e scuole di istruzione secondaria superiore. Ad esso segue il Regolamento, adottato ai sensi dell'art. 21

della legge n.59/97, ovvero il D.P.R. n. 233/1998 che, all'art. 3, nel disciplinare i piani provinciali di dimensionamento delle istituzioni scolastiche, ne ha demandato l'adozione alle "Conferenze provinciali di organizzazione della rete scolastica, nel rispetto degli indirizzi di programmazione e dei criteri generali ... preventivamente adottati dalle regioni." (comma 1 art. cit.); prevedendo, altresì, che "le Regioni approvano il piano regionale di dimensionamento ... sulla base dei piani provinciali assicurandone il coordinamento..." (comma 8 art. cit.). Tali norme sono state integrate dalla legislazione regionale emanata a seguito della revisione del titolo V della Costituzione.

Le funzioni provinciali sono tuttavia indicate più compiutamente nel testo del **D.Lgs 112/98**, anch'esso attuativo della L. 59/97, detta "Bassanini":

Art.139

1. [...] Sono attribuiti alle Province, in relazione all'istruzione secondaria superiore, e ai comuni, in relazione agli altri gradi inferiori di scuola, i compiti e le funzioni concernenti:

- a) l'istituzione, l'aggregazione, la fusione e la soppressione di scuole in attuazione degli strumenti di programmazione;
- b) la redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche;
- c) i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio;
- d) il piano di utilizzazione degli edifici e di uso delle attrezzature, d'intesa con le istituzioni scolastiche;
- e) la sospensione delle lezioni in casi gravi e urgenti;
- f) le iniziative e le attività di promozione relative all'ambito delle funzioni conferite;
- g) la costituzione, i controlli e la vigilanza, ivi compreso lo scioglimento, sugli organi collegiali scolastici a livello territoriale.

2. I Comuni, anche in collaborazione con le comunità montane e le Province, ciascuno in relazione ai gradi di istruzione di propria competenza, esercitano, anche d'intesa con le istituzioni scolastiche, iniziative relative a:

- a) educazione degli adulti;
- b) interventi integrati di orientamento scolastico e professionale;
- c) azioni tese a realizzare le pari opportunità di istruzione;
- d) azioni di supporto tese a promuovere e sostenere la coerenza e la continuità in verticale e orizzontale tra i diversi gradi e ordini di scuola;
- e) interventi perequativi;
- f) interventi integrati di prevenzione della dispersione scolastica e di educazione alla salute.

Art.143

2. Al fine di assicurare l'integrazione tra politiche formative e politiche del lavoro la Regione attribuisce [...] di norma alle Province le funzioni ad essa trasferite in materia di formazione professionale.

Per quanto riguarda più strettamente le anagrafi i riferimenti sono nella normativa sull'obbligo formativo e sul diritto-dovere di istruzione e formazione, che interessa prioritariamente la Provincia:

Legge 17 maggio 1999, n. 144, Art.68

3. I servizi per l'impiego decentrati (*delle Province in base al D.Lgs 469/97, n.d.r.*) 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.

D.P.R. 257/2000, Art.3

1. L'amministrazione scolastica periferica, d'intesa con la Regione, promuove con le Province l'organizzazione di appositi incontri di informazione e orientamento da svolgersi nelle istituzioni scolastiche, in collaborazione con i centri di formazione, entro il mese di dicembre di ciascun anno scolastico, per gli alunni che compiono, nell'anno successivo, il quindicesimo anno di età (*norma da interpretare alla luce delle successive modifiche all'obbligo scolastico e di istruzione - NdR*), al fine di facilitare la scelta del canale più idoneo tra quelli di cui all'articolo 1, comma 2.

2. Le istituzioni scolastiche ovvero, qualora già funzionante 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 (*norma da interpretare alla luce delle successive modifiche all'obbligo scolastico e di istruzione - NdR*).

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.

CONFERENZA UNIFICATA DEL 2 MARZO 2000

Allegato tecnico, paragrafo 3, Organizzazione dei servizi per l'impiego:

1. I servizi per l'impiego predispongono, relativamente alle funzioni di loro competenza, una anagrafe regionale contenente i dati dei soggetti che hanno adempiuto o assolto l'obbligo scolastico.

2. Le Regioni, le Province delegate ed i Comuni disciplinano, relativamente alle funzioni di loro competenza, la costituzione delle banche dati e le modalità di scambio di informazioni tra i servizi per l'impiego decentrati, gli assessorati alla formazione, le agenzie formative e le scuole per favorire l'orientamento dei giovani e la predisposizione di una adeguata offerta formativa.

3. I servizi per l'impiego convocano, per un colloquio di informazione e di orientamento, i giovani soggetti ad obbligo formativo e che hanno comunicato l'intenzione di abbandonare il percorso scolastico o formativo, ovvero hanno cessato di frequentare la scuola o le attività

formative.

4. I colloqui di informazione ed orientamento sono finalizzati:

- a) ad individuare le competenze, le capacità, le attitudini e gli interessi dei giovani;
- b) ad informare i giovani sulle opportunità formative e di lavoro in apprendistato esistenti sul territorio, nonché sugli interventi per il sostegno finanziario alla frequenza formativa;
- c) ad assicurarne l'iscrizione ad un percorso di formazione professionale qualora il giovane non risulti già assunto come apprendista.

5. Al fine di assicurare la personalizzazione dell'intervento orientativo i servizi per l'impiego decentrati nominano un tutor per i giovani di cui al punto 3. Il tutor esegue il monitoraggio del percorso formativo dei giovani provvedendo anche a contattare le famiglie o ad attivare altri servizi di intervento sociale ove ritenuto necessario.

Decreto Legislativo n.76/2005

Art. 3. Sistema nazionale delle anagrafi degli studenti

1. Ai fini di cui agli articoli 1 e 2, e nel rispetto delle disposizioni del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, l'anagrafe nazionale degli studenti presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca opera il trattamento dei dati sui percorsi scolastici, formativi e in apprendistato dei singoli studenti e dei dati relativi alla valutazione degli studenti, a partire dal primo anno della scuola primaria, avvalendosi delle dotazioni umane e strumentali del medesimo Ministero. Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca acquisisce dalle istituzioni scolastiche statali e paritarie i dati personali, sensibili e giudiziari degli studenti e altri dati utili alla prevenzione e al contrasto della dispersione scolastica. *Il testo è coordinato con le modifiche introdotte dal Decreto legge 25 settembre 2009 n. 134 (G.U. 25/09/09 n. 223) e dalla relativa legge di conversione 24 novembre 2009 n. 167 (G.U. 24/11/09 n. 274).*

2. 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.

3. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano assicurano l'integrazione delle anagrafi regionali degli studenti con le anagrafi comunali della popolazione, anche in relazione a quanto previsto dagli articoli 4 e 5 del presente decreto, nonché il coordinamento con le funzioni svolte dalle Province attraverso i servizi per l'impiego in materia di orientamento, informazione e tutorato.

4. Con apposito accordo tra il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in sede di Conferenza unificata di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e' assicurata l'integrazione delle anagrafi di cui ai commi 1, 2 e 3 nel Sistema nazionale delle anagrafi degli studenti. Ai predetti fini si provvede 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.

Art. 4. Azioni per il successo formativo e la prevenzione degli abbandoni

1. Il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, adotta, previa intesa con la Conferenza unificata a norma del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, linee guida per la realizzazione 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.**

Art. 5. Vigilanza sull'assolvimento del diritto-dovere e sanzioni

1. Responsabili dell'adempimento del dovere di istruzione e formazione sono i genitori dei minori o coloro che a qualsiasi titolo ne facciano le veci, che sono tenuti ad iscriverli alle istituzioni scolastiche o formative.

2. Alla vigilanza sull'adempimento del dovere di istruzione e formazione, anche sulla base dei dati forniti dalle anagrafi degli studenti di cui all'articolo 3, così come previsto dal presente decreto, provvedono:

- a. il comune, ove hanno la residenza i giovani che sono soggetti al predetto dovere;
- b. il dirigente dell'istituzione scolastica o il responsabile dell'istituzione formativa presso la quale sono iscritti ovvero abbiano fatto richiesta di iscrizione gli studenti tenuti ad assolvere al predetto dovere;
- c. la provincia, attraverso i servizi per l'impiego in relazione alle funzioni di loro competenza a livello territoriale;
- d. i soggetti che assumono, con il contratto di apprendistato di cui all'articolo 48 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, i giovani tenuti all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione, nonché il tutore aziendale di cui al comma 4, lettera f), del predetto articolo, e i soggetti competenti allo svolgimento delle funzioni ispettive in materia di previdenza sociale e di lavoro, di cui al decreto legislativo 23 aprile 2004, n. 124.

3. In caso di mancato adempimento del dovere di istruzione e formazione si applicano a carico dei responsabili le sanzioni relative al mancato assolvimento dell'obbligo scolastico previsto dalle norme previgenti.

Le norme statali trattano della anagrafi, ma non degli osservatori. Di essi si è occupato il documento elaborato a suo tempo dalla commissione istituita dal MIUR per l'introduzione dell'obbligo di istruzione a 16 anni. Vi sono invece leggi regionali attuative del nuovo titolo V della Costituzione che fanno esplicito riferimento agli osservatori (ad es., Toscana e Liguria).

Si riprenderà più avanti l'esame della normativa di riferimento, in relazione alle novità introdotte nel 2010.

A fronte di questa stagione di riforme che hanno modificato in modo sostanziale le competenze dei diversi soggetti istituzionali (Ministero dell'Istruzione, Regioni e Enti Locali) e delle singole Istituzioni scolastiche, per ciascun soggetto istituzionale si è posto il problema di come esercitare le nuove funzioni con una conoscenza dettagliata e aggiornata delle criticità dei sistemi scolastici locali e di come sapere se gli interventi attivati hanno prodotto un miglioramento del servizio di istruzione.

Gli Osservatori scolastici provinciali sono nati per dare una risposta a questi interrogativi, basandosi su sistemi che devono necessariamente avere una base nell'anagrafe e non su meri dati quantitativi. Vediamo il perché.

Programmazione della rete scolastica (art. 138 dlgs 112/98)

L'anagrafe degli studenti consente di conoscere per ogni punto di erogazione del servizio e per ogni istituzione scolastica, sia la consistenza numerica, sia il bacino di utenza, con la relativa mobilità degli alunni e quindi l'impatto sui trasporti pubblici e comunali. Queste informazioni sono essenziali per la valutazione di eventuali aperture, chiusure e spostamenti di plessi di scuola del primo ciclo o di indirizzi di scuola del secondo ciclo. L'andamento storico della

consistenza in alunni consente anche di capire eventuali bisogni di edifici o di aule con sufficiente anticipo in modo da permettere interventi adeguati sulle strutture. Tutto ciò va abbinato all'anagrafe degli edifici scolastici, che fornisce un quadro chiaro delle caratteristiche di ciascuno di essi, delle disponibilità di spazi e dei costi di gestione e manutenzione a carico degli EE.LL. competenti, anche al fine di valutare e ottimizzare gli interventi in funzione delle eventuali variazioni dimensionali o della tipologia di scuole che in essi operano.

Nuove competenze trasferite agli EE.LL. (art. 139 dlgs 112/98)

Questa norma, entrata in vigore nel 2003, poi rafforzata da leggi e sentenze successive, rappresenta la sintesi degli interventi che gli EE.LL., in accordo con le Istituzioni scolastiche autonome, possono attivare sul proprio territorio.

In particolare il citato comma 2 elenca una serie di competenze che sono state pensate per evitare che l'autonomia producesse una sperequazione del sistema scolastico nel territorio, assegnando ai rappresentanti della comunità locale il compito di verificare che a tutti i propri cittadini-studenti fosse garantito il miglior livello di istruzione possibile.

Appare evidente che l'esercizio di queste competenze passa attraverso una conoscenza dettagliata e approfondita del sistema scolastico locale e in particolare delle criticità che esso mostra per ciascuno dei temi elencati. L'anagrafe storicizzata degli alunni, **che contiene quindi tutta la carriera scolastica di ognuno di essi**, è uno strumento indispensabile di conoscenza, non solo a monte degli interventi in quanto consente il raffronto tra le diverse scuole, ma anche a valle dato che aiuta a valutare se gli interventi attivati hanno prodotto i risultati sperati. La misura dell'efficacia e dell'efficienza degli investimenti fatti sul sistema scolastico rappresenta una necessità indispensabile per il miglioramento della scuola, tanto più oggi che le risorse sono sempre più limitate.

Servizi di autovalutazione delle scuole autonome.

I docenti finora generalmente non possono verificare né la corrispondenza del consiglio orientativo con le scelte fatte dagli alunni, né la validità della loro azione didattica rispetto al proseguimento del percorso scolastico. La mancanza di queste informazioni non consente l'autovalutazione di istituto e quindi la possibilità di apportare modifiche alla didattica tali da ridurre la dispersione scolastica che infatti è massima nelle classi iniziali di ogni ciclo. L'anagrafe degli alunni consente invece di far conoscere ai docenti della scuola di primo grado, sia l'orientamento dei propri alunni, che gli esiti e permette di confrontare i dati medi della scuola con quelli medi comunali, provinciali e regionali, qualora sia disponibile l'anagrafe anche a questo livello territoriale.

Controllo dell'assolvimento del diritto-dovere (dlgs 76/05, artt.3 e 5)

Il D.Lgs 76/05 è stato un atto normativo assai importante per la nascita o l'allargamento delle anagrafi scolastiche sul territorio nazionale. Già il DPR 257/00 (*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) aveva parlato di anagrafi provinciali finalizzate al controllo delle carriere dei giovani soggetti all'obbligo formativo; tuttavia non prevedeva sanzioni per il tutore del minore inadempiente. Il D.Lgs 76/05 equipara invece il diritto/dovere al vecchio obbligo scolastico e quindi non solo è più severo nei confronti del tutore, ma individua tutti i soggetti deputati al controllo, allargando alle Regioni la possibilità di costruire e gestire le anagrafi. Tale decreto lascia intendere che grazie all'anagrafe integrata dei minori soggetti al diritto-dovere, ottenuta dalla somma di quella degli studenti con quella dei minori in formazione o in apprendistato, incrociata con quella dei residenti, si possa risalire ai giovani che evadono il diritto dovere e quindi intervenire per riportarli nei percorsi formativi.

Questa strada è stata tentata in diverse realtà d'Italia, **ma si è rivelata assai complessa** e alla fine non ha prodotto risultati di rilievo, per la difficoltà di avere a disposizione anagrafi integrate e complete. In ogni caso, anche quando ciò è stato possibile, si è visto che le anomalie sui dati erano assai più alte delle evasioni effettive, ed inoltre il tempo che trascorreva tra l'effettiva evasione e la sua individuazione era così alto da rendere praticamente impossibile qualunque azione volta al rientro nel sistema scolastico o formativo dei giovani.

Una strada complementare, che meglio rispetta l'art. 5 del D.Lgs 76/05, è quella di usare l'anagrafe degli studenti in rapporto alle segnalazioni che i diversi soggetti deputati al controllo sono tenuti a scambiarsi, sia in caso di passaggio da un percorso formativo ad un altro, sia in casi di evasione. **Un'anagrafe quindi intesa più come un supporto alle azioni di controllo e di segnalazione che non un mezzo di individuazione delle evasioni.**

2. IL PROGETTO MISI



Nel 2007 il CNIPA (Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione, recentemente trasformato in DigitPA) ha dato il via ad un'iniziativa di finanziamento di progetti di "riuso", ovvero di interventi per il trasferimento, tra Pubbliche Amministrazioni, di esperienze innovative in determinati ambiti funzionali. In questa occasione, un'aggregazione di 33 Province (di 15 differenti Regioni) ha presentato un progetto per condividere le migliori esperienze nazionali di Osservatorio scolastico provinciale.

Il progetto, denominato M.I.S.I. (Modelli per Innovare i Servizi per l'Istruzione), guidato dalla Provincia di Venezia e dall'Unione delle Province d'Italia, è cofinanziato dal CNIPA e dalle Province partecipanti.

Esso, inoltre, è compreso nel **Piano di e-Government 2012** predisposto dal Ministero della Pubblica amministrazione e dell'innovazione ed è parte del protocollo d'intesa, sottoscritto dal MPAI e dal MIUR, che riguarda la realizzazione di programmi di innovazione digitale nella scuola e nell'università.

Più precisamente, il progetto si focalizza sull'esigenza di rafforzare e diffondere gli *Osservatori Scolastici Provinciali*, realtà a volte strutturate in veri e propri organismi delle Province, la cui formazione è stata "suggerita" dalla normativa nazionale sulle anagrafi e la cui costruzione è stata fortemente condizionata dai contesti locali, quanto a obiettivi strategici, modalità di gestione e scelte tecnologiche.

Lo stato dell'arte evidenzia un rilevante numero di regioni in cui esiste già una forte integrazione tra sistemi informativi provinciali e regionale, tanto che M.I.S.I., nato per il sistema delle Province, ha dovuto immediatamente cercare il confronto operativo con le Regioni, e con molte di esse ha già gettato le basi di un lavoro comune ai fini dell'integrazione dei sistemi.

Inoltre, ad oggi la quasi totalità delle scuole italiane tratta con modalità informatiche i dati connessi allo svolgimento del servizio di istruzione (dati anagrafici degli studenti, dati sulle famiglie, sul personale scolastico, sulle aule e il loro utilizzo, sulla programmazione delle attività didattiche, sull'uso degli spazi, sui consumi, etc.). Esiste per questo una specifica offerta del mercato, ma anche il Ministero dell'Istruzione, negli anni, ha portato avanti iniziative volte a promuovere l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (le cosiddette ICT) presso le scuole, con l'obiettivo di incentivare l'efficienza nella gestione dei

processi interni e nei rapporti con l'esterno. Ne sono una prova le soluzioni software Sissi e Open Sissi e più recentemente il sistema SIDI.

Sulla base di questa premessa, il Ministero già oggi chiede a tutte le scuole sul territorio italiano, di alimentare l'Anagrafe nazionale degli studenti, ovvero, di inviare periodicamente un'estrazione della propria base dati in un database centrale, attraverso automatismi impostati nel software gestionale locale.

La capacità informativa dell'Anagrafe nazionale degli studenti, fino ad oggi promossa dal Ministero **essenzialmente a fini di programmazione dell'organico e, in particolare, dell'allocazione dei docenti in ogni scuola, tuttavia non riesce a coprire in modo soddisfacente il fabbisogno conoscitivo dei decisori locali.**

Tale insufficienza è dovuta ad alcuni limiti strutturali, che si ritiene solo in parte affrontabili con soluzioni di tipo centralistico, i cui limiti hanno determinato la creazione di anagrafi scolastiche su base locale (provinciale o regionale) finalizzate prevalentemente alla creazione di Osservatori scolastici e all'assolvimento dei compiti precipui di Comuni, Province e Regioni.

Tali limiti riguardano principalmente:

- la mancanza di informazione storica. L'anagrafe nazionale del MIUR è una sorta di fotografia istantanea dell'esistente, dal momento che non consente di consultare i dati con ricostruzioni di tipo storico e quindi di conoscere la carriera scolastica di ogni alunno;
- la presenza di dati relativi alle sole scuole pubbliche statali (mancano per ora gran parte delle scuole paritarie non statali).

La coesistenza di anagrafi scolastiche di diverso livello, pur nella constatazione del rischio di sovrapposizioni, va considerata per le esigenze di cui essa si fa portavoce ed **apprezzata** in ragione della varietà e della ricchezza delle esperienze che ha consentito di avviare e delle risposte che ha dato alla **volontà di "ben operare" di MIUR, Regioni e Province.**

Lo spirito che ha animato il progetto MISI non è quello di rivendicare ad un preciso livello istituzionale - tanto meno a quello provinciale - la potestà esclusiva di richiedere i dati alle scuole o, quanto meno, un primato di fatto nell'utilizzo degli stessi dati.

Al riguardo le soluzioni individuate come prioritarie e alle quali il progetto MISI si propone di dare il proprio contributo sono, di conseguenza così riassumibili:

- definire in modo consensuale e sostenibile i compiti delle autonomie scolastiche nella raccolta dei dati relativi all'anagrafe degli studenti, individuando, all'occorrenza ed in ragione di specifiche realtà locali, modalità di intervento degli Enti locali e/o delle Regioni a supporto delle istituzioni scolastiche medesime;
- concordare, in totale trasparenza, con il Ministero le modalità di utilizzo di tali dati;

- identificare soluzioni di integrazione funzionale e informativa dei molteplici sistemi esistenti in modo strettamente funzionale alla migliore erogazione dei servizi di ciascuna tipologia di Enti coinvolti, nel rispetto delle esigenze conoscitive di ciascun livello istituzionale coinvolto;
- superare, quindi, l'angusto orizzonte di un dibattito su quale debba essere, in astratto, la dimensione ottimale di un'Anagrafe, se provinciale, regionale o nazionale. Non vi è dubbio, infatti, che accanto alla doverosità di un'anagrafe nazionale degli studenti, per i fini propri del Ministero, abbiano piena legittimità anche un *modello* di Anagrafe che soddisfi i fabbisogni informativi di una Provincia (e di un Comune) e un *modello* che soddisfi quelli di una Regione; e che ciascuno di questi modelli debba essere messo in grado di operare al meglio delle sue possibilità.

Pur con alcuni limiti, tipici della progettualità a volte eccessivamente complessa che contraddistingue queste iniziative, il merito di MISI è aver proposto sul tavolo nazionale un primo modello di anagrafe e di aver favorito, dopo 5 anni di attesa, l'Accordo in Conferenza Unificata del 16 dicembre 2010, che favorisce il coordinamento con le azioni del MIUR (D.M. n.74 del 5 agosto 2010). Su tali due atti si tratterà specificatamente alla fine dell'intervento.

MISI ha messo in evidenza anche il diverso grado di avanzamento dei sistemi regionali di anagrafe/osservatorio, che possono essere così differenziati in modo sintetico:

- avanzati, con caratteristiche di alta trasferibilità e originati da prototipi di una Provincia (Toscana, Liguria)
- organizzati, ma non interessati da azioni verso altre Regioni, se non per l'iniziativa di singole Province (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna)
- riusanti, con capacità di adattamento alla realtà locale (Abruzzo, Marche, Sardegna, Friuli)
- in via di strutturazione, ma in modo non omogeneo; con iniziative provinciali a volte non coordinate con Regione (prevalentemente nelle Regioni del Sud).

Le esperienze migliori appaiono quelle in cui i sistemi si sono sviluppati con un approccio bottom-up per il forte ruolo delle Province, in coordinamento con la Regione.

3. OSSERVATORIO E ANAGRAFE DEGLI STUDENTI: DALLE ESPERIENZE NASCE UN MODELLO CONDIVISO

Il cuore di un Osservatorio scolastico non può che essere l'Anagrafe degli studenti, che abbia le seguenti caratteristiche fondamentali:

1. **dinamica e storicizzata**, con i dati riguardanti i frequentanti i percorsi scolastici;
2. **basata sui dati del singolo studente e non su aggregazioni quantitative**;
3. **con finalità prioritaria di lettura della scolarità, escludendo funzioni certificatorie o di mera vigilanza, che non sono attribuibili a tale strumento in base alle norme vigenti**;
4. **implementabile con il minimo aggravio per le istituzioni scolastiche**;
5. ben distinta da altre funzioni applicative, cioè quelle di reportistica e quelle di servizio all'utenza;
6. mantenuta con un **aggiornamento costante**, che tenda a ridurre errori e carenze e ad innalzare costantemente la qualità del dato.

Il requisito della storicizzazione, di cui al punto 1, è essenziale per i servizi che l'anagrafe deve fornire al territorio. Quando un alunno esce dal percorso scolastico, l'anagrafe deve contenere la sua intera carriera scolastica (dall'anno in cui essa è iniziata fino a quel momento e quindi, in prospettiva, per tutta la sua carriera scolastica).

Volendo disegnare un *modello* di Anagrafe degli studenti, il punto di partenza è individuare le informazioni puntuali che devono andare ad alimentare l'Anagrafe stessa e che costituiranno poi la materia prima da trattare nelle funzioni di "osservatorio".

In sostanza l'osservatorio è la modalità proficua di utilizzo di un'anagrafe che, di per sé, corre il rischio di essere la risposta adempimentale ad una serie di norme.

L'Osservatorio, da parte sua, deve essere in grado di fornire ai soggetti del territorio supporti alle decisioni (dati e, possibilmente, lettura dei medesimi), e in particolare deve:

- produrre rapporti sulla scolarità nel territorio, quali, ad esempio:
 - rapporto generale sulle dinamiche della scuola;
 - rapporto sul numero di studenti frequentanti i singoli plessi (edifici) scolastici per la pianificazione della rete scolastica;
 - rapporto sull'obbligo formativo e sul diritto/dovere;
 - rapporto sugli sbocchi occupazionali dei diplomati, in connessione con gli esiti della formazione professionale e dell'apprendistato;
 - rapporto sulla dispersione e sugli insuccessi scolastici;
 - rapporto su mobilità degli alunni, esiti scolastici, portatori di handicap, alunni stranieri.

- monitorare l'andamento scolastico, con particolare riferimento ai primi due cicli ed agli esiti, con la prospettiva di un'estensione all'università ed ai corsi post diploma;
- produrre rapporti che evidenzino i punti di caduta del sistema (dove si concentra la dispersione, quali sono i suoi caratteri e le sue cause) e i risultati delle azioni messe in atto per contrastare l'abbandono;
- fornire dati utili alla redazione dei piani di organizzazione della rete delle istituzioni scolastiche;
- monitorare il numero delle classi e degli studenti frequentanti ciascun plesso scolastico;
- fornire alle scuole servizi di feed-back relativi alle scelte di indirizzo di studi e ai risultati che i loro alunni ottengono nel percorso scolastico successivo a quello fatto in tali scuole;
- fornire ai Comuni dati sulla mobilità degli studenti nel territorio e sui flussi degli alunni immigrati;
- raffrontare i dati delle scuole con quelli dei Comuni;
- produrre dati statistici relativi alla scelta dell'indirizzo di studi, alla mobilità territoriale, al ritardo negli studi, agli esiti scolastici, ai risultati di licenza media e diploma di maturità, alla scelta del percorso di obbligo formativo, per i vari ordini e tipi di scuola;
- rapportare i dati sui percorsi scolastici/formativi con quelli riguardanti le dinamiche occupazionali ed il mercato del lavoro;
- incrociare i dati dei percorsi scolastici/formativi con quelli sulle dinamiche demografiche e sociali.

La costituzione di un servizio di osservatorio scolastico può, ad un primo impatto, apparire poco vantaggiosa, non tanto per l'onere economico, quanto perché può essere interpretata come un appesantimento di un quadro organizzativo in cui agiscono le scuole. I responsabili politici all'inizio potrebbero lamentare la disponibilità di dati poco fruibili o non omogenei con quelli forniti da altri soggetti (ISTAT, MIUR).

In realtà un osservatorio basato su un sistema anagrafico è il **perno** intorno a cui ruotano sia la programmazione e la gestione dell'offerta scolastica e formativa, sia le azioni che Scuole ed EE.LL. possono attivare per migliorare la qualità del servizio scolastico nel proprio territorio. **Grazie a tale sistema si viene necessariamente in relazione con tutti gli aspetti dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro.**

La possibilità che esso fornisca risultati utili e positivi è quindi data dall'uso proficuo di una soluzione tecnica funzionale, combinato con un'organizzazione efficiente che sappia esprimere una effettiva volontà di far funzionare il servizio, con il coinvolgimento di tutti gli attori.

Le variegata esperienze che hanno condotto, in differenti contesti provinciali, alla costituzione di OSP in grado di produrre gli *output* informativi sopra delineati, hanno posto in luce la rilevanza delle modalità di collaborazione tra i soggetti coinvolti. A tal fine è opportuno giungere alla definizione di un sistema di relazioni territoriali volto al governo e al miglioramento dell'offerta formativa. **Si segnala l'opportunità di dare vita a specifiche intese (sottoforma di protocolli, convenzioni, etc.), frutto di un processo di condivisione istituzionale sulle finalità, caratteristiche e modalità di funzionamento degli OSP e relative competenze dei soggetti coinvolti.**

4. LE RECENTI EVOLUZIONI NORMATIVE

Si è già detto dell'opportunità di mantenere un rispetto reciproco fra i livelli territoriale e nazionale. Di questa impostazione è anche portatrice la normativa di settore: il D.Lgs 76 del 2005 (art.3, comma 4), infatti, prende atto delle esperienze territoriali e indica la strada di un coordinamento tra il Ministeri e Regioni per procedere con l'integrazione informativa tra i rispettivi livelli di anagrafe, attraverso un apposito accordo, in sede di Conferenza unificata, che assicuri l'integrazione delle anagrafi nazionale e regionali nel Sistema nazionale delle anagrafi degli studenti.

Nel 2010 si è avuta una significativa produzione di norme, sia rispetto ad una più definita organizzazione dell'Anagrafe del MIUR, sia nel coordinamento fra questa e quelle regionali. Ci si riferisce al D.M. 74 e all'Accordo in conferenza Unificata del 16 dicembre 2010.

Il Decreto Ministeriale (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca) n.74 del 5 agosto 2010 riafferma che l'anagrafe nazionale degli studenti presso il MIUR, prevista dall'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76 e successive modifiche e integrazioni, è parte integrante del sistema nazionale delle anagrafi degli studenti, unitamente alle anagrafi regionali degli studenti e alle anagrafi comunali della popolazione.

E' creata al fine di favorire, insieme alle altre, la realizzazione del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione e alla vigilanza sull'assolvimento di tale obbligo, in relazione ai percorsi scolastici, formativi, e di apprendistato dei singoli studenti, a partire dal primo anno della scuola primaria, da parte dei soggetti di cui all'articolo 5 del medesimo decreto legislativo n. 76/2005.

In realtà, al momento, il suo utilizzo è sostanzialmente volto a consentire al MIUR un più stretto monitoraggio del sistema delle scuole statali per gli adempimenti legati alla creazione delle classi e all'assegnazione del contingente di docenti alle scuole.

Al Decreto 74/2010 è opportunamente seguito l'Accordo del 16 dicembre 2010, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, del decreto legislativo 15 aprile 2005, n.76, tra il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, le

Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, le Province, i Comuni e le Comunità montane, per l'integrazione delle anagrafi (ministeriale e regionali) degli studenti nel Sistema nazionale delle anagrafi degli studenti.

L'Accordo si pone l'obiettivo di definire finalità, campi di intervento, criteri, modalità e strumenti di attuazione del sistema nazionale delle anagrafi dello studente, come stabilito dal decreto legislativo 15 aprile 2005, n.76 (e successive modifiche e integrazioni).

L'Anagrafe nazionale degli alunni, costituita presso il Ministero (di cui al D.M. 74/2010 sopra descritto), e le Anagrafi regionali degli studenti vengono quindi fra loro integrate al fine di **costituire il Sistema nazionale delle anagrafi degli studenti, d'ora in poi detta Anagrafe.**

In questo contesto, il Ministero è responsabile del processo di acquisizione dei dati relativi agli studenti del sistema nazionale di istruzione e della sua correttezza e completezza mentre le Regioni sono responsabili del processo di acquisizioni dei dati degli studenti presenti nei percorsi di istruzione e formazione professionale e della sua correttezza e completezza.

L'Accordo individua le modalità di realizzazione di un interscambio dati con i sistemi informativi regionali, al fine di **integrare il Sistema nazionale delle anagrafi degli studenti con ulteriori dati relativi all'istruzione e formazione professionale e all'apprendistato nell'ambito del diritto-dovere di istruzione e formazione**, per orientare un'efficace azione di prevenzione e contrasto della dispersione scolastica-formativa.

Con successivo atto saranno definiti: i tracciati record, le relative tabelle e classificazioni, l'accessibilità al dato nel rispetto della normativa della privacy.

L'accesso ai dati personali dell'Anagrafe avviene nel rispetto delle competenze attribuite dalla legge e dei principi di pertinenza, non eccedenza ed indispensabilità di cui al d.lgs.30 giugno 2003, n.196 (Codice in materia di protezione dei dati personali).

Il MIUR, e le Regioni che intendono raccogliere e mantenere i dati degli studenti, si avvalgono dell'accesso ad un sistema unico denominato "Unified Register". Il sistema costituisce la base informativa per l'alimentazione dell'anagrafe nazionale e di quelle regionali.

Il sistema "Unified Register" verrà alimentato dalle scuole, su indicazioni del MIUR, con i dati relativi all'istruzione, e dalle Regioni con i dati relativi all'istruzione e formazione professionale e all'apprendistato nell'ambito del diritto-dovere di istruzione e formazione.

I percorsi scolastici e formativi dei singoli alunni, debbono essere presenti nell'Anagrafe e sono individuati attraverso le seguenti tipologie di informazioni:

- dati anagrafici;
- istituzione scolastica e classe frequentata negli anni scolastici;
- indirizzo studi prescelto;
- frequenza scolastica;
- esiti intermedi e finali del profitto e del comportamento.

mercato del lavoro italiano, caratterizzato da profonde differenze territoriali, alcune province del Centro - Nord presentano un tasso di giovani NEET rilevante, anche se attestatisi su valori decisamente inferiori rispetto all'insieme delle province meridionali.

In Italia il 57,7% dei giovani NEET maschi sono inattivi, mentre il 42,3% sono persone in cerca di occupazione. Osservando il dato delle donne si può evidenziare, a livello nazionale, una netta prevalenza di coloro che sono in stato di inattività (72%), rispetto a quelle in cerca di occupazione (appena il 28%). I valori più alti, in tutte le regioni, si registrano, sia per i maschi che per le femmine, per i giovani in possesso di diploma di scuola superiore di 4-5 anni e per quelli in possesso di licenza media.

Come rilevato dal Rapporto su istruzione e formazione della Commissione Europea, l'Italia con Spagna, Malta e Portogallo è uno dei paesi UE con il maggior numero di giovani che abbandonano la scuola prematuramente. Si ricorda che, secondo la strategia Europa 2020, tra dieci anni la percentuale di abbandoni nell'UE non dovrebbe superare il 10% contro l'attuale 14,4%. In Italia la percentuale è al 19,2%, inferiore solo a Spagna (31,2%), Malta (36,8%) e Portogallo (31,2%). Le migliori performance in questo campo sono quelle messe a segno da Polonia (5,3%), Repubblica Ceca (5,4%) e Slovacchia (4,9%). Dal 2000 al 2009, tuttavia, il tasso di abbandoni è sceso nell'intera Unione Europea dal 17,6% al 14,4% e in Italia dal 25,1% al 19,2%.

E' positivo invece il risultato raggiunto in Italia (98,8%) sulla frequenza dell'insegnamento prescolare per i bambini dai 4 ai sei anni. Nell'UE, in questo caso, la percentuale si ferma al 92,3%, contro un 95% da raggiungere entro il 2020. Buono l'incremento del numero dei diplomati in materie scientifiche e tecnologiche: in Italia è cresciuto dal 2000 al 2008 del 62,9% contro una media UE del 37,2%.

Il Consiglio dei Ministri dell'UE del 14 febbraio 2011 ha adottato conclusioni sul ruolo dell'istruzione e della formazione nell'attuazione della strategia Europa 2020. Tali conclusioni invitano gli Stati membri a investire in maniera efficace nell'alta qualità e nell'ammodernamento dell'istruzione e della formazione, nonché a risolvere il problema dell'abbandono scolastico e a trattare con urgenza la situazione dei giovani che sono attualmente confrontati a difficoltà eccezionali al momento di entrare nel mercato del lavoro a causa della gravità della crisi.

Ogni Stato membro, come proposto dalla Commissione, dovrà investire il 2% del proprio PIL nel campo dell'istruzione, della formazione e della mobilità di studenti, insegnanti e ricercatori.

In questo scenario gli osservatori scolastici provinciali possono svolgere un ruolo importante, soprattutto se integrati con le funzioni provinciali in materia di formazione e lavoro. Non si può che ribadire, alla luce delle esperienze in atto, che la funzione degli osservatori è essenzialmente di leggere e monitorare il sistema scolastico e formativo, senza attese eccessive

rispetto alla lotta alla dispersione scolastica, per la quale essi possono svolgere un ruolo utile ma complementare rispetto ad altre azioni.

E' previsto un nuovo accordo integrativo di quello del 16 dicembre 2010 in conferenza unificata per la definizione dei tracciati record, tabelle di classificazioni dei dati e politiche di accessibilità al dato nel rispetto della normativa sulla privacy.

Il tracciato si comporrà delle seguenti tipologie di dati:

- anagrafici
- percorsi scolastici
- percorsi leFP
- percorsi apprendistato
- esiti e votazioni finali.

Sono in corso di definizione le profilazioni collegate alle specifiche competenze di ciascun soggetto, al fine di garantire l'accesso ai dati nel rispetto della privacy.

Le Regioni dovranno attivare o implementare:

- sistemi per garantire l'acquisizione del flusso dati attraverso i sistemi informativi della formazione e dell'apprendistato;
- infrastrutture di comunicazione per le parti di competenza (la maggior parte delle Regioni ha già attiva una porta di dominio certificata per lo scambio dati in cooperazione applicativa);
- predisporre i propri sistemi relativi all'anagrafe degli studenti in funzione del tracciato che verrà approvato e delle eventuali osservazioni da parte del Garante della Privacy;
- garantire agli EELL l'accesso ai dati di propria competenza attraverso i propri sistemi; il Ministero potrà attivare alcuni servizi di consultazione nei confronti degli EELL interessati qualora la regione di riferimento non disponga di una propria anagrafe.

L'accordo del 16 dicembre 2010 è un approdo importante, ma la sua effettiva realizzazione dipende da quanto potrà realizzarsi in uno scenario non semplice, in cui si intrecciano opportunità e rischi, che possono essere sintetizzati come segue:

- il trasferimento dei dati ora raccolti presso le singole scuole direttamente tramite il MIUR costituirà un significativo miglioramento nella raccolta, alleggerendo il lavoro delle scuole;
- cesserà l'eccessiva frammentazione e disomogeneità dei sistemi; tutte le Regioni e le Province dovranno dotarsi di anagrafi e osservatori;

- potranno e dovranno diffondersi gli accordi di rete;
- il coordinamento dei sistemi dovrebbe consentire una migliore integrazione dei sistemi scuola, formazione e lavoro (utile, ad es., al decollo del rilascio del libretto formativo del cittadino);
- c'è il rischio di disperdere le attuali esperienze e di rendere difficili i trasferimenti di buone prassi;
- vi può essere un eccesso di enfasi sugli adempimenti e le regole;
- problemi di privacy, con limite all'accesso ai dati, in parte forse superabili attraverso le norme sulla statistica; sulla privacy rischio di approccio ideologico ed emotivo, che eccede le finalità di garanzia;
- problemi dei Comuni (obiezioni sui dati relativi alla residenza);
- difficoltà di interazione tra i sistemi scuola e lavoro (riproducendo la dicotomia tra orientamento scolastico/universitario e orientamento al lavoro), con la formazione professionale che oscilla tra i due sistemi.

Gli esiti saranno tanto più veloci e positivi, quanto più le Amministrazioni statali, regionali e locali punteranno e investiranno in sinergia sulla definizione dei sistemi di competenza, soprattutto attraverso l'impegno dei decisori politici.