

Nota tecnica sulla relazione dell'Assessore Bianchi alla clausola valutativa della l.r. 5/2011
“Disciplina del sistema regionale dell'istruzione e formazione professionale”
(oggetto assembleare 1067/2015)

A cura del Servizio Segreteria e affari legislativi

La presente Nota, indirizzata ai componenti della Commissione assembleare V, evidenzia alcuni aspetti tecnici che caratterizzano la relazione dell'Assessore Bianchi, che si allega.

La nota non costituisce una sintesi della relazione.

Cosa prevede la clausola valutativa

La clausola valutativa (art. 53, comma 2, dello Statuto e art. 50 del Regolamento dell'Assemblea) è un articolo di legge che attribuisce un mandato informativo ai soggetti incaricati dell'attuazione della legge stessa di raccogliere, elaborare e, infine, comunicare all'organo legislativo una serie di informazioni selezionate per conoscere tempi e modalità d'attuazione e valutare le conseguenze per i destinatari¹.

Ciò premesso, la l.r. 5/2011 contiene all'art. 10 una clausola valutativa, la quale prevede una doppia valutazione: accanto alla relazione che la Giunta, ai sensi del comma 2, è tenuta a presentare con cadenza triennale alla commissione assembleare competente, il comma 3 stabilisce l'obbligo di presentare un report intermedio rispetto alla cadenza triennale. Tale obbligo è stato rispettato dalla Giunta, che il 26 marzo 2014 ha presentato alla Commissione Statuto e regolamento, in seduta congiunta con la Commissione Cultura Scuola Formazione Lavoro Sport, il report intermedio sull'attuazione della legge, nel quale si dava conto dei risultati conseguiti nelle annate scolastiche 2011/2012 e 2012/2013. Tenuto conto che la relazione attuale dà conto dei risultati conseguiti nell'annualità 2013/2014 e cerca di dare anche un quadro su tutto il primo triennio di attuazione della legge, si può ritenere che i tempi di presentazione della relazione siano sostanzialmente rispettosi della prescrizione contenuta nella clausola.

La relazione inviata dalla Giunta è suddivisa in quattro capitoli (A, B, C, D); tale scelta è coerente con il modo in cui la clausola valutativa è strutturata: infatti l'articolo 10, comma 2 chiede che la relazione, che la Giunta è tenuta a presentare alla commissione assembleare competente, fornisca informazioni sulle attività svolte, i soggetti formativi coinvolti, gli studenti interessati e

¹ Informazioni sull'esperienza dell'Assemblea Legislativa dell'Emilia Romagna sono disponibili nel Vademecum del Consigliere nel capitolo “Modalità e strumenti per la qualità della legislazione”.

gli effetti rispetto a quattro punti: a) offerta formativa e qualifiche conseguite; b) proseguimento in percorsi formativi; c) inserimento nel mondo del lavoro; d) creazione delle condizioni per agevolare i passaggi fra sistema dell'istruzione e sistema d'istruzione e formazione professionale. La struttura della relazione consente di visualizzare le risposte ai quesiti della clausola valutativa.

Di seguito, un'analisi degli aspetti tecnici che caratterizzano la relazione della Giunta.

1. Analisi degli aspetti tecnici della relazione presentata dall'Assessore

1.1 Procedura di consegna della relazione

La legge è stata approvata nel 2011 e la Giunta ha presentato la relazione in risposta al comma 2 della clausola valutativa, rispettando la tempistica prevista.

Il report in risposta al comma 3 era stato discusso nel 2014 (oggetto assembleare 5188/2014).

1.2 Analisi della struttura e dei contenuti della relazione

La relazione è strutturata abbinando a ogni capitolo l'indicazione dei quesiti della clausola. In particolare:

a) offerta formativa e qualifiche conseguite

Il capitolo A) è dedicato all'offerta formativa e alle qualifiche conseguite ed è suddiviso in 9 paragrafi. Nel capitolo viene dato un quadro di come è strutturato il sistema regionale di istruzione e formazione professionale, con l'indicazione delle qualifiche triennali conseguibili, anche attraverso un raffronto con le figure nazionali, le quali costituiscono il riferimento unico per l'offerta formativa del sistema regionale. Attualmente le figure nazionali sono 22, cui corrispondono 25 figure regionali programmabili, come si può rilevare anche nello schema alle pagine 5 e 6 della relazione. In verità, le qualifiche conseguibili in regione sono 22, perché due figure (quelle di Operatore edile alle infrastrutture e di Operatore della produzione chimica) non sono state programmate da nessuna Amministrazione provinciale e una terza figura (quella di Operatore di post-stampa) non è stata programmata da nessun soggetto attuatore. La relazione non fornisce indicazioni in ordine ai motivi di tale mancata programmazione.

Al paragrafo 5, in cui viene fornito il numero degli allievi iscritti all'offerta formativa in tutti e tre gli anni presi in considerazione, distinti per le varie figure formative, viene segnalato un dato significativo: l'Emilia-Romagna è la regione con il più elevato tasso di partecipazione al sistema di istruzione e formazione, con una percentuale dell'89,7%, oltre 7 punti più alta della media nazionale, che è dell'82,4%, come evidenziato nella tabella a pag. 12 della relazione.

Nelle tabelle riportate si dà anche conto degli iscritti ai percorsi IeFP negli anni scolastici considerati, nei diversi territori provinciali, sia presso gli istituti professionali che presso gli enti di formazione.

b) proseguimento in percorsi formativi

Il secondo capitolo (B) è dedicato a dare risposta alla parte della clausola valutativa in cui si chiedono i dati relativi al proseguimento in percorsi formativi (art. 10, comma 2, lettera b). Viene, innanzitutto, spiegato il motivo per cui i dati in questione sono solo parziali: il legislatore nazionale, con la legge n. 221 del 17 dicembre 2012 recante "Anagrafe nazionale degli studenti e altre misure in materia scolastica", ha stabilito, all'articolo 10, comma 8, che "Al fine di evitare la duplicazione di banche dati contenenti informazioni similari, nell'ottica di limitare l'impiego di risorse umane, strumentali e finanziarie, l'anagrafe nazionale degli studenti, nonché quella degli studenti e dei laureati delle università, rappresentano banche dati a livello nazionale realizzate dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e alle quali accedono le regioni e gli enti locali ciascuno in relazione alle proprie competenze istituzionali". Con questa previsione, il legislatore nazionale ha imposto una forte limitazione, a partire dal 2012, alle attività dell'Anagrafe Regionale degli Studenti della Regione Emilia Romagna, le cui rilevazioni sono proseguite limitatamente al monitoraggio degli alunni iscritti ai percorsi triennali di IeFP presso gli istituti professionali. Queste sono le ragioni, insieme con il fatto che non risulta ancora disponibile l'Anagrafe Nazionale degli Studenti, per cui i dati contenuti in questo capitolo sono solo parziali.

Ciò premesso, la relazione evidenzia alcuni dati interessanti: se si considera l'intera platea dei 4.215 alunni qualificati nell'anno scolastico 2013/14 presso gli istituti professionali, è possibile osservare che ben l'80,5% (3.391 studenti) viene rilevato nell'anno scolastico 2014/15 regolarmente frequentante una classe 4° degli istituti professionali; vi è, altresì, una quota non marginale di studenti qualificati presso gli istituti professionali pari al 5,2% (219 alunni) che, pur avendo ottenuto come esito dello scrutinio una non ammissione alla classe successiva, nell'anno scolastico 2014/15 vengono rilevati tra i frequentanti e ripetono la classe 3°, il che rappresenta un segnale importante per un sistema che cerca di contenere la dispersione scolastica anche a fronte di (non infrequenti) insuccessi scolastici.

c) inserimento nel mondo del lavoro

Il terzo capitolo (C) intende fornire risposta alla parte della clausola valutativa in cui si chiedono i dati relativi all'inserimento nel mondo del lavoro (art. 10, comma 2, lettera c).

Tale aspetto è stato analizzato attraverso una rilevazione effettuata da parte degli Enti di formazione tramite intervista telefonica a 6 mesi dalla conclusione dell'attività formativa e i dati hanno formato oggetto di verifica da parte dell'Amministrazione. In particolare, il questionario

proposto per la raccolta dei dati è stato articolato in domande, riferite alla condizione occupazionale dei formati a 6 mesi dalla conclusione dell'attività formativa, alla coerenza dell'occupazione svolta rispetto al percorso formativo frequentato e alla utilità/qualità del corso di formazione frequentato, rilevando altresì il proseguimento dei percorsi formativi.

Ciò premesso, la relazione precisa come l'analisi dei dati riportati debba essere condotta utilizzando una chiave di lettura che tenga in debita considerazione le specifiche caratteristiche, in termini di complessità e fragilità, degli alunni dei percorsi IeFP, trattandosi, infatti, di giovani il cui percorso formativo risulta caratterizzato, oltre che da progressi insuccessi, che talvolta ne hanno comportato una rilevante dilazione nel tempo, anche da una forte mobilità geografica. Inoltre, la relazione evidenzia come la rilevazione dei dati relativi all'universo dei soggetti rilevati rispetto a quelli qualificati presso gli enti di formazione risenta non solo delle carenze e dei limiti nell'utilizzo, a tutt'oggi, dei sistemi informativi, ma anche del fattore mobilità, che nel triennio preso in esame (2011/2013) si è accentuato a causa di elementi quali la crisi congiunturale e gli eventi sismici del 2012 e che ha comportato, ad esempio, che determinati rapporti di lavoro svolti fuori dal territorio regionale non siano stati registrati nella banca dati SIL-ER (Sistema Informativo Lavoro Emilia-Romagna), la quale rileva solo quanti hanno attivamente cercato un lavoro attraverso un Centro per l'impiego della nostra regione. Si deve, infine, considerare che a rendere i dati riportati sensibilmente sottodimensionati, concorra altresì il fatto che non tutti i rapporti di lavoro sono oggetto di comunicazione obbligatoria da parte dei datori ai Centri per l'Impiego, non risultando, pertanto, registrati nel SIL-ER: è il caso, ad esempio, dei contratti di prestazione occasionale o di lavoro autonomo, dei rapporti di collaborazione resa all'interno dell'impresa familiare, delle prestazioni libero-professionali svolte mediante partita IVA. Concludono il capitolo una tabella relativa alla qualifica di provenienza posseduta da coloro che risultano aver avuto almeno un'esperienza lavorativa, e un grafico relativo alla tipologia di contratto.

d) creazione delle condizioni per agevolare i passaggi fra sistema dell'istruzione e sistema di istruzione e formazione professionale

L'ultimo capitolo del report (D) analizza quanto è stato fatto per creare le condizioni per agevolare i passaggi fra sistema dell'istruzione e sistema d'istruzione e formazione professionale. Viene messo in luce come sia fondamentale il contributo che la Regione deve offrire per evitare che talune scelte dei giovani abbiano un esito irreversibile, finendo per pregiudicare il loro futuro professionale o lavorativo, conducendoli a insuccessi o abbandoni. La collaborazione operativa e progettuale tra gli Istituti professionali e gli Enti di formazione professionale accreditati dalla Regione per l'obbligo di istruzione dovrebbe servire per garantire agli studenti l'assolvimento dell'obbligo di istruzione e il conseguimento di una qualifica professionale. In tal senso, l'intervento della Regione dovrebbe costituire un intervento unitario per la realizzazione della collaborazione operativa e progettuale fra il sistema dell'Istruzione e quello della Formazione

Professionale. Viene poi chiarito che l'azione regionale si sviluppa in due macro ambiti, quello dell'Integrazione progettuale e operativa, e quello delle Attività rivolte agli allievi; viene poi indicato l'ammontare delle risorse che erano a disposizione e il modo in cui tali risorse sono state spese.

La relazione prosegue poi con un paragrafo specifico dedicato alle risorse: in tre grafici vengono presentati dati di sintesi sulle risorse finanziarie impiegate nel triennio 2011-2013 in attuazione del Sistema di Istruzione e Formazione professionale, ricordando che tali risorse sono costituite da risorse del Fondo sociale europeo, risorse nazionali ex legge 144/1999 e risorse regionali. La relazione non fornisce aggiornamenti ulteriori rispetto a quanto riportato nel report intermedio.

L'ultimo paragrafo, come nel report intermedio, contiene un riepilogo sugli organismi di gestione e coordinamento del sistema regionale di Istruzione e Formazione professionale. Vi si dà conto del fatto che per assicurare uniformità delle soluzioni didattiche e progettuali sul territorio regionale sono stati istituiti tre organismi: Comitato Tecnico Regionale (CTR), Comitati Territoriali e Comitati Settoriali. Viene poi chiarito che un ruolo fondamentale per assicurare il coordinamento e la gestione unitaria del sistema è svolto dal CTR, presieduto dalla Regione e costituito da Amministrazioni provinciali, Ufficio scolastico regionale, Istituti professionali ed Enti di formazione professionale accreditati. Il CTR ha anche svolto una funzione di raccordo con gli organismi già esistenti, di cui la Regione si era avvalsa in passato in questo ambito e che erano stati istituiti con la legge regionale 12 del 2003. Viene anche descritta l'attività svolta dai Comitati Territoriali e Settoriali.

L'ultima parte della relazione, sotto il titolo di "Documentazione regionale di riferimento", fornisce un elenco dettagliato della normativa regionale di settore dal 2011 a oggi.