



Unione europea
Fondo sociale europeo



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI
DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE
ATTIVE E PASSIVE DEL LAVORO



ISFOL

L'Offerta di formazione professionale
nelle regioni italiane tra estensione
della crisi e nuovi modelli di governance.
Dati ISFOL OFP 2012

di Roberto Angotti, Angelo Del Cimmuto e Giovanna Filosa



ISSN 2281-499X

Collana Isfol Research Paper | numero 11 - marzo 2014 | www.isfol.it

La collana *Isfol Research Paper* raccoglie i risultati di ricerche o studi dell'ISFOL, anche in corso, e risponde all'esigenza di pubblicare in tempi rapidi dati (o selezioni di dati) ed elaborazioni compiute e rappresentative del patrimonio tecnico-scientifico dell'Istituto, per favorirne l'immediata visibilità e fruibilità da parte dei target di utenza.

L'ISFOL, Ente nazionale di ricerca, opera nel campo della formazione, del lavoro e delle politiche sociali al fine di contribuire alla crescita dell'occupazione, al miglioramento delle risorse umane, all'inclusione sociale e allo sviluppo locale.

Sottoposto alla vigilanza del ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'ISFOL svolge e promuove attività di studio, ricerca, sperimentazione, documentazione e informazione, fornendo supporto tecnico-scientifico ai Ministeri, al Parlamento, alle Regioni, agli Enti locali e alle altre istituzioni, sulle politiche e sui sistemi della formazione e apprendimento lungo tutto l'arco della vita e in materia di mercato del lavoro e inclusione sociale.

Fa parte del Sistema statistico nazionale e collabora con le istituzioni europee. Svolge il ruolo di assistenza metodologica e scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale.

Presidente: Pier Antonio Varesi
Direttore Generale: Paola Nicastro

Riferimenti:
Corso d'Italia, 33
00198 Roma
Tel. +39.06.85447.1
web: www.isfol.it

La Collana *Isfol Research Paper* è curata da *Isabella Pitoni*
Responsabile del Servizio per la comunicazione e la divulgazione scientifica

Contatti: editoria@isfol.it

Il paper raccoglie i risultati di un'attività di analisi realizzata sui dati dell'Indagine sull'Offerta di formazione professionale in Italia (ISFOL OFP 2012). L'Indagine, curata dal Gruppo di ricerca "Indagini su domanda e offerta di formazione" (responsabile Roberto Angotti), è finanziata dal PON del ministero del Lavoro "Azioni di sistema" (Ob. Comp.) e "Governance e Azioni di Sistema" (Ob. Conv.), Asse CU, Ob. 3.1, in attuazione dei Piani ISFOL di competenza della direzione generale per le Politiche attive e passive del lavoro.

Gruppo di lavoro: *Roberto Angotti* (responsabile), *Angelo Del Cimmuto*, *Giovanna Filosa* e *Vincenza Infante* (ricercatori), *Emanuela Silvi* (statistico).

Questo testo è stato sottoposto con esito favorevole al processo di peer review interna curato dal Comitato tecnico scientifico dell'ISFOL.

Autori: *Roberto Angotti* (Introduzione, cap. 3, parr. 3.1, 3.2, Conclusioni); *Angelo Del Cimmuto* (cap. 1, parr. 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, Conclusioni, Bibliografia); *Giovanna Filosa* (cap. 2, parr. 2.1, 2.2, 2.3, 2.4).

Si ringraziano: il RTI (Censis, Poleis, GN Research), che ha collaborato all'Indagine; i responsabili e gli operatori della formazione regionale, che hanno partecipato alle interviste e ai Focus Group o hanno compilato il questionario; i colleghi ISFOL che hanno collaborato.

Testo chiuso: ottobre 2013

Coordinamento editoriale: *Pierangela Ghezzeo*

Impaginazione ed editing: *Anna Nardone*

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità degli autori e *non necessariamente riflettono la posizione dell'ente.*

Copyright (C) [2014] [ISFOL]
Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0. Italia License.
(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISBN 978-88-543-0203-7



ABSTRACT

L'OFFERTA DI FORMAZIONE PROFESSIONALE NELLE REGIONI ITALIANE TRA ESTENSIONE DELLA CRISI E NUOVI MODELLI DI GOVERNANCE. DATI ISFOL OFP 2012

La lunga crisi economica di questi anni ha prodotto un impatto rilevante sui sistemi formativi, mettendo a rischio la capacità di tenuta delle amministrazioni regionali per il mantenimento e lo sviluppo dei livelli di qualità dei servizi ed evidenziando, inoltre, la necessità di introdurre fattori di radicale cambiamento. In questa prospettiva, dall'Indagine ISFOL OFP 2012 (Offerta di formazione professionale in Italia) emerge l'esigenza di riflettere sulla capacità dei sistemi regionali di gestire in maniera efficace gli effetti della crisi, favorendo una maggiore tempestività, equità ed efficacia degli interventi.

Obiettivo di questo paper è contribuire al dibattito in corso fra decisori, amministratori e responsabili dell'offerta formativa fornendo alcuni elementi informativi per analizzare sia l'impatto prodotto dalla crisi sui territori sia i suoi effetti sulla capacità di governance dei sistemi regionali di formazione professionale.

Fra i vari temi che la ricerca ha affrontato, in primo piano vi è l'esigenza di collegare il ruolo dei fabbisogni professionali e formativi degli utenti e delle imprese alle sollecitazioni provenienti dai contesti produttivi e sociali. L'indagine ha rilevato e analizzato il complesso dell'offerta di formazione professionale erogata dalle strutture formative nel nostro Paese, mettendone a fuoco modalità organizzative e caratteristiche strutturali. È stato a tal fine adottato un approccio globale, studiando sia l'offerta a finanziamento pubblico che quella privata, rilevata contemporaneamente in tutte le filiere formative, superando quindi i limiti dell'approccio per filiera.

Diventa particolarmente utile, in un quadro socio-economico instabile, comprendere quanto la crisi economica abbia pesato sulla capacità dei sistemi regionali di garantire livelli ottimali di offerta e quanto gli assetti istituzionali e la configurazione dei sistemi di governance siano stati finora in grado di "arginarne" gli effetti negativi. Si propone, in questa sede, una descrizione degli assetti dei sistemi regionali e della loro articolazione funzionale, mostrando gli ordinamenti istituzionali attuali e in evoluzione. Si evidenziano, inoltre, i principali effetti prodotti dalla crisi sulla strutturazione dei sistemi e sul complesso dell'offerta formativa erogata, delineando le linee delle principali iniziative anticrisi messe in atto dalle strutture formative.

TRAINING SUPPLY AT REGIONAL LEVEL. NEW GOVERNANCE MODELS AND EFFECTS OF ECONOMIC DOWNTURN IN ITALY. ISFOL OFP 2012 DATA

The persistent economic crisis of recent years has produced a significant impact on regional training systems, putting at risk their maintenance and the development of the levels of service quality, stressing the need of radical changes. The ISFOL survey OFP 2012 ("Vocational Training Supply in Italy") indicates the need to reflect on the regional systems capacity of managing the effects of the crisis, promoting timely, fair and effective interventions.



The purpose of this Paper, based on the data from the 2012 ISFOL OFP Survey, is to contribute to the current debate among stakeholders and decision-makers of the training supply, providing some data elements to analyze both the local impact of the crisis and its effects on the governance capacity of regional vocational training.

Among the issues covered, the need to link the role need to link the role of professional and training needs of individuals and of companies to the requests from the productive and social contexts, is a priority. The survey found and analyzed the overall supply of vocational training provided by the training providers in Italy, focusing on the organizational and structural characteristics. For this purpose, we adopted a global approach, studying both public and private funded training, detected simultaneously in all training chains, going beyond the limits of the approach to the supply chain.

It becomes particularly useful in an unstable socio-economic framework, to understand how the economic crisis has affected the capacity of the regional systems to ensure optimal levels of supply and also how the Institutions have limited the negative effects of the crisis. It is proposed, in this context, a description of the structure of regional systems and of their functional structuring, showing the existing and evolving institutional systems. We also focused on the main effects of the crisis on training supply, outlining the orientations and the main anti-crisis initiatives implemented by the training providers.

Parole chiave: crisi economica; governance; sistemi regionali dell'offerta formativa; offerta di formazione professionale; strutture formative; analisi dei fabbisogni formativi; *accountability*; imprese; *stakeholder*

Keywords: economic crisis; governance; vocational education and training systems; supply of vocational training; training providers; training needs analysis; *accountability*; enterprises; stakeholders

PER CITARE IL PAPER: Angotti R., Del Cimmuto A. e Filosa G., *L'Offerta di formazione professionale nelle regioni italiane tra estensione della crisi e nuovi modelli di governance. Dati ISFOL OFP 2012*, Roma, ISFOL, 2014 (Isfol Research Paper, 11)



INDICE

Introduzione	6
1 Assetti istituzionali e articolazione funzionale dei sistemi regionali dell'offerta formativa	8
1.1 La fisionomia dei sistemi regionali dell'offerta: ordinamenti istituzionali e tipologie di rapporti..	8
1.2 Le linee di tendenza emergenti dei fenomeni osservati	19
1.3 Le caratteristiche dell'offerta formativa regionale in risposta alla crisi: alcune prime evidenze per filiere formative	25
1.4 Note conclusive	27
2 L'impatto della crisi occupazionale sugli scenari regionali e provinciali	30
2.1 L'impatto della crisi sulla strutturazione dell'offerta formativa	30
2.2 L'impatto della crisi sulle modalità di rilevazione ed analisi dei fabbisogni professionali e formativi	34
2.3 L'impatto della crisi sul sistema di relazioni con le imprese	35
2.4 Conclusione: punti di forza e di debolezza degli interventi anticrisi	36
3 Impatto della crisi sul sistema dell'offerta e strategie di superamento	39
3.1 Principali effetti della crisi sul sistema dell'offerta di formazione professionale. Tipologia e diffusione	39
3.2 Strategie anticrisi adottate dalle strutture formative	42
Conclusioni	45
Bibliografia	47



INTRODUZIONE

La persistente crisi economica di questi anni, e la conseguente riduzione di disponibilità finanziaria nei bilanci delle amministrazioni pubbliche per investimenti finalizzati alla crescita del capitale umano, sembra aver prodotto negli ultimi tempi un impatto rilevante sui sistemi formativi, contribuendo a ridefinire fabbisogni degli utenti ed esigenze di *governance* dei sistemi, prevalentemente in termini di una maggiore tempestività, equità ed efficacia degli interventi rispetto al periodo pre-crisi.

Nel dibattito internazionale sugli effetti prodotti dalla crisi globale si può notare come, in gran parte dei paesi, quando si è manifestata l'esigenza di ridurre gli investimenti pubblici in formazione si è quasi sempre intervenuti in modo selettivo, limitando i tagli ad alcuni target o settori, mentre in alcuni paesi si è invece deciso di operare in senso anticiclico, aumentando i finanziamenti in determinate filiere, ritenute strategiche per la ripresa (Damme and Karkkainen, 2011).

La stessa Unione europea considera prioritario, nell'attuale contesto di crisi globale, che gli Stati membri continuino a perseguire l'obiettivo di modernizzare i sistemi della VET (Vocational Education Training – Istruzione e formazione professionale), puntando sulla flessibilità, sull'equità e sulla capacità di riconoscere i risultati dell'apprendimento. Nell'ambito del programma EU2020, per migliorare l'IVET (Istruzione e formazione professionale iniziale) viene considerato necessario accrescerne l'attrattività e la coerenza con quanto richiesto dal mercato del lavoro, oltre che la connessione con i percorsi di alta formazione. Per la CVET (Formazione professionale continua) occorre invece migliorare l'accesso e l'ampliamento delle platee, per favorire aggiornamento e sviluppo delle competenze agli adulti occupati e non (European Commission, 2012).

Obiettivo del presente paper è di offrire al dibattito nazionale alcuni elementi informativi sul tema dell'impatto prodotto dalla crisi sulla capacità di *governance* dei sistemi regionali di formazione professionale, sulla base dei dati provenienti dall'Indagine OFP 2012 di ISFOL. L'indagine ha rilevato il complesso dell'offerta di formazione professionale (sia quella a finanziamento pubblico che quella privata) erogata dalle strutture formative nel nostro Paese, mettendone a fuoco modalità organizzative e caratteristiche strutturali.

L'indagine OFP 2012 è stata articolata in una fase qualitativa e in una quantitativa. L'analisi qualitativa si è focalizzata sul tema della qualità e delle modalità di organizzazione dell'offerta formativa, analizzando le politiche regionali attraverso la realizzazione di: i) 70 interviste tematiche a funzionari regionali, *stakeholder*, esperti, rappresentanti di organismi formativi, rappresentanti del partenariato economico e sociale; ii) 12 Focus Group in Piemonte, Veneto, Provincia autonoma di Trento, Liguria, Lombardia, Toscana, Lazio, Marche, Puglia, Sardegna, Sicilia, Emilia-Romagna. Attraverso la rilevazione campionaria, ovvero la fase quantitativa, sono state invece raccolte informazioni dettagliate sulle caratteristiche e sul volume dei servizi formativi erogati dalle agenzie formative, sulla partecipazione dei destinatari nelle diverse filiere in cui si articola l'offerta formativa e su numerose altre variabili, attraverso un questionario somministrato con interviste CAPI (*Computer Assisted Personal Interview*) a



un campione statistico di oltre 1.200 strutture formative accreditate, rappresentativo su base regionale della popolazione delle strutture formative accreditate in Italia.

Per capire quanto la crisi economica abbia pesato sulla capacità dei sistemi regionali di garantire livelli ottimali di offerta, e quanto gli assetti istituzionali e la configurazione dei sistemi di governance siano stati finora in grado di arginarne gli effetti negativi, il paper si propone, da una parte, di sintetizzare la configurazione attuale degli assetti dei sistemi regionali e la loro articolazione funzionale, mostrando ordinamenti istituzionali e tipologie di rapporti; dall'altro, di evidenziare i principali effetti prodotti dalla crisi sulla strutturazione dei sistemi e sul complesso dell'offerta erogata.

A tal fine, si riportano alcune evidenze riguardo alle caratteristiche assunte dall'offerta formativa all'interno delle singole filiere e si mostrano le principali linee di tendenza che emergono dall'analisi dei risultati dell'indagine. Si analizza, quindi, l'impatto della crisi sulla strutturazione dell'offerta formativa elaborata all'interno dei sistemi regionali, analizzandone non solo gli effetti sull'azione delle amministrazioni ma anche sui sistemi di analisi dei fabbisogni professionali e formativi e, quindi, sul sistema di relazioni con le imprese, mettendo in evidenza punti di forza e di debolezza degli interventi anticrisi. Infine, si descrive l'impatto della crisi sulla capacità formativa delle strutture erogatrici, analizzando tipologia e diffusione di tali effetti, nonché le conseguenze prodotte da tali criticità e le eventuali strategie anticrisi messe in campo dalle strutture formative stesse.



1 ASSETTI ISTITUZIONALI E ARTICOLAZIONE FUNZIONALE DEI SISTEMI REGIONALI DELL'OFFERTA FORMATIVA

I rapporti che intercorrono tra regioni e province per la delimitazione e l'approvazione delle *policy* dedicate alla gestione delle attività in tema di formazione professionale, insieme a quelle dedicate all'assegnazione delle funzioni di esercizio e alla distribuzione dei livelli di deleghe, assumono una loro strategicità se li si considera come elementi centrali del dialogo istituzionale che si svolge all'interno dei sistemi formativi regionali in vista dell'adozione di efficaci politiche di governance. Questa considerazione è avvalorata dal fatto che i risultati di questo dialogo incidono non solo sulla gestione delle consuete linee di intervento istituzionali, volte, ad esempio, all'incremento dell'occupabilità e della coesione sociale o all'aumento della qualità dei servizi erogati, ma soprattutto sull'efficacia delle azioni intraprese per contrastare gli effetti di rallentamento o di stasi dei processi economici e formativi, come sta avvenendo in questi ultimi anni a causa della crisi economica. Quest'ultima ha, infatti, comportato per i poteri istituzionali regionali e provinciali sia l'obbligo di un ripensamento e di un rafforzamento delle finalità delle pratiche formative a breve e media scadenza sia, in modo particolare, una ridefinizione dei servizi stessi, in vista di un intervento anticrisi che sia efficace e sostenibile nel tempo. L'intento nel primo paragrafo è di analizzare le dinamiche di interrelazione esistenti tra i soggetti istituzionali che operano nell'ambito delle politiche formative, ovvero le regioni e le province, focalizzando l'attenzione sulla attribuzione di deleghe dalle prime alle seconde e considerando in pari tempo le istanze e i fabbisogni sia delle forze locali interessate (gli enti imprenditoriali e sindacali, le agenzie formative) sia dei destinatari finali degli interventi (le persone), per analizzarne logiche, procedure e modalità esecutive finalizzate alla programmazione e alla gestione delle politiche e delle pratiche formative.

Nel secondo paragrafo vengono delineate le linee di tendenza emergenti dei fenomeni osservati e si avanzano alcune analisi interpretative di quanto è stato registrato dall'indagine relativamente alle ripercussioni che la crisi economico-finanziaria ha avuto sulle istituzioni e sui loro assetti.

Nel terzo paragrafo il tema della crisi economico-finanziaria costituisce il filo rosso per descrivere alcune pratiche significative messe a punto per offrire percorsi e azioni efficaci.

Infine, nelle conclusioni si introducono degli spunti di riflessione per cercare di proporre possibili piste di intervento.

1.1 La fisionomia dei sistemi regionali dell'offerta: ordinamenti istituzionali e tipologie di rapporti

Un primo elemento di riflessione su cui ci siamo soffermati è costituito dal livello di deleghe attuate tra la Regione e le amministrazioni provinciali. Dall'indagine OFP si evince che il processo di delega trova applicazione nell'ambito di un *sistema a geometria variabile*, in cui si può passare da un mandato ad ampio spettro d'azione, che vede in alcuni casi la regione mantenere un controllo formale sugli atti lasciando alle province un considerevole margine di manovra, a una forma rigida e accentrata di gestione delle politiche, che pone in capo alla regione competenze programmatiche e operative assai



nette, lasciando alle province margini d'intervento residuali. In altre parole, la natura delle forme di delega, di trasmissione di poteri e di comunicazione istituzionale tra le parti configura un quadro variegato in cui le regioni, pur assegnando deleghe alle amministrazioni provinciali in tema di formazione professionale, integrazione dei percorsi con l'istruzione, definizione delle politiche del lavoro e di quelle per l'orientamento, mantengono, tuttavia, il controllo finale sulle scelte esperite, intervenendo laddove debbano essere definite e rispettate delle strategie ritenute essenziali al livello regionale. A tal fine, le regioni si avvalgono anche di organismi *ad hoc*, come gli Osservatori, che assumono la funzione di strumenti di supporto al processo di indirizzo e di definizione delle politiche di governance, soprattutto quando svolgono anche una funzione di monitoraggio dei processi.

Per comprendere la natura e la tipologia delle deleghe istituzionali e delle dinamiche esistenti tra regioni e province è opportuno compiere una lettura dei rapporti istituzionali che esse intrattengono e attuano per la gestione delle funzioni in materia di formazione professionale, in quanto autorità di gestione e organismi intermedi. Passeremo a tal fine in rassegna la situazione esistente, attraverso una descrizione sintetica, regione per regione, dei loro assetti¹.

La Regione **Abruzzo** ha accentrato tutte le attività relative agli ambiti della formazione, dell'istruzione e del lavoro in un'unica Direzione Generale, dove è attivo un servizio che si occupa delle politiche dell'istruzione, comprese le attività finanziate con il Fondo sociale europeo (d'ora in avanti, FSE) e i percorsi di istruzione e formazione professionale (IeFP); in questa sede le attività vengono seguite in tutte le loro fasi di sviluppo (dalla programmazione al monitoraggio e valutazione, compresi gli aspetti legati alla rendicontazione), comprese quelle dedicate alla gestione del sistema di accreditamento. Relativamente ai rapporti sul territorio, la regione ha delegato alle province funzioni sia in materia di formazione professionale che in materia di politiche attive del lavoro², attribuendo alle quattro amministrazioni provinciali la qualifica di organismi intermedi per lo svolgimento di compiti dell'autorità di gestione; le attività che vengono esplicitate riguardano tutte le funzioni necessarie all'attuazione del POR (Programma operativo regionale) FSE: dall'emissione di bandi e avvisi, alla selezione dei progetti, all'erogazione dei finanziamenti, all'esecuzione dei controlli, rimanendo escluse solo la programmazione, l'indirizzo e il coordinamento, che restano di competenza della regione.

In **Basilicata** viene attuata la delega alle province che, in seguito a una intesa inter-istituzionale, hanno competenze sulla formazione continua (in relazione ad alcune misure della Legge 236/93), sull'inclusione sociale e sui percorsi di obbligo formativo. Una parte di ciascun asse del POR FSE è stata delegata alle amministrazioni provinciali, non solo nella gestione ma anche nella programmazione, anche se ciò ha provocato alcuni rischi di sovrapposizione tra interventi regionali e provinciali. Alle

1 Questa rassegna non ha alcuna pretesa di esaustività ma vuole assolvere a un compito semplicemente descrittivo delle logiche e delle modalità con cui vengono espletati compiti ed esercitate funzioni. Essa è strettamente legata all'ambito temporale in cui è avvenuta la rilevazione, il 2012, anche se si è cercato di tener conto delle modifiche nel frattempo intervenute in alcuni contesti, come la Regione Siciliana.

2 La delega in materia di politiche attive del Lavoro è definita dagli artt. 3 e 4 della LR n. 76/98 *Disciplina dell'organizzazione del sistema regionale integrato dei servizi all'impiego*, mentre la delega per le attività formative include l'insieme delle attività formative e di orientamento previsto dall'art. 42 della LR n. 72/98 *Norme in materia di Organizzazione dell'esercizio delle funzioni amministrative a livello locale*.



province è stata assegnata una quota importante del panorama formativo regionale, quella dei corsi riconosciuti, la cui approvazione è stata in toto delegata alle province³. Il documento di programmazione quadro per le attività di formazione professionale, denominato PIGI (Piano di indirizzo generale integrato delle azioni di orientamento, istruzione, formazione professionale e dell'impiego) e approvato nel 2010, ha posto le basi per la realizzazione di due azioni di miglioramento della formazione professionale. Tali azioni, considerate strategiche per una completa rivisitazione del sistema, riguardano il nuovo modello di accreditamento e la costruzione del repertorio regionale dei profili professionali.

La programmazione e la gestione degli interventi FSE nella Provincia autonoma di **Bolzano** è centrata su un sistema che vede l'apporto di diversi organismi, fra i quali riveste un ruolo centrale la Commissione provinciale per il FSE, organo di concertazione per l'utilizzo delle risorse, costituita da soggetti imprenditoriali e sindacali, da rappresentanti della provincia (con competenza su lavoro, formazione professionale italiana e formazione professionale tedesca) e da un rappresentante della ripartizione formazione professionale agricola, forestale e di economia domestica. Il processo decisionale viene avviato avendo come sfondo gli obiettivi strategici di Europa 2020, ma dedicando ampio spazio alle analisi sull'andamento del mercato del lavoro, predisposte dalle ripartizioni provinciali e dalla camera di commercio, nonché ai risultati delle valutazioni svolte sugli interventi realizzati negli anni precedenti; in questo contesto la fase di programmazione nasce con la convocazione della commissione, cui viene presentata una proposta d'intervento precedentemente predisposta dall'ufficio FSE.

Il processo di programmazione, attuazione, gestione e valutazione delle *policy* formative e del lavoro nella Provincia autonoma di **Trento** appare molto strutturato e condiviso. Per la gestione della programmazione delle attività formative previste dal POR, la provincia si avvale degli organismi deputati alla concertazione, fra cui l'Agenzia del lavoro e il suo settore istruzione, con i quali è stato creato un gruppo di lavoro, coadiuvato da esperti esterni. In questa sede vengono analizzate, con cadenza mensile, le informazioni e i dati socio-economici di contesto nonché i risultati delle valutazioni in itinere ed *ex post*. La provincia ha sottoposto recentemente a revisione l'impianto delle politiche della formazione, riorganizzando nel 2010 l'intero sistema di *governance* della formazione attraverso il reintegro, all'interno dell'Agenzia, di tutte le azioni rivolte a soggetti disoccupati e a lavoratori occupati, compresi coloro che operano in aziende in crisi. L'Agenzia attualmente eroga le politiche attive e passive del lavoro su tutto il territorio, puntando su una loro forte correlazione per giungere a una programmazione integrata e coerente di tutte le politiche a finanziamento provinciale ed europeo (non solo FSE).

Il quadro di riferimento della Regione **Calabria** è caratterizzato dall'assegnazione a tutte le province di una delega che verte soprattutto su alcuni aspetti gestionali, mentre restano allocate a livello regionale le funzioni relative al lavoro e alla formazione professionale, organizzate sotto un'unica dirigenza⁴.

3 Cfr. LR n. 33/03 *Riordino del Sistema formativo integrato*.

4 Area d'interesse Lavoro, Formazione professionale e politiche sociali – Dipartimento Lavoro, politiche della famiglia, formazione professionale, cooperazione e volontariato.



Alcune province si stanno orientando verso la certificazione di qualità della formazione professionale; ad esempio, la provincia di Cosenza (settore formazione professionale) ha predisposto un Manuale della Qualità per consentire al proprio personale di conoscere, attuare e sostenere impegni ed obiettivi. L'obbligatorietà di adeguarsi alle norme ISO riguarda tutte le strutture operanti nell'ambito provinciale, compresi i centri di formazione professionale pubblici. Altro caso è quello della Provincia di Crotone, che ha introdotto un sistema di Qualità totale, basato sul modello di eccellenza *Common Assessment Framework* (CAF 2006), attivando un processo di autovalutazione delle attività svolte.

Il processo di riorganizzazione di compiti e funzioni degli organismi regionali in **Campania**⁵ ha comportato l'istituzione, presso la Giunta regionale, di un Dipartimento dell'istruzione, della ricerca, del lavoro, delle politiche culturali e sociali che si basa su un'articolazione ramificata in Direzioni, Staff e Unità operative dirigenziali (UOD), afferenti all'Assessorato lavoro, formazione e immigrazione. La Legge regionale 14/2009⁶ ha definito le politiche e le funzioni attribuite alle province e agli organismi intermedi previste dal POR FSE 2007-2013 e stabilite nei Piani di programmazione pluriennali (PPP)⁷. Per l'analisi delle tematiche del lavoro e della formazione, la Regione si avvale dell'apporto dell'Arlas (Agenzia regionale per il lavoro e l'istruzione), a cui è anche affidata la gestione del sistema di accreditamento, l'assistenza agli enti accreditati, la gestione della piattaforma per la rendicontazione e il monitoraggio delle attività formative, nonché l'attuazione del progetto "percorsi alternativi sperimentali" volti al recupero della dispersione e all'assolvimento dell'obbligo scolastico. Le attività di programmazione vengono svolte, dietro decisione della Giunta, dal servizio formazione e orientamento con il supporto dell'Arlas e attraverso un processo di concertazione con le parti sociali, favorito dall'attuazione del Piano lavoro⁸, che prevede un tavolo permanente di consultazione.

In **Emilia-Romagna** nel corso degli ultimi anni vi è stato un cambiamento organizzativo di ampia portata, in cui si è passati da una programmazione storicamente consolidata su una modalità che prevedeva una *call* dei progetti d'intervento, seguita poi dalla loro attuazione, a un nuovo processo programmatorio in cui le linee d'intervento vengono declinate attraverso indirizzi triennali e piani poliennali per filiera formativa, con obiettivi definiti che consentono ai soggetti erogatori di avere un margine di tempo adeguato per sviluppare elementi di coordinamento e di qualità, come ad esempio i rapporti con le imprese. La Regione, fautrice da tempo di un forte sviluppo delle politiche, si è impegnata nella definizione e attuazione di modalità organizzative capaci di realizzare efficaci livelli di cooperazione con le istituzioni locali; seguendo questo principio, la Regione ha adottato una programmazione negoziata verso obiettivi condivisi che ha condotto alla definizione di priorità per i

5 Cfr. Regolamento n. 12/2011 *Ordinamento amministrativo della Giunta Regionale della Campania*, poi modificato dalla Delibera n. 478/2012 e n. 479/2012.

6 Legge regionale n. 14/2009 *Testo unico della normativa della Regione Campania in materia di lavoro e formazione professionale per la promozione della qualità del lavoro: compiti e funzioni assegnati alle Province*.

7 Il *Documento di Indirizzo per l'attuazione del principio di sussidiarietà*, Decreto Giunta Regionale 111/2009, ha dato avvio al processo di attuazione delle deleghe alle province campane, stabilendo per esse una serie di attività che nascono come la risultante di un processo di raccordo fra gli obiettivi strategici regionali e le specifiche esigenze provinciali in termini di formazione e lavoro; questo raccordo trova nei PPP la loro sede di codifica e approvazione.

8 Cfr. Piano *Campania al lavoro* del 6 ottobre 2010 in <http://www.fse.regione.campania.it/index.cfm?m=44&s=45&a=cal-detail&i=234>

sistemi locali regionali, in parte individuate dalla Regione e in parte dai sistemi locali attraverso lo strumento dell'Intesa per l'integrazione delle politiche territoriali⁹. In questo ambito è attuata la delega alle province, che operano in base alle indicazioni regionali, in un'ottica di garanzia della qualità ed è stata, inoltre, istituita una Commissione regionale tripartita (CRT), strumento strategico di collaborazione fra le istituzioni, centrali e periferiche, le parti sociali e gli organismi erogatori, pubblici e privati, presenti sul territorio; la CRT formula proposte, verifica e valuta le politiche e gli atti applicativi in materia di politiche regionali dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro.

Le attività inerenti agli interventi di formazione professionale in **Friuli Venezia Giulia** rientrano fra le competenze della Direzione centrale lavoro, formazione, commercio e pari opportunità della Regione, al cui interno opera un apposito servizio che presidia la programmazione e l'attuazione degli interventi. Le province esercitano le funzioni e i compiti amministrativi stabiliti da un'apposita legge regionale¹⁰ che riserva ad esse gli ambiti dell'istruzione secondaria di secondo grado, delle politiche attive del lavoro e della formazione professionale¹¹. L'offerta formativa regionale è articolata intorno a tre grandi aree: a) gli interventi di formazione professionale nell'ambito dell'obbligo formativo (si tratta di percorsi da 3600 ore), realizzati da un'associazione di enti e finanziati con fondi regionali e solo in parte con il Fondo sociale europeo; b) l'apprendistato, in cui operano soggetti accreditati che realizzano le attività¹², con tre raggruppamenti di enti di formazione per la gestione degli interventi in settori specifici; c) gli interventi programmati dal POR FSE.

Nella Regione **Lazio** è attiva la delega alle province¹³, le quali operano in qualità di organismi intermedi nell'attuazione del POR FSE vigente, esercitando compiti e funzioni amministrative per il raggiungimento degli obiettivi del programma operativo regionale¹⁴. Per quanto concerne l'organizzazione dei compiti, vi è stata, nel passaggio tra la precedente e l'attuale legislazione, una focalizzazione dell'attenzione sulle politiche del lavoro, pur essendo ancora in corso il necessario processo di adattamento dovuto alla suddivisione delle competenze in materia di istruzione e formazione professionale in due assessorati distinti. L'intervento regionale si basa sull'adozione di due documenti strategici: il *Masterplan*, che definisce i livelli minimi di prestazione dei servizi per l'impiego,

9 Il riferimento è al Decreto della Giunta Regionale 1132/2007 *Indirizzi operativi della Giunta per la programmazione integrata dei fondi europei, nazionali e regionali* che ha indicato nella *Intesa per l'integrazione delle politiche territoriali* lo strumento mediante il quale sono condivisi tra la Giunta regionale e le istituzioni locali le priorità della programmazione regionale.

10 Si tratta della LR 1/2006.

11 Cfr. Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, Consiglio Regionale, *Commissione speciale sulla razionalizzazione delle Province e delle loro funzioni nella Regione Friuli Venezia Giulia, Ricognizione della normativa, Scheda B – Riordino delle funzioni amministrative*, settembre 2012, p. 7.

12 Il 24 maggio 2012 è entrato in vigore il *Regolamento regionale di disciplina dell'offerta formativa pubblica rivolta ad apprendisti assunti con contratti di apprendistato professionalizzante* ai sensi degli articoli 4, comma 1, lettera c) e 53 della LR n. 76/82, *Ordinamento della formazione professionale*, e dell'articolo 4, comma 3, del Decreto legislativo n. 167/11 *Testo unico dell'apprendistato*, a norma dell'articolo 1, comma 30, della Legge n. 247/07, approvato con Decreto del Presidente del 14 maggio 2012.

13 Cfr. le Leggi regionali 23/92 *Ordinamento della formazione professionale* e 14/99 *Organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo*.

14 Cfr. Delibera di Giunta Regionale n. 737/03.



e il piano *Lazio 2020*¹⁵, che costituisce la linea guida dell'azione regionale e risponde ai requisiti europei.

In **Liguria** è stata conferita una forte delega alle province per la programmazione e la gestione degli interventi formativi, individuando quali organismi intermedi nell'ambito dei finanziamenti comunitari. Il sistema ligure prevede l'elaborazione di un piano triennale regionale dell'istruzione, della formazione e del lavoro¹⁶, cui seguono i documenti attuativi che disegnano l'apparato di "regole" per tutto il territorio regionale, valido sia per gli organismi intermedi sia per i soggetti attuatori. La Regione emana, con cadenza triennale, piani d'intervento che vengono accompagnati da un manuale di attuazione, da uno di rendicontazione e dai piani attuativi provinciali.

La Regione **Lombardia** ha recepito nei Documenti di programmazione i principi indicati dalla Commissione europea attraverso la realizzazione di iniziative concrete a garanzia della qualità delle diverse fasi del processo. All'interno del piano regionale di sviluppo è previsto, infatti, un piano di azione di programmazione delle politiche integrate di istruzione, formazione e lavoro (PAR 2011-2015, approvato nel febbraio 2012) che tiene conto anche degli aspetti fondamentali contenuti nella normativa comunitaria relativi alla qualità, recepiti poi all'interno della normativa regionale¹⁷. Il livello di programmazione è gestito di concerto con le province. I piani provinciali dell'offerta formativa costituiscono il piano regionale che ha carattere annuale e comprende: a) i percorsi triennali di qualifica destinati a studenti in Diritto-dovere di istruzione e formazione (DDIF); b) i percorsi di quarto anno di formazione professionale rivolti a studenti in possesso della qualifica triennale in DDIF; c) i percorsi per adulti (18-64 anni)¹⁸. Per quanto riguarda le deleghe, il sistema lombardo non conferisce una vera e propria delega programmatoria alle province, anche se esse conservano un ruolo di indirizzo della programmazione¹⁹.

Di particolare interesse sono gli strumenti messi a punto per consentire ai responsabili e agli operatori dei centri di formazione professionale di poter comprendere il livello di qualità raggiunto nell'erogazione dei servizi. Ciascun ente, infatti, può verificare, accedendo a un sistema informatizzato, il proprio posizionamento di *benchmark* per il raggiungimento di alcuni indicatori regionali, predefiniti in una logica di promozione del miglioramento continuo degli enti e delle migliori pratiche. Le verifiche previste riguardano aspetti legati alla programmazione didattica e di contenuto, elementi metodologici e di valutazione di coerenza tra quanto programmato e ciò che viene effettivamente realizzato. Il sistema di controllo interviene anche su competenze e conoscenze dei profili in uscita e prevede l'obbligatorietà,

15 Si veda per un approfondimento la pagina web <http://www.portalavoro.regione.lazio.it/portalavoro/Lazio2020/libro-bianco.html> (verificato il 17 maggio 2013).

16 L'ultimo piano (approvato con delibera n. 2/10) è il Piano triennale regionale dell'istruzione, della formazione e del lavoro 2010-2012. Il quadro legislativo regionale di riferimento del Piano sono le Leggi Quadro 30/08 e 18/09.

17 Cfr. Leggi regionali n. 22/06 e n. 19/07.

18 Il sistema di formazione professionale lombardo è, per il resto, focalizzato sulla domanda di formazione, che viene soddisfatta attraverso l'attribuzione della **dote** individuale. Cfr. le Leggi regionali n. 19/2007 e n. 20/2007 e quanto riportato nei paragrafi successivi del Research Paper a ciò dedicati.

19 La Provincia di Milano, in accordo con la Regione, ha programmato l'uso e la gestione dei residui di risorse disponibili per realizzare azioni di orientamento comprese nel Piano provinciale orientamento 2010-2012 denominato *Talenti al lavoro*; questo Piano è articolato in sette assi di intervento che vanno dal contrasto alla dispersione scolastica e formativa al reinserimento nella formazione o nel mercato del lavoro.

per gli enti accreditati, di dotarsi di organismi di vigilanza interni (in attuazione di quanto previsto dalla Legge 231/01 sulla responsabilità di impresa) nonché il possesso della certificazione ISO. È, infine, prevista una valutazione *ex ante* dell'intero sistema regionale, che viene svolta da un valutatore esterno.

Il metodo di concertazione fra le parti messo a punto dalla Regione **Marche** è lo strumento con cui vengono elaborati non solo i documenti della programmazione pluriennale o annuale, ma definite anche le linee-guida degli interventi in tema di formazione e di politiche del lavoro. La legge regionale in vigore²⁰ prevede, infatti, un processo di condivisione ampio imperniato sul ruolo centrale della Commissione regionale lavoro, in quanto organo di concertazione, e dei tavoli tematici cui partecipano la Regione, le province, in qualità di enti attuatori, e le parti sociali. Il Documento regionale di programmazione è costituito dal Piano triennale delle attività produttive e del lavoro, mentre a partire dal 2011 è stata creata un'unica Direzione Generale dell'industria, artigianato, istruzione, formazione e lavoro, che ha riunito le due direzioni preesistenti. Questa innovazione, finalizzata all'ottimizzazione delle risorse umane ed economiche, è stata attuata tramite l'accorpamento di alcune strutture operative e competenze gestionali delle due direzioni precedenti, oltre che sulla base dell'affinità e della complementarità delle materie.

Un altro aspetto peculiare del modello organizzativo regionale è costituito dal particolare rapporto instauratosi tra amministrazione regionale e amministrazioni provinciali, basato sul principio che le province non operano per delega ma in virtù di un vero e proprio trasferimento di competenze. Questa scelta ha comportato alcune difficoltà nell'orientare le politiche e le strategie comuni nella gestione delle attività ed è stato necessario nel tempo mettere a punto soluzioni di condivisione con i diversi assessorati provinciali. Per quanto riguarda gli aspetti procedurali, invece, sussiste il completo controllo, governo e coordinamento da parte della regione: nessun bando provinciale può essere emanato se non è sottoposto a verifica e assenso da parte dell'amministrazione regionale.

Il modello organizzativo della Regione **Molise** è costituito da un sistema funzionale con struttura piramidale, che risulta basata sull'apporto di diversi organismi fra i quali si segnalano, per la loro centralità, la Direzione Generale della giunta regionale, che presidia e garantisce l'offerta formativa regionale in tutte le sue fasi (programmazione, pianificazione, valutazione e revisione della programmazione), e la Direzione Generale Area Terza²¹, che gestisce le attività dedicate alle politiche formative e del lavoro e supporta la Direzione Generale nel presidio della qualità del sistema d'istruzione e formazione professionale²². Accanto alle due Direzioni svolgono un ruolo complementare il Servizio sistema integrato dell'istruzione e della formazione professionale (in cui operano l'ufficio programmazione dell'offerta formativa e coordinamento progetti FSE e l'ufficio programmazione finanziaria, controllo di gestione e monitoraggio del POR FSE) e il Servizio rendicontazione, controllo e vigilanza (che presidia la fase di valutazione del processo).

20 Cfr. Legge regionale n. 2/2005 *Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro*.

21 Si tratta della DG che si occupa delle attività produttive, politiche formative e del lavoro – servizi e attività culturali – turistiche e sportive – politiche sociali.

22 Il 16 maggio 2012 la Giunta regionale ha approvato le Linee di indirizzo del sistema regionale di Istruzione e formazione professionale.



In **Piemonte** le direttive regionali rappresentano gli atti d'indirizzo attraverso cui è definita e programmata l'offerta, articolata sia per target (obbligo formativo, mercato del lavoro, disoccupati, formazione continua) sia per tematiche, anche di carattere trasversale. Le direttive sono elaborate da un organismo interno, il segretariato per la formazione, in cui sono presenti le parti sociali, le province e, come uditori, anche le agenzie formative²³. La normativa regionale prevede che alcune attività, ritenute strategiche, rimangano in capo alla regione, che le gestisce direttamente: citiamo come esempio l'iter con cui è stata avviata e gestita la formazione per l'acquisizione del diploma professionale, ossia l'istituzione del quarto anno per coloro che hanno conseguito la qualifica regionale al termine dei percorsi triennali. Altre attività gestite a livello regionale riguardano gli interventi di formazione per i formatori, l'alta formazione e gli IFTS. L'attività di valutazione delle ricadute occupazionali degli interventi formativi realizzati su tutto il territorio, che fino a qualche anno fa era realizzata direttamente dalla Regione, a partire dal 2012 è stata affidata al valutatore indipendente del programma operativo, un soggetto esterno che si occupa della valutazione dell'efficacia degli interventi. All'interno della Direzione regionale istruzione, formazione professionale e lavoro il servizio di programmazione delle attività formative fornisce alle province specifici strumenti per la valutazione *ex ante* dei progetti, quali le linee-guida e la manualistica per l'elaborazione delle graduatorie. La regione ha definito anche modelli di riferimento per la progettazione dei percorsi, la durata e i requisiti di accesso. Gli strumenti forniti alle province si basano su una logica di miglioramento continuo: ciò consente, da un lato, di mettere a sistema realtà diverse, dall'altro di valorizzare le soluzioni migliori sperimentate nel tempo nei diversi territori.

Nel corso del biennio 2010-2012, la programmazione delle attività formative della Regione **Puglia** è stata guidata dal Piano straordinario per il lavoro²⁴, un dispositivo programmatico che ha l'obiettivo di mantenere stabili i livelli occupazionali regionali e di sviluppare il mercato del lavoro locale puntando l'attenzione sulle categorie svantaggiate: giovani, donne, soggetti espulsi o a rischio di espulsione dai processi produttivi. I fondi vengono attinti da risorse regionali costituite dalle fonti addizionali comunitarie e nazionali, eventualmente incrementate con ulteriori risorse private o provenienti dal partenariato economico e sociale (sindacati, associazioni di categoria, enti locali, terzo settore, cittadinanza attiva). La responsabilità e il coordinamento politico del piano sono del Presidente della regione, supportato dal coordinamento inter-assessorile, di cui fanno parte gli assessori titolari delle deleghe interessate. Sotto il profilo amministrativo, la responsabilità spetta alla Direzione dell'Area politiche per lo sviluppo economico, lavoro e innovazione, che si avvale delle strutture regionali all'uopo dedicate. La Direzione ha il compito di curare l'avanzamento procedurale, fisico e finanziario del piano e di rafforzare le sinergie e le iniziative comuni con le amministrazioni provinciali già coinvolte nella programmazione e gestione delle risorse del POR FSE.

23 Come previsto dalla Legge regionale n. 63/95 *Disciplina delle attività di formazione e orientamento professionale*.

24 Si consulti per un maggior approfondimento la pagina web <http://www.sistema.puglia.it/portal/page/portal/PianoLavoro/Home> (verificato il 17 maggio 2013). Il Piano straordinario per il lavoro è strutturato in una serie di schede riguardanti tutti gli interventi messi in campo, siano essi formativi e non; la maggior parte di essi sono interventi formativi mirati alle fasce deboli della popolazione (donne, disoccupati, ecc.) ma vi sono anche interventi legati all'auto-impiego.

In **Sardegna** le competenze per la gestione delle *policy* della formazione professionale, del lavoro e delle politiche sociali sono riservate all'assessorato al lavoro, alla formazione professionale, alla cooperazione e sicurezza sociale, mentre le politiche dell'istruzione sono competenza dell'assessorato della pubblica istruzione, beni culturali, informazione, spettacolo e sport. La struttura organizzativa è articolata in sette servizi²⁵. La Regione ha realizzato una delega parziale di competenze alle amministrazioni provinciali sulle politiche attive del lavoro, mentre le politiche formative, la programmazione e la valutazione delle attività restano di competenza regionale. Per poter realizzare un reale trasferimento di competenze alle province, la Regione si avvale prevalentemente di agenzie formative accreditate e di cinque centri regionali di formazione alle proprie dirette dipendenze. Tra i servizi ritenuti strategici ai fini del presidio della qualità del sistema formativo vi è quello della *governance* della formazione professionale; questo servizio, organizzato in tre settori (accreditamento, gestione e programmazione), si occupa prevalentemente di *governance* dell'azione formativa e del piano annuale della formazione, ma svolge anche compiti di controllo, monitoraggio e valutazione, oltre ad avere il compito di programmare e gestire il sistema di accreditamento regionale e le attività per l'alta formazione a catalogo. Si occupa, inoltre, di promozione, formazione dei tutor e monitoraggio dell'apprendistato e svolge anche la funzione di riconoscimento dei corsi autofinanziati. La Legge regionale 20/2005²⁶ indica i due elementi costituenti la programmazione delle politiche formative: la definizione di piani annuali coerenti con il contesto socio-economico e l'apporto delle province alla programmazione, individuando i fabbisogni territoriali. Accanto a questi due elementi può associarsi una terza dimensione, dedicata al mantenimento dell'efficacia del sistema informativo della formazione professionale, oltre all'osservatorio regionale del mercato del lavoro e al SIL (Sistema informativo lavoro della Regione Sardegna).

La Regione **Siciliana** vive da qualche tempo una stagione di intense riforme istituzionali: ha avviato, nel luglio 2010, una ristrutturazione dell'organizzazione del Dipartimento regionale dell'istruzione e della formazione professionale, anche se è con l'elezione della nuova Assemblea regionale siciliana e della Giunta regionale (novembre 2012), che ha avuto inizio una fase di cambiamento assai rilevante. In particolare, a livello istituzionale è stato emanato il Decreto presidenziale n. 6/2013²⁷ che ha riscritto la natura e le funzioni dei dipartimenti regionali, che diventano *de facto* delle strutture operative degli assessorati. Si aggiunga a questo quadro, la legge regionale che ha abolito le province²⁸ e che costringerà il legislatore e i decisori pubblici a rivedere gli assetti e le logiche che sottostanno agli

25 Tra essi si segnala, ai fini della nostra Indagine, il servizio della *governance* della formazione professionale e quello dedicato al coordinamento delle attività territoriali del lavoro e formazione, il servizio per l'occupazione e rapporti con l'Agenzia regionale per il lavoro e il servizio di supporto all'autorità di gestione del POR FSE.

26 Per analizzare il ciclo e i processi di programmazione, attuazione e valutazione è opportuno assumere come riferimento la Legge regionale n. 20/05 *Norme in materia di promozione dell'occupazione, sicurezza e qualità del lavoro. Disciplina dei servizi e delle politiche per il lavoro. Abrogazione della Legge regionale 14 luglio 2003, n. 9, in materia di lavoro e servizi all'impiego*. Questa legge è attualmente in vigore e non è stata emendata. L'articolo concernente strettamente la formazione professionale è il n. 39, *Politiche del lavoro e politiche formative*.

27 Decreto presidenziale n. 6/13 Regolamento di attuazione del Titolo II della Legge regionale 16 dicembre 2008 n. 19. *Rimodulazione degli assetti organizzativi dei Dipartimenti regionali di cui al decreto del Presidente della Regione 5 dicembre 2009 n. 12 e successive modifiche ed integrazioni*, in GURS del 28 febbraio 2013, anno 67, numero 10.

28 LR n. 278/13 *Norme transitorie per l'istituzione dei liberi Consorzi comunali*.



interventi dedicati al sistema della formazione professionale. In questo frangente, in attesa della sedimentazione del processo di rinnovamento, la tendenza è verso un accentramento di funzioni di controllo, di monitoraggio e di valutazione in capo alla regione, anche se resta valida l'esigenza di lavorare soprattutto per "macroprocessi" (formazione iniziale, per i giovani in diritto-dovere e per gli individui con età inferiore ai 45 anni, formazione per ambiti speciali, ovvero terzo settore e fasce deboli di primo e secondo livello) e di costruire meccanismi di presidio dell'intero sistema, primo fra tutti l'accreditamento. Alcune metodologie e procedure innovative finalizzate alla qualità sono state via via introdotte nei documenti di programmazione e attuazione e un forte impulso alla creazione di strumenti funzionali al presidio e alla garanzia della qualità deriva dalle azioni previste dal piano "Opportunità giovani". È intenzione della Regione definire un quadro regionale di garanzia della qualità che comprenda linee guida e norme di qualità a livello di enti/strutture erogatori di servizi d'istruzione e formazione professionale, per incoraggiare il miglioramento continuo e l'autoregolamentazione.

In **Toscana** è stato sviluppato un modello di *governance* multilivello. Tale assetto comporta una maggiore attenzione al territorio ma anche una difficoltà a garantire la coerenza con le politiche nazionali. Nel corso degli ultimi due anni, anche nella prospettiva di una riorganizzazione istituzionale, ci si è orientati verso un ri-accentramento o, comunque, verso una maggiore iniziativa da parte della Regione, non solo in tema di accreditamento ma anche in materia di procedure amministrative con le quali le province gestiscono i bandi e i corsi riconosciuti. A questo proposito è stata emanata una delibera di giunta finalizzata a riorganizzare e mettere a sistema la gestione dei corsi riconosciuti, con l'obiettivo di contrastare l'eccesso di frantumazione che potrebbe verificarsi. L'Irpet (Istituto regionale programmazione economica della Toscana) svolge attività di monitoraggio e valutazione dei processi e opera a supporto del Consiglio regionale. Relativamente al presidio della garanzia della qualità dell'offerta il riferimento è al modello di accreditamento e alle relative norme, mentre sono disponibili linee-guida per l'attuazione del FSE e in corso di elaborazione o approvazione linee-guida per ambiti specifici, quali quelle per la gestione del sistema di istruzione e formazione professionale, che interessa anche i corsi per *drop-out* gestiti dalle province e quelle per le attività di orientamento svolte sempre a livello provinciale.

Nella Regione **Umbria** i soggetti coinvolti nel modello organizzativo con cui viene presidiata e garantita la qualità dell'intero processo formativo nelle sue diverse fasi sono: a) il servizio istruzione, università e ricerca, responsabile della gestione e implementazione dell'accreditamento e degli standard professionali, formativi, di certificazione e riconoscimento dei crediti formativi; b) il servizio politiche attive del lavoro, cui compete la programmazione, l'attuazione e il coordinamento degli interventi sui problemi dell'occupazione, della mobilità e dell'adattabilità dei lavoratori, nonché il monitoraggio, la verifica e la valutazione dell'efficacia; c) il servizio statistica e valutazione degli investimenti, che fornisce supporto al nucleo regionale di valutazione per la predisposizione e gli aggiornamenti del piano di valutazione dei programmi regionali ricompresi nel documento unico di programmazione; d) l'Agenzia Umbria Ricerche (AUR).

Il modello di relazioni tra i decisori, entro il quale si sviluppa il processo volto ad assicurare la coerenza interna tra le diverse fasi della programmazione, attuazione, valutazione e revisione dell'offerta di

formazione professionale è caratterizzato dalla presenza di due elementi fondamentali: il ruolo e le funzioni esercitate dal comitato di sorveglianza²⁹ e il modello concertativo avviato con il "Patto per lo sviluppo dell'Umbria"³⁰, poi perfezionato dall'adozione del Documento congiunto "Umbria 2015: una nuova alleanza per lo sviluppo"³¹. L'approvazione e la gestione del Patto per lo sviluppo hanno portato alla convalida di un metodo strutturato di programmazione e concertazione, centrato sulla partecipazione dei soggetti istituzionali, economici, delle forze locali e delle associazioni culturali del territorio. Questa *policy* è stata confermata dalle diverse amministrazioni regionali succedutesi nel tempo con l'obiettivo di giungere a una concertazione strutturata meno formale e più pragmatica e a una maggiore focalizzazione sui risultati, sia a livello macro, con il supporto di studi sul posizionamento dell'Umbria, sia a livello micro, sullo stato di realizzazione delle attività. In relazione alle politiche del lavoro e della formazione, la programmazione regionale si avvale del piano triennale delle politiche del lavoro³². Organismi intermedi per la realizzazione delle attività FSE sono le provincie di Perugia e Terni, cui la Legge regionale (n. 3/99) ha trasferito le funzioni in materia di formazione professionale e lavoro. La Regione realizza comunque le azioni di sistema e alcune linee di intervento strategiche, quali quelle dell'alta formazione specialistica e post-laurea, oltre ad alcune attività di formazione continua e per adulti e di formazione per l'inclusione sociale.

Fin dall'inizio degli anni Duemila, la Regione **Valle d'Aosta** ha posto una forte attenzione ai temi dell'integrazione dei sistemi e alla valorizzazione degli apprendimenti formali e informali, aspetti che sono inseriti anche nel piano di politiche del lavoro, recentemente rivisto e approvato³³. Il sistema organizzativo valdostano posto a presidio degli interventi di formazione professionale presenta una sua specificità, derivante dal fatto che la formazione professionale, essendo sempre stata concepita come uno strumento delle politiche di settore non è pertinenza esclusiva di un assessorato; per questa ragione ogni assessorato, di fatto, ha sempre sviluppato un'attività di formazione professionale legata alle peculiarità dei comparti produttivi di riferimento. Fin dalla fine degli anni Novanta, inoltre, la Regione ha fatto proprio il modello trentino, adattandolo e utilizzandolo fino alla chiusura della

29 Il Comitato di sorveglianza ha il compito di accertare l'efficacia e la qualità dell'attuazione del Programma operativo regionale (POR) Umbria FSE. È presieduto dall'assessore regionale alla formazione professionale e alle politiche del lavoro ed è composto da un rappresentante della Commissione europea, che vi partecipa a titolo consultivo, da rappresentanti dell'Autorità di gestione, degli organismi intermedi, delle amministrazioni centrali, delle parti economiche e sociali.

30 Cfr. <http://www.pattoperlosviluppo.regione.umbria.it/> (verificato il 16 maggio 2013).

31 Cfr. <http://www.regione.umbria.it/Mediacycenter/FE/articoli/umbria-2015-una-nuova-alleanza-per-lo-sviluppo.html> (verificato il 16 maggio 2013).

32 Cfr. <http://www.formazione.lavoro.regione.umbria.it/mediacycenter/FE/articoli/piano-triennale-20112013-per-le-politiche-del-lavo.html> (verificato il 16 maggio 2013). Il Piano triennale è previsto dalla LR n. 11/03 *Interventi a sostegno delle politiche attive del lavoro, modificazioni ed integrazioni della Legge regionale 25 novembre 1998, n. 41 e disciplina del Fondo regionale per l'occupazione dei disabili*.

33 Il nuovo Piano di politica del lavoro è il principale strumento d'azione delle politiche regionali valdostane in materia. Attraverso gli strumenti previsti s'intende contrastare la grave crisi occupazionale creando sviluppo e innovazione sul territorio, in una logica di sinergia e di rete tra le istituzioni. Il piano prevede l'integrazione delle politiche dell'istruzione, della formazione professionale, del lavoro e dello sviluppo economico anche attraverso l'utilizzo combinato delle diverse fonti di finanziamento. Con deliberazione del Consiglio regionale n. 2493/XIII del 21 giugno 2012 è stato approvato il documento che contiene tutti gli interventi di politica del lavoro previsti per i prossimi tre anni.

Si veda al riguardo: https://www.regione.vda.it/lavoro/default_i.aspx



programmazione 2000-2006; l'impianto di monitoraggio è stato costruito anche con il supporto di esperti esterni, attraverso la costituzione di gruppi di lavoro che hanno visto, in alcuni casi, la partecipazione delle parti sociali, degli enti di formazione, delle istituzioni scolastiche e dell'università. La programmazione dell'offerta formativa della Regione **Veneto** ha carattere annuale ed è il risultato dell'attività di concertazione dei tavoli istituiti dalla normativa regionale³⁴. I tavoli di concertazione definiscono i macro ambiti di intervento e, all'interno di questi, le priorità di azione. Tre sono gli ambiti di intervento: 1) la formazione iniziale per l'assolvimento dell'obbligo formativo, in cui si opera sia con fondi comunitari che regionali, per un investimento assai cospicuo (circa 85 milioni di euro l'anno); 2) la formazione superiore, post-qualifica, post-diploma e post-laurea, con percorsi che hanno un riconoscimento formale da parte della Regione; 3) la formazione continua, con interventi rivolti a occupati che necessitano di una riqualificazione, un aggiornamento e una "manutenzione" delle competenze, di durata medio-breve, attraverso *voucher* o attività a bando strutturate; per questa tipologia di percorsi, le proposte devono essere basate sul supporto di un partenariato di imprese. A valle della programmazione, la Regione pubblica i bandi, gestiti da uffici distinti all'interno della stessa direzione formazione, che definiscono i settori strategici, le priorità, le modalità organizzative attraverso le quali devono essere proposti progetti, siano essi finanziati o non finanziati. I progetti vengono selezionati da un nucleo di valutazione, composto normalmente da risorse interne. La Regione presidia gli interventi in fase di erogazione attraverso due tipi di verifica: una di carattere gestionale-amministrativo, relativa all'attuazione del progetto e al rispetto formale delle procedure, l'altra in relazione alla coerenza del target rispetto all'intervento e alla concretezza del partenariato dichiarato.

1.2 Le linee di tendenza emergenti dei fenomeni osservati

Dalla lettura del paragrafo precedente viene confermata, anche se all'interno di un processo evolutivo in corso, la disomogeneità degli scenari regionali. Il territorio nazionale appare, infatti, suddiviso in due grandi aree che si muovono a velocità differenti; quella del Nord, in cui si rilevano buoni livelli complessivi di qualità dell'offerta formativa, e quella del Centro-sud, nella quale, pur con situazioni locali e territoriali che si distinguono nettamente dall'insieme considerato quanto a qualità, non appaiono ancora pienamente raggiunti livelli medi di offerta comparabili con le regioni settentrionali. In particolare, si può constatare come l'area settentrionale appaia caratterizzata da un'offerta formativa in cui si dispiega in maniera visibile un impegno, storicamente consolidato da parte delle amministrazioni regionali e degli attori locali, per la permanenza di un dialogo con il territorio e con le forze produttive e sociali; sulla base di questo dialogo è stato possibile costruire, nel corso degli anni, sistemi che si caratterizzano non solo per il concorso delle parti nella definizione della *ratio* delle azioni formative, sotto forma ad esempio di progettazione e gestione integrata dei processi in tutte le loro fasi (programmazione, gestione, erogazione, monitoraggio e valutazione), ma soprattutto per il monitoraggio, la "manutenzione" e l'alimentazione delle reti di supporto (orientative, comunicative, di scambio domanda-offerta) con i referenti istituzionali e i soggetti interessati.

34 Cfr. LR n. 3/09 sul lavoro.



A fronte del livello di disomogeneità geografica dei sistemi formativi regionali, l'Indagine ha rilevato anche una loro differenziata capacità di risposta alle richieste che provengono dal territorio, dato quest'ultimo che conferma, una volta di più, la persistenza di un'offerta che appare fortemente condizionata e "sbilanciata" da un elevato livello di eterogeneità, che si somma alla diversità delle politiche di *governance* con cui le amministrazioni regionali hanno gestito nel corso del tempo i sistemi della formazione professionale e del lavoro. Ne risulta, così, fortemente penalizzata l'attuale capacità di risposta e di sostenibilità dei sistemi, che appaiono sempre più "stretti" tra la necessità di realizzare interventi anticrisi efficaci, in grado di offrire risposte esaurienti in tempi rapidi, e le difficoltà di progettare e programmare interventi a media scadenza con budget sempre più ridotti.

Un secondo elemento di riflessione è scaturito dalla volontà di esaminare, pur in presenza dei forti limiti "strutturali" di questo quadro complessivo di riferimento, alcune tendenze in atto, che ci sono apparse come dei segnali dell'esistenza di processi in controtendenza. Un primo elemento di novità, che può considerarsi comune a quasi tutti gli organismi regionali, è il passaggio da una logica d'azione centrata su una linea di offerta tradizionale di servizi formativi, organizzata per filiere e ambiti di riferimento (diritto-dovere, formazione continua, alta formazione, formazione per fasce deboli), a una *ratio* d'intervento ritagliata, in misura notevole rispetto al recente passato, sulle esigenze della domanda. In particolare, si comincia a riflettere sul fatto che una gestione dei processi di programmazione e di attuazione degli interventi formativi che riponga in maniera esclusiva sull'offerta di servizi la propria logica, trasferendo, poi, alle strutture formative sul territorio il solo compito di guidare e incanalare la domanda individuale di formazione verso i canali dell'offerta esistenti, non sia più in grado di controllare e guidare le forze in gioco: in primis i fabbisogni delle aziende, poi le esigenze dei lavoratori e delle lavoratrici e infine lo sviluppo dei territori. La "rigidità" dei sistemi regionali, centrati fino a ieri esclusivamente sul versante dell'offerta di servizi formativi, non appare più in grado di fornire soluzioni appropriate ed efficaci agli individui e alle imprese, di fronte alla estensione e alla diffusività della crisi e alle difficoltà crescenti, che limitano fortemente la capacità di mantenere la propria posizione nel mercato del lavoro e finiscono per innescare forme di autoreferenzialità dei soggetti istituzionali non più sostenibili a livello sociale e lavorativo. Le regioni a fronte di queste esigenze sono costrette a rimodulare le prassi programmatiche verso interventi formativi che recepiscano e comprendano modalità alternative di offerta, predisponendo, ad esempio, percorsi di breve durata e improntati sovente a effetti a breve scadenza, capaci di "contenere" il danno da disoccupazione ed evitare forme di marginalità sociale, anche se, soprattutto nel lungo periodo, dovranno predisporre a saper recepire le istanze provenienti dall'ambito della domanda di formazione e inserirle nei processi decisionali e programmatori.

Qui possiamo registrare un'altra linea di tendenza, comune questa alla maggioranza delle regioni. Non esistendo un modello unico di intervento, quanto a capacità di elaborare in maniera integrata politiche di tipo programmatico, si rileva una loro accentuata diversità di risposta nell'impostazione delle strategie di *governance*; vi sono, infatti, amministrazioni regionali che hanno interesse a far muovere i propri apparati e le proprie strutture in modo da offrire interventi di formazione in grado di rispondere alle richieste provenienti dalla domanda; dall'altro, vi sono regioni che, pur rilevando il bisogno urgente



di cambiare rotta, si muovono con grande difficoltà, stentando a superare le vischiosità che tradizionalmente le caratterizzano. Prova ne è la tipologia dei rapporti di deleghe fra istituzioni regionali e provinciali, di cui abbiamo argomentato nel paragrafo precedente; dall'indagine OFP emergono, infatti, segnali contrastanti che indicano una certa lentezza e resistenza al cambiamento, fra cui pare opportuno segnalare la parziale, o non sufficientemente regolata, sovrapposizione di competenze nell'analisi dei fabbisogni formativi o professionali tra regione e provincia, con gli inevitabili dispendi di risorse umane ed economiche. Si aggiunga a ciò l'elevata complessità esistente nei regolamenti amministrativi per l'emanazione di bandi per lo svolgimento delle attività formative, che incide negativamente sia sull'efficacia temporale degli interventi sia sui tempi di risposta alle emergenze occupazionali. La variabile tempo, strategica in linea generale per fornire risposte certe in periodi ragionevoli a chi vive in uno stato di disoccupazione, viene in questo caso depotenziata quando è ricondotta al rispetto dei rigidi dettami della burocrazia, riducendo e limitando gli effetti virtuosi degli interventi formativi che potrebbero contenere o ridurre le derive della disoccupazione.

Queste linee di tendenza, tuttavia, appaiono incidentali di fronte alla pervasiva pesantezza della recessione e della lentezza della ripresa economico-produttiva, che stanno agendo in maniera profonda sui singoli stati, sulle loro economie e sui loro assetti sociali, con effetti che paiono di difficile soluzione a breve termine; nello specifico, la crisi è intervenuta con il passare del tempo sempre più in profondità, arrivando a modificare le finalità dei sistemi regionali di formazione professionale, nel momento in cui ha costretto le amministrazioni regionali e provinciali a ridefinire le priorità, a ridisegnare gli interventi e a rimodulare, spesso verso il basso, le ricadute delle azioni formative. A fronte di questa situazione, anche se può sembrare un paradosso, la crisi ha costituito per gli *stakeholder* regionali un incentivo a cambiare passo, a ritrovare un dialogo, una volontà di integrazione e una loro unitarietà d'intenti sulle priorità delle azioni da intraprendere, facendo divenire centrale, nel loro operare, un approccio sistemico e non più episodico ai temi dell'apprendimento, del lavoro, della coesione sociale e delle pari opportunità.

L'Indagine ha, infatti, rilevato l'esistenza di una maggiore integrazione strutturale tra le politiche che hanno come oggetto lo sviluppo del sistema socio-economico e dell'occupazione, facendo emergere in tutta la sua importanza il raccordo, quanto mai necessario in fase di programmazione, tra politiche dell'istruzione, della formazione e di quelle attive e passive del lavoro, collegandole all'esigenza della crescita complessiva dei sistemi formativi e dello sviluppo delle reti, in particolare di quelle per i servizi dell'impiego e dello sviluppo delle politiche per l'innovazione.

Le regioni e le province avvertono, cioè, la necessità di conciliare le esigenze di sviluppo dei fabbisogni professionali e formativi, provenienti dalle imprese e dagli individui, in uno con la parallela necessità che la formazione professionale e l'istruzione possano concorrere alla definizione dei bisogni di riconversione e di ristrutturazione del mercato del lavoro e favorire anche la difesa dell'occupazione.

Qui si innesta il tema, che viene ora recuperato e rinforzato, dei rapporti con le imprese; la mappa che ne deriva a livello delle regioni appare frastagliata e complessa, ma ciò che l'Indagine ha rilevato è la presenza, almeno, di due questioni di fondo: la prima, è riconducibile alla capacità di alcune amministrazioni di fare proprie le indicazioni e le osservazioni provenienti dalle imprese, facendole



rientrare all'interno delle logiche programmatiche regionali e provinciali; la seconda, è legata alla possibilità d'intervento e di gestione da parte delle amministrazioni regionali dei processi relativi alla funzione formativa dell'impresa, anche attraverso una riconfigurazione e un ridisegno della sua funzione, oltre che delle procedure di collaborazione tra i partenariati costituiti dalle agenzie formative e dalle imprese.

La crisi ha agito, poi, da stimolo anche con riferimento ai contenuti formativi dei percorsi, costringendo gli attori interessati, *stakeholder*, decisori a vario livello, progettisti, operatori pubblici e privati della formazione, a ripensare la natura e la funzione dei contenuti degli interventi, restituendo priorità e dignità ai temi squisitamente formativi; l'interesse è stato, così, rivolto all'erogazione di azioni formative che siano quanto più possibile personalizzate per fasce di bisogni individuali e professionali, cercando di ridurre sia l'improduttività della spesa sia fenomeni gravi come la dispersione formativa, rispondendo così alla necessità di recuperare, facendole rientrare nel circuito formativo, le fasce svantaggiate. Diventa, in questo ambito, particolarmente interessante il lavoro che si è fatto e si sta facendo, presso alcune amministrazioni, per fare in modo che i percorsi formativi abbiano come fine quello di far acquisire ai destinatari quelle competenze professionali ma anche extra-professionali (o meta-competenze) spendibili a breve e rispondenti alle effettive domande dei destinatari. Lo sforzo è tutto centrato nel predisporre set formativi in grado di fornire competenze di base più avanzate per la popolazione di riferimento, tali da essere valorizzabili nel medio termine e trasferibili in ambienti di lavoro diversificati.

In questo modo, la priorità assegnata ai contenuti dei percorsi formativi, pur differenziandosi fortemente a livello territoriale, presenta alcune linee comuni di carattere generale che sembrano muoversi lungo due direttrici, che paiono per alcuni versi in contrasto tra loro: da un lato si riscontra un alto livello di adattamento delle filiere agli scenari regionali e provinciali, secondo una logica ispirata al principio di sussidiarietà, cosa che ha contribuito, fin qui positivamente, a formare il terreno per una coniugazione virtuosa tra assetti dei sistemi e modelli e traiettorie di sviluppo locali; dall'altro, le parti sociali e le agenzie formative segnalano, però, la persistenza di sistemi di filiera eccessivamente differenziati fra le regioni, pur in presenza di obiettivi comuni; fenomeno, quest'ultimo, che si traduce in un forte elemento d'instabilità, peggiorando il grado di sostenibilità e d'integrazione dei sistemi dell'offerta.

Un'altra questione, che la crisi ha imposto come condizione necessaria per un'analisi d'efficacia dei sistemi formativi in senso lato, è la riconsiderazione dell'accreditamento secondo un'ottica evolutiva. Che l'accreditamento abbia contribuito nel corso degli anni alla crescita qualitativa dei sistemi regionali è fuori dubbio, ma è altrettanto evidente che si pone oggi un ripensamento dei criteri di valutazione che devono regolare le azioni di *governance* delle politiche regionali dedicate all'istruzione, alla formazione e al lavoro. È divenuto, infatti, quanto mai opportuno ripensare la logica sistemica che vede l'accreditamento come l'unico ed esclusivo dispositivo con cui le regioni possono garantire un determinato grado di qualità dei sistemi dell'offerta. In una realtà sociale pesantemente condizionata e frenata dagli effetti della recessione (disoccupazione in aumento, diminuzione degli investimenti nel campo dei servizi pubblici essenziali, aumento della pressione fiscale, crescita dei livelli di povertà delle



fasce sociali) emerge con forza, da parte dei cittadini, l'esigenza di avere maggiori informazioni per poter monitorare e controllare la spesa pubblica, esercitando, in questo modo, una verifica ampia e corretta dell'uso delle risorse collettive, a fronte soprattutto di una loro sempre più limitata disponibilità. Per rispondere a queste richieste bisogna, però, definire dei criteri e approntare degli strumenti attraverso i quali sia possibile, per i cittadini, "rendicontare" il modo con cui ogni organizzazione, soprattutto se pubblica, impiega risorse collettive e fare in modo che essa possa rendere conto del proprio *modus operandi* sia a soggetti interni sia a soggetti esterni all'organizzazione stessa. Questo processo viene denominato *accountability* e trova la sua ragion d'essere sia con riferimento all'autonomia di cui godono gli attori sociali (nel nostro caso, le regioni e le province) sia con riferimento al decentramento (istituzionale ma anche organizzativo) che si attua attraverso la logica della sussidiarietà. Come viene rilevato in letteratura (Dordit, 2011 e 2012; Hinna, 2011 e 2012)³⁵ il concetto di *accountability*, nato nell'ambito della sociologia politica, è stato poi impiegato come metro valutativo per stabilire il livello di responsabilità delle istituzioni verso i loro naturali destinatari (i cittadini), parametrandolo con indicatori quali capacità di risposta, controllo, trasparenza, bilancio sociale degli interventi³⁶.

Cogliendo l'innovatività e la fecondità dell'approccio, nel corso della nostra indagine si è deciso di impostare il lavoro svolto nei Focus Group³⁷ secondo il concetto di *accountability*, inteso come paradigma interpretativo-esplicativo delle dinamiche di *governance* delle regioni in tema d'istruzione, formazione e lavoro; in questo modo è stato possibile prima analizzare le logiche e le azioni messe in campo e poi definire un quadro in cui hanno trovato posto quattro comportamenti idealtipici messi in atto dalle amministrazioni regionali relativamente al livello di *accountability* espressa.

L'assunto da cui si è partiti è che gli assetti istituzionali e organizzativi dei sistemi regionali si stanno progressivamente adeguando, pur con velocità e intensità differenti, per fronteggiare in maniera efficace gli effetti della recessione, muovendosi su più piani e operando a vari livelli; per questa ragione, nel corso dei Focus Group si è deciso di porre sotto la lente almeno tre macro-fenomeni: a) i nuovi scenari sociali ed economici, sottoposti alla radicalità della recessione, b) i dispositivi di analisi dei

35 Di Dordit L. si veda "La valutazione dei sistemi educativi: alcune linee di tendenza nei processi di riforma in corso in area OCSE" in *Rassegna Italiana di Valutazione*, anno XV, n. 49, 2011, pp. 63-76; Idem, *Accountability e processi di riforma dei sistemi educativi in area Ocse Valutazione multidimensionale, finanziamento delle istituzioni scolastiche e reclutamento degli insegnanti*, Provincia autonoma di Trento – IPRASE, Trento, 2012. Di Hinna L. sono state consultate due lezioni dedicate all'*accountability* in ambito pubblico: la prima dal titolo *Il concetto di Accountability in ambiente pubblico*, tenuta nel 2011, e la seconda *Economia delle Aziende, Pubbliche e Non Profit L'accountability nella PA*, tenuta nel 2012.

36 Secondo Hinna, il bisogno di *accountability* nasce dalle asimmetrie informative esistenti tra pubblica amministrazione e, sostanzialmente, tre tipologie di soggetti: a) coloro che usufruiscono dei servizi offerti (i cittadini), b) coloro che hanno doveri di indirizzo e controllo sull'organizzazione e di risposta ai destinatari finali degli interventi (vertici politici), c) coloro che partecipano alla soddisfazione dei bisogni della comunità di riferimento (altri attori pubblici e privati). Si veda Hinna L., *Il concetto di Accountability in ambiente pubblico*, op. cit., 2011.

37 La metodologia di analisi basata sui Focus group è stata usata per realizzare dodici incontri nelle seguenti regioni: Piemonte, Veneto, Provincia autonoma di Trento, Liguria, Lombardia, Toscana, Lazio, Marche, Puglia, Sardegna, Sicilia, Emilia-Romagna. Dordit propone l'uso del concetto di *accountability* come strumento di analisi del posizionamento dei sistemi regionali relativamente alle loro opzioni d'intervento sul territorio e introduce, come chiave di lettura dei fenomeni in atto, i quattro comportamenti idealtipici, che presentiamo nelle pagine successive, relativamente all'*accountability* e alla loro sistemazione in uno schema interpretativo basato su un piano cartesiano di riferimento che in questa sede non riportiamo.

fabbisogni professionali e formativi, che, se ben organizzati e gestiti possono configurarsi come feedback in grado di restituire effetti benefici sulla programmazione dell'offerta, c) il contributo che possono dare le imprese per un sostegno al sistema formativo in termini organici, strutturati ed efficaci. Se questi tre macro-fenomeni vengono intesi come categorie di lettura del grado di *accountability* delle regioni, possiamo svolgere una riflessione estremamente utile e produttiva sul posizionamento dei sistemi regionali.

Il primo comportamento idealtipico fa riferimento a una *accountability* definita tendenzialmente *sistematica*, in cui si viene a creare una relazione diretta e fruttuosa tra scelte dell'amministrazione regionale, in merito, ad esempio, al controllo degli effetti prodotti dalla recessione e alle strategie per fronteggiarli, che sono complessive e non più settoriali, e le forme di rendicontazione verso gli attori del sistema mediante strumenti di *feedback* effettivo che incidono sugli assetti portanti del sistema; è emerso come in alcuni sistemi regionali (Piemonte, Provincia di Trento, Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto) siano state sviluppate *policies* che inglobano sia una collaudata pratica di analisi dei fabbisogni, professionali e formativi, sia una predisposizione di modelli d'intervento più raffinati di quelli realizzati in passato. Le sperimentazioni fin qui svolte mostrano come si sia partiti dall'individuazione dei settori prioritari per l'intervento formativo sulla base di informazioni statistiche di diversa provenienza (ISTAT, INPS, Unioncamere) per analizzarne, poi, dimensione e consistenza nelle diverse aree territoriali, al livello regionale e talvolta anche provinciale. In molti casi, la Regione fornisce alle amministrazioni provinciali notevoli quantità d'informazioni utili (Movimprese, dati sui disoccupati dell'INPS, comunicazioni obbligatorie) incrociandole con le figure professionali e analizzandone l'andamento nella fase di crisi; si aggiunga, che i contesti regionali rientranti in questo idealtipo sono stati caratterizzati dallo sviluppo di sistemi di valutazione d'impatto delle politiche, oltre ad aver accresciuto la capacità dei propri sistemi di fronteggiare con successo un ambiente economico-sociale in rapido cambiamento. In queste Regioni, la crisi è vissuta non come un momento emergenziale ma come un fenomeno divenuto strutturale, al punto da poter dire che non è ipotizzabile al momento un ritorno al passato, pur a fronte di un alleggerimento, auspicabile, nel breve periodo della sua fase più acuta. La conseguenza è che le politiche anticrisi realizzate in anni recenti sono destinate a segnare un punto di svolta anche per le future misure da adottare in materia di politiche attive del lavoro e della formazione.

Il secondo comportamento idealtipico è ravvisabile in una forma di *accountability tendenzialmente ibrida*; in questo caso, ci troviamo di fronte a un modello in cui prevalgono modalità d'azione differenziate, relative alla natura specifica dei dispositivi esistenti nelle regioni, che conducono a un'eterogeneità di risultati con riferimento ai tre ambiti prescelti (la crisi, le modalità di rilevazione dei fabbisogni, il coinvolgimento delle imprese nella crescita del sistema formativo). Questo *modus operandi*, riscontrabile nei sistemi formativi di Liguria e Toscana, pur con accentuazioni diverse, si caratterizza per una sorta di non pieno dispiegamento di intenzioni e di prassi fra i dispositivi d'indagine sui fabbisogni e la capacità di coinvolgimento effettivo degli attori, parti sociali e agenzie formative, di là dalle sedi deputate ai processi di concertazione, che vengono ritenute in qualche caso non pienamente efficaci quanto a capacità di risposta alle sfide introdotte dalla crisi.



Il terzo comportamento idealtipico è riconducibile a un'*accountability tendenzialmente locale*, intendendo in questo caso fare riferimento a quelle azioni e a quelle strategie che hanno come obiettivo non l'intero sistema ma le specifiche filiere; ciò comporta che accanto a forme di *accountability* di tipo sistemico possano coesistere situazioni in cui prendono forma momenti di dialogo più circoscritti e volti esclusivamente alla gestione dei tre ambiti sopra ricordati: questo scenario sembra caratterizzare l'azione di Marche, Puglia e Lazio.

Il quarto comportamento idealtipico è quello denominato di *accountability limitata*; in questo ambito è stata rilevata una relativa difficoltà ad operare in termini di gestione e controllo sistemici dei tre ambiti citati in termini di capacità di lettura dei fabbisogni, di relazioni con le imprese (se non a uno stadio di prima sperimentazione) e di valutazione collegata alla programmazione. Le maggiori attese formulate sono state dedicate al nuovo impulso da dare ai processi di riforma in corso nelle filiere della formazione iniziale, dell'apprendistato e dell'alta formazione.

1.3 Le caratteristiche dell'offerta formativa regionale in risposta alla crisi: alcune prime evidenze per filiere formative

Una volta assodato che la crisi costituisce per i sistemi regionali una variabile indipendente con cui ci si dovrà confrontare per trovare soluzioni efficaci e proporre alternative sostenibili e credibili allo statu quo, diviene opportuno verificare sul campo quanto le singole amministrazioni hanno prodotto in termini di casi concreti. Naturalmente, la nostra rassegna non pretende di avere il carattere dell'eshaustività ma vuole solamente descrivere alcune esperienze, relative ad alcune filiere, che possono considerarsi come esempi significativi.

In questo contesto, degne di nota sono alcune pratiche formative messe in campo da diverse regioni per ciascuna delle filiere formative in cui si concentra la loro azione. In merito alla filiera dedicata al *diritto-dovere*, possiamo citare lo sforzo fatto, ad esempio in Piemonte, dove, accanto ai percorsi triennali di IeFP, si è deciso di provare a realizzare un'offerta formativa dedicata che passasse attraverso una serie di sperimentazioni pluriennali condotte a livello regionale, per essere poi recepite da parte delle province: è qui che possiamo situare i percorsi biennali di qualifica per ragazzi in uscita dal sistema scolastico (i *drop-out*); si tratta di percorsi equipollenti ai corsi IeFP consueti ma di durata più breve, grazie all'adozione di un dispositivo per il riconoscimento di crediti in ingresso. Possiamo poi fare riferimento ai percorsi annuali destrutturati in alternanza scuola/formazione, rivolti a studenti minorenni in carico ai servizi sociali e con elevato bisogno di ri-motivazione allo studio; o, ancora, ai laboratori scuola-formazione, avviati nel 2008, con funzione preventiva e rivolti ad allievi pluri-ripetenti della scuola secondaria di primo grado.

Nel campo dell'*apprendistato*, la gran parte delle regioni ha deciso di investire tempo e risorse in modo differenziato ma con una volontà d'intervento comune. Anche in questo caso, il riferimento è a quanto realizzato in Piemonte, dove l'apprendistato professionalizzante ha ricevuto un forte impulso dalla Regione e dalle imprese, che hanno manifestato un'esplicita volontà di sviluppare una collaborazione con le agenzie formative, accogliendo così il principio che considera l'azienda come un'impresa formativa che dialoga con la rete delle agenzie di formazione. È da sottolineare anche la funzione che

gli imprenditori veneti riconoscono all'apprendistato professionalizzante; in questo caso essi condividono l'impostazione della Regione, che vorrebbe renderlo la principale porta di accesso al mercato del lavoro. Lungo questa scia si pongono anche altre regioni: il Friuli Venezia Giulia, che ha emanato un'apposita normativa al riguardo, disciplinando l'uso del dispositivo per tutte le attività produttive, la Regione Marche e la Provincia autonoma di Trento, dove la collaborazione tra gli enti imprenditoriali nel settore dell'artigianato, gli enti erogatori di formazione professionale e le aziende ha dato vita sia a nuove figure – come il maestro artigiano – sia a nuovi programmi, come le botteghe scuola; si possono citare ancora, il Repertorio sui profili professionali per l'apprendistato nella Regione Lazio e gli avvisi per il finanziamento dell'apprendistato in Campania.

Per quanto concerne la filiera dei servizi di *politica attiva del lavoro*, si segnala il dispositivo della "dote lavoro", con le relative differenze tra le due Regioni che lo hanno per prime programmato e applicato, ossia la Lombardia e il Veneto. In Lombardia, sulla scorta di due accordi³⁸ sottoscritti con le parti sociali, sono stati definiti nuovi criteri per l'accesso agli ammortizzatori sociali in deroga e per interventi di politica attiva che hanno trovato applicazione nella *dote lavoro*; questa si articola in due percorsi: la dote "riqualificazione", per la fruizione di servizi finalizzati al mantenimento del posto di lavoro e/o alla crescita professionale all'interno dell'azienda, e la dote "ricollocazione", per l'uso di servizi al lavoro finalizzati al reinserimento lavorativo o all'autoimprenditorialità. In Veneto, la dote è diventata la modalità principale per contrastare la mancanza di occupazione e migliorare la qualità dell'impiego ed è stata declinata in percorsi brevi di formazione altamente specifica basati su: colloqui di accoglienza, analisi delle esperienze lavorative pregresse, attività di *counselling*, bilancio di competenze, assistenza in forma di *tutorship* all'inserimento lavorativo e di *scouting* aziendale.

Relativamente alla filiera della *formazione continua*, l'effetto dirompente che la crisi ha apportato ai livelli occupazionali delle Regioni ha costretto le amministrazioni locali a concentrare l'azione sul contenimento dei flussi in uscita dai percorsi produttivi d'interesse schiere di lavoratori e lavoratrici e per adeguare le *policy* a quanto previsto dalla normativa anticrisi³⁹. Questo stato di cose ha costretto le Regioni a predisporre interventi mirati, con l'intenzione di contenere la disoccupazione attraverso attività formative finalizzate al reinserimento dei lavoratori nel circuito professionale o almeno al contenimento della loro fuoriuscita dal mercato del lavoro. Questo tema, comune all'azione di tutte le Regioni, costituisce la loro fonte principale d'intervento, insieme alla formazione per il diritto-dovere, e ha assunto modalità differenziate quanto a strategie, logiche d'azione, metodologie e strumenti: si è cercato di massimizzare il risultato delle azioni esperite in anni precedenti, quando queste avevano dato luogo a effetti virtuosi, oppure di creare occasioni favorevoli quando non esistevano esperienze pregresse positive.

Una lettura più analitica, a livello di singole esperienze, per quanto non esaustiva, può aiutare la comprensione della natura delle misure adottate. Se in Piemonte le agenzie formative si sono storicamente caratterizzate per un forte orientamento al mercato e le imprese sono considerate da tempo come delle agenzie formative, il quadro normativo di riferimento è costituito dalla cosiddetta

38 Si tratta dell'Accordo quadro stipulato il 6 dicembre 2011 e del Patto per le politiche attive del 22 dicembre 2011.

39 Ci riferiamo alla Legge n. 2/09.



Direttiva occupati, dispositivo consolidato nel corso degli anni, grazie al quale le aziende accedono ai finanziamenti destinati ai lavoratori occupati. Dai primi anni Duemila, sono stati introdotti i *voucher*, nati con le caratteristiche di un sostegno economico per una formazione continua a iniziativa individuale dei lavoratori, sostenuti inizialmente con la riserva economica costituita dalla Legge 236/93. Il canale è stato sviluppato per sostenere le esigenze di miglioramento professionale dei lavoratori, finalizzate alla mobilità verticale o a quella esterna, accedendo immediatamente alla formazione senza dover usufruire della mediazione del proprio datore di lavoro. Nella provincia autonoma di Trento, con il supporto dell'Agenzia del lavoro, si è proceduto in due direzioni: da un lato, sono stati attivati i fondi provinciali per le misure anticrisi, dando vita a un'offerta a bando, con l'identificazione di una ventina di figure professionali in funzione degli sbocchi occupazionali e appoggiandosi su una rete articolata di Centri per l'impiego, con nodi specifici di accesso da parte dell'utenza; dall'altro, è stato promosso il finanziamento di politiche d'inserimento in azienda per individui e gruppi di disoccupati, con una formazione gestita totalmente all'interno dell'azienda, seguita da un periodo di assunzione a tempo determinato. In Emilia-Romagna, accanto alle consuete prassi, l'impegno è stato dedicato a migliorare la fruibilità dello strumento del *voucher*, strutturandolo in modo da offrire opportunità stabili ai soggetti interessati, attraverso la costruzione di un unico catalogo a livello regionale, mentre è emersa la necessità di un raccordo con i fondi interprofessionali e di un superamento di alcune criticità causate da un loro funzionamento farraginoso (come nel caso del catalogo interregionale dell'alta formazione). Anche in Liguria sono presenti i corsi di formazione a catalogo, i *voucher* formativi (utilizzati recentemente soprattutto per i cassaintegrati in deroga) e i corsi di formazione continua (per gli occupati) orientati alle imprese. In Campania, nell'ambito del già citato piano Campania al lavoro, è stata prevista una misura per il settore turistico, con la sperimentazione di un processo di programmazione integrata e unitaria, al fine di mettere a valore tutte le risorse disponibili e quindi integrando fondi FSE e FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale). L'attuazione del piano è stata l'occasione per creare un tavolo operativo di consultazione con le parti sociali⁴⁰. Per quanto riguarda altre Regioni (ad esempio Basilicata e Umbria) occorre ricordare le azioni messe in campo a seguito dell'approvazione di documenti Quadro di programmazione o di metodi concertazione strutturata, di cui abbiamo già dato conto.

1.4 Note conclusive

L'intensità e la capillarità della crisi economica sono state ampie, hanno scavato in profondità modificando assetti e ridisegnando rapporti con ripercussioni che ad oggi appaiono limitanti e restrittive delle capacità di tenuta dei sistemi formativi e sociali. Pur nelle difficoltà, gli sforzi che le amministrazioni regionali stanno compiendo, per fronteggiare gli effetti della recessione, elaborare politiche d'intervento efficaci e fornire delle risposte operative e sostenibili nel tempo ai propri cittadini, si scontrano con i vecchi problemi che hanno caratterizzato le *policies* regionali e che a prima vista

40 Tavolo permanente di concertazione tra rappresentanze imprenditoriali, sindacali e istituzioni pubbliche per delineare le mappe dei nuovi fabbisogni formativi.

costituiscono un vincolo ulteriore per una gestione positiva della crisi. Diventa, a questo punto, vitale per le amministrazioni stesse invertire la tendenza per cercare di risolvere antiche e nuove questioni, cercando di "usare" la crisi per compiere delle scelte in una *ratio* innovativa e di lungo periodo, che implichi, fra le altre cose, l'introduzione e/o la sperimentazione di nuovi modelli d'intervento nella programmazione e nella gestione delle attività di formazione professionale.

In letteratura fra le proposte emerse per decidere quali strategie attivare per rispondere alle sfide poste dalla crisi, una particolare attenzione merita quella che sottolinea la necessità di un ripensamento e di una riqualificazione globale del sistema attraverso l'adozione di nuove logiche di *governance* che poggino su un *modello "a rete"* degli apparati formativi e dei servizi connessi (Drezzadore, 2010); l'obiettivo di questa proposta è rendere il sistema più trasparente verso il mercato sulla base dell'esigenza che "(...) la qualità, l'organizzazione e la gestione della formazione professionale siano fortemente innovate. Verso quest'obiettivo l'intero sistema deve responsabilmente impegnarsi per rafforzare e consolidare gli elementi di omogeneità, gli standard di qualità ed efficienza, nonché l'efficacia rispetto al conseguimento degli obiettivi generali di cittadinanza propri delle politiche formative e del lavoro" (ivi, p. 225)⁴¹. L'impiego di un modello a rete in questo contesto si ritiene produttivo di effetti proattivi, in quanto strumento in grado di elevare la qualità dell'interazione dei soggetti interessati (Regioni, province, operatori pubblici e privati della formazione professionale) e di promuovere un circolo di qualità complessiva che interessi tutte le fasi del processo formativo, dalla programmazione alla valutazione, passando per la gestione e il monitoraggio. Se i responsabili del governo dei sistemi locali di formazione professionale intendono trarre dalla recessione spunti utili per farne emergere quegli aspetti di svecchiamento del sistema e di ripresa delle attività, si tratta di creare un raccordo istituzionale fra le parti, da sviluppare in senso longitudinale, che ponga le basi per un dialogo virtuoso in cui le parole chiave siano partecipazione, concertazione, innovazione e inclusione sociale. In questo modo, la formazione diviene una variabile dipendente dai sistemi da cui dipende ma all'interno di "un *reticolo amministrativo* costituito da una pluralità di soggetti, pubblici e privati, che si raccordano attraverso un'organizzazione diffusa, caratterizzata da dinamiche di collaborazione e d'interdipendenza dei vari soggetti. La cultura della rete e l'adozione di modelli organizzativi basati su di essa sono dunque condizioni indispensabili per garantire efficienza ed efficacia al sistema dell'istruzione" (Sugamiele, 2010, p. 49)⁴² e della formazione professionale.

Un altro elemento strutturale che può contribuire a restituire qualità ed efficacia ai sistemi regionali di formazione professionale risiede nella loro capacità di accompagnare le molteplici forme di *transizione* e

41 Si veda, per un maggiore approfondimento, quanto scrive Drezzadore M. in *Coniugare equità e qualità. Innalzamento per tutti delle competenze di base, professionali e riconoscimento delle eccellenze*, in Capuano M. R. e Fusco M. (a cura di), *Autonomia e governance territoriale dei sistemi di istruzione e formazione professionale*, Guerini e associati, Milano, 2010.

42 Sugamiele D. riprende e sviluppa il tema della rete come paradigma in grado di leggere e "organizzare" i sistemi regionali per una governance di qualità delle attività formative, inserendolo dentro un quadro di riferimento più ampio in cui giocano un ruolo decisivo l'autonomia delle istituzioni formative. Più precisamente, Sugamiele osserva che "il modello reticolare è quello ritenuto più adatto a interpretare l'evoluzione dell'organizzazione sociale e del sistema dell'istruzione, perché sposta il baricentro della regolazione sul locale e consente di privilegiare l'integrazione delle politiche e la cooperazione istituzionale" (ivi, p. 49). Il suo contributo è all'interno del volume curato da Capuano M. R. e Fusco M. (2010) e ha come titolo *Modelli e scenari della governance dei sistemi di istruzione e formazione*.



di *mobilità* che regolano le vite degli individui⁴³; in questo ambito, non ci riferiamo solo alle transizioni fra i sottosistemi della formazione professionale e dell'istruzione, fra la formazione iniziale e il mondo del lavoro ma, in maniera convinta, a due tipologie di transizione: la prima è quella tra differenti forme e tempi di occupazione e di non occupazione, con riferimento ai livelli individuali di occupabilità e di sostenibilità della propria condizione; la seconda è quella tra ambiti di apprendimento (formale, non formale e informale) per realizzare un'efficace "manutenzione" delle competenze e degli "strumenti di lavoro". È sulla natura e sull'intensità di questi "passaggi" (lavorativi, sociali, emozionali) e sulla loro capacità di essere ricompresi nelle *policies* regionali che si gioca buona parte del futuro dei sistemi formativi regionali e locali.

Per concludere, rimaniamo convinti che l'efficacia e la qualità globale dei sistemi regionali di formazione professionale restino saldamente legate non solo alla loro capacità di saper rispondere in maniera "intelligente" e in tempi certi ai bisogni lavorativi, sociali e formativi dei cittadini che "abitano" i loro territori, ma anche al loro impegno costante per una valorizzazione dei servizi formativi, a ogni livello di filiera, inserendoli all'interno di una cultura istituzionale locale in cui termini come omogeneità dei processi, standard di qualità e di efficienza delle azioni si coniughino con altre parole: diritto di cittadinanza delle politiche formative e del lavoro, inclusione sociale, piena occupazione.

43 Una lettura ad ampio spettro sulle questioni sollevate dalle transizioni professionali e personali la si trova nel volume a cura di Franchi M. e Bresciani P.G., *Biografie in transizione I progetti lavorativi nell'epoca della flessibilità*, FrancoAngeli, Milano, 2006.

2 L'IMPATTO DELLA CRISI OCCUPAZIONALE SUGLI SCENARI REGIONALI E PROVINCIALI

2.1 L'impatto della crisi sulla strutturazione dell'offerta formativa

Come abbiamo visto, la crisi economica, finanziaria ed occupazionale ha portato molte Regioni a concentrarsi su misure di emergenza e di contrasto alla situazione congiunturale. L'Accordo tra Stato, Regioni e province autonome sugli ammortizzatori sociali in deroga e le politiche attive (febbraio 2009)⁴⁴ ha segnato un punto di non ritorno per molti sistemi regionali, soprattutto del Centro-nord, per quanto riguarda l'offerta di formazione professionale, le sue tipologie e i modelli di erogazione. La crisi sembra presentare ormai *caratteristiche non più emergenziali ma strutturali*, che richiedono forme di intervento necessariamente collegate a quelle avviate in questi anni.

Questo assunto sembra valere, ad esempio, per quanto riguarda la Regione **Marche**, in cui l'accordo Stato-Regioni del 2009 sembra aver fornito una forte spinta al cambiamento, comportando l'attivazione di significativi interventi nell'ambito della formazione continua: i beneficiari degli ammortizzatori in deroga sono stati quasi tutti lavoratori (90% contro un 10% in mobilità) mentre il 50% delle risorse disponibili è stato destinato a politiche attive, in primis la formazione. In questo contesto, è stato predisposto un modello d'intervento, inizialmente attivato dai CIOF (Centri per l'impiego, l'orientamento e la formazione, di natura pubblica). Tale modello, attivato anche in altre Regioni, prevede la presa in carico del lavoratore che accede all'ammortizzatore sociale in deroga, attraverso un colloquio di accoglienza, un colloquio di orientamento e la definizione di un bilancio di competenze, per avviare l'individuo verso un percorso di politica attiva. Sembra infatti che ci sia la volontà di trasformare questo nuovo modello, nato come intervento emergenziale, in un dispositivo di tipo strutturale, da applicare in futuro, al di là della crisi. L'integrazione tra gli interventi di sostegno al reddito (ammortizzatori sociali) e le politiche attive (tra cui la formazione), alla base dell'accordo, ha richiesto un'integrazione di *policy* a livello regionale. Ciò ha spesso comportato una revisione degli assetti organizzativi e quindi, in ragione della crisi, diversi sistemi regionali si stanno muovendo nella direzione di un'*integrazione tra politiche* del lavoro e politiche della formazione. Ciò sia a livello amministrativo-istituzionale (fra assessorati al lavoro e alla formazione) che finanziario (utilizzo sinergico di fondi di natura diversa: FSE, fondi interprofessionali o nazionali per gli ammortizzatori sociali).

Questo processo è evidente nella Provincia autonoma di **Trento** in cui – come descritto nei precedenti paragrafi – si punta a realizzare una programmazione integrata fra le politiche a finanziamento provinciale ed europeo e a promuovere una coerente attuazione delle politiche attive e passive del

44 Con tale accordo, rinnovato nell'aprile del 2011, e con l'articolo 19 della Legge 2/2009, si è definita la cornice normativa e procedurale per l'integrazione tra fondi nazionali ed europei (FSE) da una parte, e tra politiche attive e passive del lavoro, dall'altra. Caratteristica principale di tali accordi è il principio di *condizionalità*, ovvero l'erogazione degli ammortizzatori sociali viene subordinata alla somministrazione di interventi di attivazione (formazione, orientamento, sostegno all'autoimprenditorialità, ecc.). In altre parole, la possibilità di utilizzare i fondi comunitari per gli ammortizzatori sociali è condizionata dalla contemporanea attivazione di misure di politica attiva del lavoro per i beneficiari, così come richiesto dalla Commissione europea.



lavoro per il tramite della agenzia del lavoro⁴⁵. Nelle Regioni **Veneto** e **Lombardia** invece il sostegno al reddito e le misure di politica attiva trovano un punto di connessione con la strutturazione del già citato sistema delle doti, sulla base del quale si intende realizzare forme di integrazione tra politiche attive del lavoro e della formazione. In particolare, in Lombardia, è previsto il sostegno dei lavoratori colpiti dalla crisi che percepiscono ammortizzatori sociali in deroga, cassa integrazione straordinaria o che sono iscritti a liste di mobilità ordinaria attraverso interventi di riqualificazione o ricollocazione⁴⁶.

In molti contesti regionali, le politiche riguardanti le misure di contrasto alla crisi, progettate in questi anni, potrebbero quindi rappresentare una sfida rilevante per la ridefinizione delle politiche attive. Una sempre più stretta integrazione delle politiche su obiettivi comuni può rappresentare un motivo per la ricerca di nuovi assetti da dare all'impianto delle *policy*, dotati di una tempestiva ed efficace capacità di reazione ai fenomeni di contrazione dei livelli occupazionali. Alcune amministrazioni regionali sembrano provare ad instaurare un rapporto meno occasionale e più continuativo tra soggetti che precedentemente non dialogavano (Istituzioni, Parti sociali, Imprese, Enti formativi, Centri per l'impiego) attraverso l'istituzione di luoghi permanenti di confronto come tavoli tecnici o cabine di regia. Ne consegue che uno dei fattori di successo per gli interventi anticrisi può essere quello della *concertazione* e la condivisione delle strategie con ampie platee (rappresentanze politiche ed istituzionali, parti sociali, aziende, scuole, università e altri *stakeholder*). Una delle difficoltà (ma anche una potenzialità e, in diversi casi, un risultato) nell'attuazione dell'Accordo Stato-Regioni, è consistita proprio nella costruzione di occasioni di analisi del sistema formazione-lavoro.

In provincia di **Trento**, ad esempio, l'assetto della programmazione, inclusa la costruzione del sistema integrato di politiche attive e passive del lavoro, si innesta su un modello virtuoso di concertazione che data almeno dagli inizi degli anni Ottanta, particolarmente prezioso nella fase della crisi, e che ha strutturato nel tempo un modello di dialogo e di costruzione comune, anche in funzione dell'esercizio dell'autonomia.

45 L'assetto del sistema di politiche attive della Provincia di Trento è compreso nel "Documento degli interventi di politica del lavoro", che prevede interventi anticrisi sia per lavoratori occupati che disoccupati o a rischio di espulsione. Nel primo caso, opera il sistema della formazione continua, con erogazione dei finanziamenti su domanda, attraverso la modalità a sportello, che garantisce flessibilità e rapidità di erogazione. I destinatari sono le imprese o singoli lavoratori, che presso i Centri per l'impiego vengono supportati nel definire un progetto di sviluppo individuale. La formazione per disoccupati prevede invece un'offerta formativa a bando, con l'identificazione di una ventina di figure in funzione degli sbocchi occupazionali (vedi paragrafi precedenti). Una serie di nodi di accesso sono garantiti all'utenza grazie all'azione dei Centri per l'impiego, che svolgono una funzione di orientamento e di supporto nella scelta dei percorsi maggiormente idonei a facilitare un reinserimento nel mondo del lavoro. Sono inoltre previste azioni di inserimento in azienda per individui e gruppi di disoccupati, con una formazione gestita totalmente all'interno dell'azienda, seguita da un periodo di assunzione a tempo determinato.

46 Per la dote riqualificazione, i destinatari sono i lavoratori in cassa integrazione guadagni in deroga, occupati presso aziende che hanno presentato richiesta; per la dote ricollocazione, oltre ai precedenti, i destinatari sono lavoratori provenienti da aziende (ubicata in Lombardia) che si trovino in mobilità in deroga, in cassa integrazione straordinaria, in mobilità ordinaria ex L. 223/91 o L. 236/93 purché residenti o domiciliati in Lombardia. Nel primo caso, viene definito un piano di intervento personalizzato (PIP) che può prevedere percorsi di formazione, coerenti con le figure professionali presenti all'interno dell'azienda, o un servizio di *coaching* per la valorizzazione e lo sviluppo delle competenze personali, erogabile individualmente o in piccoli gruppi. La dote ricollocazione prevede un PIP che porta o ad un percorso di inserimento lavorativo, finalizzato all'attivazione di un rapporto di lavoro, attivabile anche con più operatori contemporaneamente o un percorso di autoimprenditorialità.



Anche la Regione **Emilia-Romagna** ha messo in campo da tempo strumenti utili a fronteggiare gli effetti della crisi economica, lavorando fianco a fianco con il sistema della rappresentanza istituzionale, economica e sociale del territorio. Frutto di questo lavoro è un pacchetto di misure, sostenute economicamente con risorse pubbliche, che rappresentano un concreto sostegno alle imprese, ai lavoratori e alle famiglie per attraversare e superare questa difficile fase congiunturale. Nel dicembre 2011 è stato siglato il "Patto per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" che definisce i criteri base necessari per affrontare la crisi: lavoro e impresa, qualità sociale e sostenibilità dello sviluppo. Il nuovo accordo, sottoscritto da Regione Emilia-Romagna, UPI, ANCI, UNCEM e Lega Autonomie, Unioncamere, associazioni imprenditoriali, organizzazioni sindacali regionali, Abi e rappresentanti del terzo settore, supera il precedente "Patto per attraversare la crisi" dell'8 maggio 2009: ciascun soggetto, infatti, nel proprio ambito d'azione o di rappresentanza, dovrà sostenere le scelte strategiche generali non solo per proseguire il cammino per andare oltre la crisi, ma per cambiare passo e supportare una nuova stagione di crescita e sviluppo della società emiliano-romagnola. Gli assi fondamentali su cui si vuole orientare lo sviluppo sono fondati sul sapere, sulla *green economy* e sul made in Italy. Centrale sarà, infatti, il sostegno dell'export, le riforme strutturali delle istituzioni e della pubblica amministrazione, del welfare e del mercato del lavoro ma anche una forte spinta alla ricerca e alla innovazione⁴⁷.

Oltre all'integrazione tra politiche attive e passive, tra politiche del lavoro e della formazione, e tra fonti finanziarie diverse, un'altra caratteristica prevalente degli interventi anticrisi è quella della loro *flessibilità e modularità*. Si tratta in molti casi di percorsi personalizzati, definiti sulle specificità del lavoratore e delle caratteristiche del tessuto produttivo del territorio. In tal modo, la qualità dell'offerta formativa si misura verificando la reale efficacia degli interventi di politica attiva rivolti a persone che hanno perso o che rischiano di perdere il posto di lavoro.

In **Friuli Venezia Giulia**, ad esempio, si è cercato di attuare interventi incisivi, creando una sinergia forte fra i Centri per l'impiego e gli enti di formazione. Le risorse FSE rese disponibili, a partire dall'accordo del 2009 per la copertura parziale degli ammortizzatori sociali in deroga, sono ingenti e in ciascuna provincia è stato individuato un raggruppamento di enti di formazione, selezionato attraverso un bando, che si relaziona con i Centri per l'impiego che gestiscono la presa in carico dei lavoratori disoccupati, percettori di ammortizzatori sociali o in mobilità. Sulla base delle caratteristiche dei lavoratori ed eventuali richieste specifiche delle imprese sul territorio, i Centri per l'impiego prendono contatto con il raggruppamento di enti individuato in quella determinata provincia, e in modo congiunto sono definiti percorsi formativi specifici, per favorire una collocazione o ricollocazione della persona. Questo processo prende avvio nel momento in cui viene siglato il "patto di intervento". Da quel momento l'ente di formazione è tenuto a presentare entro 10 giorni alla Regione un progetto, valutato entro 10 giorni (cercando di rispettare tempi molto rapidi) e dopo cinque giorni dall'approvazione l'intervento può partire.

47 A seguito della stipula del "Patto per la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", il 20 dicembre 2011 è stato sottoscritto l'"Accordo per l'utilizzo degli ammortizzatori in deroga 2012", in cui è stato concordato che proseguiranno gli interventi di ammortizzatori sociali in deroga già realizzati nel corso del triennio 2009/2011.



Anche in Provincia di **Torino** l'impatto dell'accordo è stato significativo⁴⁸: dal punto di vista della logica impiegata, si va sempre più verso una formazione, studiata nel proprio impianto come altamente flessibile, che possa realmente essere utile e spendibile dal lavoratore e dall'impresa, integrando la componente di riqualificazione delle competenze con le politiche attive del lavoro, all'interno di più ampi percorsi di accompagnamento. Gli esiti mediamente positivi non fanno escludere che ci siano stati problemi, tuttavia l'esperienza non ha precedenti nel contesto torinese per dimensioni dell'impatto e cambiamenti introdotti nella logica che sovrintende l'articolazione del sistema, e sta praticamente ridisegnando il sistema dell'offerta.

Con la crisi si è assistito inoltre a un *ampliamento della platea degli utenti*, con un maggiore accesso da parte di fasce di popolazione non raggiunte in precedenza dagli interventi⁴⁹. In molte Regioni si è registrato un aumento rilevante dei soggetti che accedono ai servizi di orientamento e formazione: soggetti in difficoltà per ragioni legate a fattori familiari, socio-culturali ed economici; extracomunitari; soggetti espulsi dai processi produttivi, con difficoltà a ricollocarsi. Ciò ha determinato l'accesso ai servizi da parte di un pubblico variegato, costituito, oltre che da fasce deboli, anche da una fascia medio-alta, che esprime una domanda di rafforzamento di competenze ad un livello elevato; si interviene, ad esempio, con il bilancio di competenze nei confronti di laureati, per razionalizzare la loro capacità di orientamento.

Nella Regione **Puglia**, ad esempio, a seguito della congiuntura di crisi, l'offerta è stata curvata sulle utenze più deboli e svantaggiate: disoccupati di lunga durata, donne, *drop-out*, ecc. Nella Regione **Piemonte**, sono andate moltiplicandosi a ritmo crescente le persone beneficiarie delle misure connesse alla crisi occupazionale e accanto ad esse una molteplicità di soggetti di età sempre più elevata, oltre che giovani che non hanno ancora sperimentato l'accesso al mondo del lavoro. Si ritiene auspicabile, pertanto, che anche tale Regione passi da un modello in cui le iniziative rivolte ad occupati e disoccupati mantengono una separazione dalle attività per i lavoratori colpiti dalla crisi, verso un diverso modello di riferimento che riesca a connettere i due filoni in maniera tale che i servizi attivati risultino accomunati da un orientamento volto alla soluzione di problemi sia occupazionali, sia di collocazione, di ricollocazione o di riconversione, secondo un approccio unitario ed integrato ed una logica maggiormente olistica, volta a tenere interrelate le diverse aree di intervento del sistema.

48 Negli ultimi due anni e mezzo i beneficiari di azioni rivolte a soggetti in cassa integrazione, o mobilità in deroga, nella provincia di Torino, sono giunti a toccare la soglia dei 30 mila, di cui 12 mila sono stati inseriti in percorsi di formazione. Rispetto a tre anni fa, l'offerta formativa attualmente appare completamente ridisegnata, articolata su una gamma di 1300 corsi opzionabili, con forti elementi di flessibilità dell'offerta. Il fatto che entro il limite dei quindici giorni il lavoratore in mobilità debba essere inserito entro un percorso formativo ha fatto evolvere il sistema in termini di flessibilità e di attenzione all'impresa.

49 In apparente contraddizione rispetto all'aumento della domanda di formazione individuale, alcuni enti erogatori (Formedil nella provincia di **Pescara**, ERFAP UIL in **Campania**), denunciano, a seguito della crisi, una contrazione della domanda da parte delle imprese, che risulta circoscritta a pochi ambiti, ovvero soprattutto quello della sicurezza sul lavoro, a causa degli obblighi di legge, dell'informatica e della lingua inglese (solo per i settori dove c'è un maggiore contatto con il pubblico, come quelli turistico e commerciale). Probabilmente questa stagnazione nella domanda dipende da una difficoltà nel reperimento dei fondi da parte delle realtà imprenditoriali, oltre che da una scarsa fiducia nell'efficacia della formazione come strumento per uscire dalla crisi. Il tema degli investimenti in formazione da parte delle imprese in funzione anticrisi rientra tra gli aspetti approfonditi dalle rilevazioni INDACO-CVTS (Indagine sui comportamenti formativi delle imprese, cfr. Angotti, 2013).

In altre Regioni, specie nel Sud e nelle Isole, la strutturazione di interventi anticrisi è ancora a livello embrionale e, negli ultimi anni, c'è stata una pianificazione solo straordinaria, per rispondere all'emergenza prodotta dalla congiuntura. È il caso ad esempio della **Puglia**, in cui la programmazione delle attività formative, nell'ultimo biennio, è stata indirizzata dal Piano straordinario per il lavoro⁵⁰. Il piano prevede la convocazione nei momenti strategici della cosiddetta "cabina di regia", luogo di confronto e compensazione delle diverse istanze, composta dal partenariato istituzionale – Regione, province (con delega al 30% sulle attività formative) e tutti i soggetti istituzionali (osservatorio distretti produttivi, osservatorio per le opere pubbliche, comitato per il monitoraggio del sistema economico e delle aree di crisi, osservatorio regionale sul sommerso, commissione regionale per l'impiego, consiglieria di parità) – e dal partenariato economico e sociale. Quest'organo non solo ha declinato fabbisogni e linee di intervento del piano al momento della sua definizione ed elaborazione, ma viene convocato ad ogni suo passaggio di fase, ogni qualvolta devono essere prese decisioni che ne determinano indirizzo ed orientamento strategici. Un ruolo particolarmente attivo, sul versante esterno, è giocato dal partenariato economico e sociale, che sotto il coordinamento organizzativo dell'area politiche per lo sviluppo economico, lavoro e innovazione, deve contribuire a dettagliare gli interventi, a valutarne gli effetti, a revisionare le linee di intervento.

2.2 L'impatto della crisi sulle modalità di rilevazione ed analisi dei fabbisogni professionali e formativi

È opinione diffusa fra gli attori dei sistemi del lavoro e della formazione intervistati che l'urgenza di rispondere rapidamente ai mutamenti della domanda nel mercato del lavoro prodotti dalla crisi, ricostruendo i relativi profili formativi, imponga oggi un adeguamento delle metodologie tradizionalmente utilizzate per rilevare i fabbisogni professionali e formativi. Queste non riescono più a restituire un soddisfacente sistema previsionale, a causa della eccessiva complessità dei sistemi informativi che non consentono più di intercettare in tempo le trasformazioni che continuamente intervengono nel mercato del lavoro. Per dotare il sistema di una maggiore capacità reattiva e proattiva, i tempi di produzione delle analisi dovrebbero essere molto più ridotti (e tendenzialmente immediati). L'attuale configurazione dei sistemi informativi richiede, infatti, un ciclo di vita considerato troppo lungo per poter essere efficace nel fornire indicazioni utili per la programmazione di un'offerta formativa collegata alle esigenze sempre più mutevoli e incostanti delle imprese. Sarebbe dunque necessario progettare nuovi strumenti di analisi e di previsione orientati ad una maggiore tempestività e ad una logica di *just in time*. A causa delle caratteristiche strutturali e della velocità con cui si manifestano gli effetti della crisi, molti sistemi di rilevazione non sembrano essere in grado di giungere ad una visione esaustiva; occorre inoltre coinvolgere maggiormente le realtà imprenditoriali e gli attori presenti sul territorio.

Un caso emblematico è quello della Regione **Piemonte**: in questa realtà l'ultima rilevazione dei fabbisogni (indagine SPIN/RIF) è stata condotta nel 2008 ed avrebbe coperto teoricamente il triennio

50 Si veda per maggiori dettagli il par. 1.1.



successivo. Il sopraggiungere della crisi ha introdotto elementi del tutto inattesi, che hanno posto in evidenza i limiti del dispositivo d'indagine. La linea di tendenza attuale è di utilizzare diverse fonti, in particolare le comunicazioni obbligatorie, benché queste non rappresentino una fonte di tipo previsionale. Sono allo studio modelli più raffinati che associano l'analisi sulle comunicazioni obbligatorie a proiezioni sulle figure professionali⁵¹. Pare quindi opportuno, secondo l'opinione di diversi referenti istituzionali, partire dalle comunicazioni obbligatorie e definire momenti di concertazione in cui se ne analizzino i dati, corroborandoli con ulteriori informazioni provenienti dalle parti sociali; l'azione di supporto e di immissione nel sistema di indicazioni tempestive fornite dalle parti sociali può rappresentare un elemento chiave in una situazione fluida ed indeterminata, quale quella successiva al manifestarsi della crisi. Poiché la decodifica delle informazioni risulta più gestibile al livello sub-provinciale, si registra l'avvio di sperimentazioni a livello di bacino dei Centri per l'impiego provinciali. In **Lombardia** si è prestata invece maggiore attenzione allo sviluppo di attività di rete, alimentando lo scambio di dati tra regione e parti sociali.

2.3 L'impatto della crisi sul sistema di relazioni con le imprese

Una sempre più stretta collaborazione tra agenzie formative e aziende in tutte le diverse fasi del processo formativo, dall'analisi dei fabbisogni alla progettazione degli interventi, alla valutazione degli esiti. È quanto auspicano i soggetti intervistati, evidenziando come chi ha un rapporto consolidato con il tessuto produttivo locale possiede un vantaggio competitivo sul mercato. Può inoltre contribuire al successo degli interventi anticrisi, in quanto l'integrazione tra politiche del lavoro e politiche della formazione può essere raggiunta più agevolmente potenziando i *network* tra mondo della formazione e mondo delle imprese. Le esperienze compiute nell'ambito dell'Accordo Stato-Regioni potrebbero essere considerate un laboratorio da cui ricavare buone prassi e dispositivi potenzialmente trasferibili. Le organizzazioni datoriali chiedono di attribuire una centralità ai percorsi formativi destinati ai beneficiari delle misure per la crisi che, condivisi con l'impresa, garantiscono una riqualificazione delle risorse umane all'interno del contesto aziendale. È quindi necessario che si operi con l'obiettivo di raggiungere una sempre maggiore contestualizzazione della formazione, in relazione alle esigenze espresse dai lavoratori e dalle aziende.

A tale proposito, si può vedere l'esperienza realizzata in **Friuli Venezia Giulia**, dove gli organismi formativi sono incoraggiati a prevedere attività svolte in impresa (*tirocini, stage, work experience*,

51 La sperimentazione più significativa fin qui condotta, sulla base dei nuovi modelli di analisi allo studio, è stata funzionale all'emanazione della Direttiva disoccupati 2012. In questo caso si è partiti dall'individuazione dei settori prioritari sulla base di una serie di informazioni statistiche provenienti da varie fonti (ISTAT, INPS, Unioncamere) per poi analizzarne dimensione e consistenza nelle varie aree territoriali, a livello regionale e in taluni casi provinciale. All'interno dei settori, grazie ad una serie di approfondimenti centrati sulle comunicazioni obbligatorie, si sono individuate le figure più pregnanti, tenendo conto anche delle indagini precedenti e dell'assetto dell'offerta formativa consolidata sul territorio. Si è poi fornita agli organismi di programmazione secondaria delle province una messe di informazioni utili riguardanti i dati reperiti da Movimprese, disoccupazione INPS, risultati delle comunicazioni obbligatorie, incrociandoli con le figure professionali, analizzandone inoltre l'andamento nella fase di crisi.

ecc.); in questo senso il coinvolgimento delle aziende è sostanziale e concreto, sin dalla fase di progettazione, in quanto nelle proposte formative devono essere indicate le imprese coinvolte.

Anche in **Veneto** il sopraggiungere della crisi economico-finanziaria ha dato impulso alla costituzione del sistema delle doti lavoro, caratterizzato dalla scelta della formazione diretta in impresa e dalla ricerca di nuove modalità con cui riconoscere le competenze acquisite come esito di attività esercitate in contesti esperienziali di lavoro. Con ciò si è data continuità a una serie di azioni di sistema precedentemente sviluppate sui temi della certificazione e validazione degli apprendimenti in contesti formali, non formali ed informali.

Interessante, a questo proposito, anche l'esperienza della Provincia di **Pesaro e Urbino** che, per supportare il tessuto produttivo nell'attuale periodo di crisi, ha sviluppato quella che viene considerata anche una strategia di "aggancio" delle imprese, basata sull'offerta di *check-up* aziendali, che ha coinvolto circa 400 realtà imprenditoriali. In particolare, le imprese, soprattutto piccole e micro, potevano avere un contributo per tre tipi di *check-up*: organizzativo, strategico e patrimoniale-finanziario. Se il *check-up* evidenziava anche un problema di formazione, l'azienda poteva presentare, con modalità *just in time*, un progetto formativo, che la provincia riteneva prioritario, fornendo una risposta immediata.

2.4 Conclusione: punti di forza e di debolezza degli interventi anticrisi

In molte realtà regionali, il tema della crisi economica è emerso spontaneamente, nelle discussioni scaturite all'interno dei focus group, come elemento di contesto dal quale è impossibile prescindere nella descrizione del panorama della formazione professionale.

Tutte le amministrazioni regionali hanno attivato qualche forma di intervento formativo a contrasto della crisi economica, ma è molto difficile effettuare una lettura trasversale di tali dispositivi, data l'estrema *eterogeneità* e *frammentazione* dei diversi modelli regionali, e l'assenza di una regia forte a livello nazionale. Eppure una maggiore omogeneità e osmosi tra i vari sistemi formativi regionali sarebbe auspicabile al fine di agevolare la mobilità territoriale dell'utenza, che appare invece legata alla propria regione di appartenenza, vincolo che non facilita l'inserimento occupazionale in tempi di crisi.

Gli interventi anticrisi hanno comportato un notevole impiego di risorse economiche e organizzative⁵², sia a livello regionale che nazionale, tant'è vero che alcune Regioni, come ad esempio il **Lazio**, hanno concentrato l'azione programmatica principalmente su questo tipo di misure. Ciò impone una valutazione costi/benefici⁵³ di tali interventi, operazione sicuramente non facile e che esula dagli

52 Dal punto di vista organizzativo, notevoli sforzi sono stati fatti, sia a livello centrale che regionale, per ridurre gli eccessi di burocrazia e snellire e velocizzare le procedure di assegnazione degli interventi e delle indennità, proprio in considerazione dell'importanza di un'erogazione tempestiva dei sussidi di disoccupazione e di mobilità, e dei percorsi formativi ad essi collegati.

53 A 24 mesi dall'inizio del trattamento, il 52,8% dei lavoratori in mobilità in deroga (sostenuta da servizi di politica attiva ma da minori incentivi automatici all'assunzione) ha sottoscritto almeno un rapporto di lavoro (di cui 16,8% di carattere permanente, l'84,2% di carattere temporaneo), mentre tra i lavoratori in mobilità ordinaria (sostenuta esclusivamente da consistenti incentivi all'assunzione) solo il 47,9% ha sottoscritto almeno un rapporto di lavoro, di cui il 10,8% di carattere permanente, l'89,2% di carattere temporaneo (Cfr. ISFOL, 2012, p. 99 e ss).



obiettivi del presente paper, ma che non può prescindere da una attenta disamina dei punti di forza e di debolezza degli interventi stessi.

Da quanto finora esposto si può dire che negli interventi messi in atto, nelle varie Regioni, contro la crisi, si ritrovano, amplificati, i medesimi punti di forza e di debolezza che caratterizzano il sistema della formazione nel suo complesso. Infatti, tra i punti di forza, o meglio tra i fattori critici di successo degli interventi formativi a sostegno delle misure anticrisi, si può annoverare l'integrazione tra politiche della formazione e politiche del lavoro attraverso la concertazione e la condivisione di strategie; di conseguenza la creazione di rapporti più stretti tra formazione e mondo delle imprese; una formazione di qualità, personalizzata, flessibile e modulare, che ruoti attorno alle esigenze di un'utenza sempre più ampia e variegata; metodologie di rilevazione ed analisi dei fabbisogni professionali e formativi più snelle ed efficienti. Diversamente, in assenza di un dialogo concertativo o di ben precise strategie di programmazione, gli interventi formativi programmati in funzione anticrisi rischiano l'autoreferenzialità o peggio l'insuccesso.

Per questo motivo molti interlocutori hanno sottolineato l'importanza del sistema di *orientamento*⁵⁴, soprattutto laddove l'offerta è molto ampia e non di rado sovrapposta e l'utente potrebbe far fatica a comprendere quali siano le possibilità offerte, soprattutto quelle più adeguate ad uno sviluppo di competenze in relazione al suo profilo ed alle sue aspettative.

Più in generale, sulle politiche formative anticrisi, se da un lato può essere condivisibile che le persone vadano in formazione, anche obbligandole, per ottenere forme di reddito integrativo, non bisogna sottovalutare l'importanza della *motivazione* a seguire un percorso formativo. Secondo i principi dell'andragogia⁵⁵, infatti, quando la formazione riguarda soggetti adulti, se la motivazione è puramente estrinseca (ad esempio: ottenere un reddito aggiuntivo) e non anche intrinseca (l'interesse e la curiosità per i contenuti della formazione), i risultati dell'apprendimento possono essere inferiori alle aspettative. Da ciò deriva l'importanza di cataloghi non predefiniti ma costruiti *ad hoc* sulla base delle esigenze dell'utenza: esigenze che devono tener conto anche delle caratteristiche del tessuto produttivo locale e delle sue potenzialità di riconversione e di sviluppo.

Bisogna anche osservare che, nella prospettiva del *life long learning*, la formazione non andrebbe confinata nei periodi di più o meno temporanea sospensione dal sistema produttivo, ma dovrebbe accompagnare l'intera vita della persona, indipendentemente dal suo status occupazionale.

Per le sue caratteristiche, inoltre, la formazione si connota come una modalità di intervento la cui efficacia, sia per gli individui che per le imprese, si misura in termini più *preventivi* che curativi. In altre parole, al pari di altri investimenti intangibili, gli effetti della formazione si possono misurare nel medio-lungo periodo, in termini di maggiore spendibilità sul mercato del lavoro per gli individui, e/o maggiore

54 Avere un buon sistema di orientamento, che aiuti le persone a scegliere il percorso più adatto alle loro esigenze, è importante soprattutto nelle regioni, come ad esempio la Sardegna, che hanno utilizzato la metodologia dei *voucher*, ovvero buoni formativi a disposizione dell'utenza, da "spendere" all'interno di un catalogo regionale appositamente predisposto.

55 Sui presupposti fondamentali del modello andragogico, cfr. Knowles, Holton, Swanson, 2008.



competitività per le imprese⁵⁶. Perché abbiano effetti anche nel breve periodo a livello occupazionale, è necessario che gli interventi basati sulle politiche di attivazione siano strategicamente accompagnati da politiche di crescita e sviluppo, come è successo in **Emilia Romagna**. Insomma, formare i disoccupati affinché possano reinserirsi nel sistema produttivo può non essere sufficiente, se nel contempo il mercato del lavoro è saturo e non si crea nuova occupazione: senza investimenti per lo sviluppo (ricerca, innovazione, infrastrutture, *green economy* ecc.), la coniugazione di politiche attive e passive rischia di essere solo un costoso palliativo per la crisi in atto.

56 Ad esempio, nella Regione Sicilia, i rappresentanti degli enti formativi che prestano i loro servizi al mondo imprenditoriale hanno osservato che le aziende che hanno investito in formazione nel periodo 2007-2008, oggi resistono meglio alla crisi, perché più competitive.



3 IMPATTO DELLA CRISI SUL SISTEMA DELL'OFFERTA E STRATEGIE DI SUPERAMENTO

Fra gli obiettivi dell'indagine OFP vi era quello di rilevare gli effetti della crisi economica sulle attività delle agenzie formative, in parallelo con quanto viene rilevato sulle imprese attraverso l'indagine INDACO (Angotti, 2013). In effetti, la crisi economica sembra aver prodotto diversi effetti negativi sul sistema della formazione professionale negli ultimi anni. Vediamo quali sono i principali, dopo aver cercato di individuare, ad un primo sguardo, quelle categorie di organismi che sembrerebbero aver mostrato una maggiore capacità di resistenza.

3.1 Principali effetti della crisi sul sistema dell'offerta di formazione professionale. Tipologia e diffusione

Le strutture che non sembrano aver subito particolari ripercussioni, a seguito della crisi, rappresentano appena l'11,5% del totale (tabella 1). Una maggiore concentrazione di questo tipo di ente si ritrova nelle regioni del Nord-ovest. La crisi sembra inoltre aver inciso con minor forza su quelle strutture che non operano in modo prevalente nel campo della formazione professionale ma, soprattutto, sembra abbia appena lambito quelle di maggiori dimensioni (in particolare, quelle con un organico superiore ai 100 dipendenti).

Tabella 1 - Criticità che hanno influito sulle attività delle strutture formative negli ultimi tre anni, per area geografica (%)

		Riduzione finanziamenti pubblici	Ritardo erogazione finanziamenti pubblici	Calo domanda individui e imprese	Difficoltà di accesso al credito	Nessuna criticità
Totale		58,6	48,2	35,9	18,1	11,5
Area geografica	Nord -ovest	59,1	44,0	29,9	16,7	16,2
	Nord-est	77,8	41,2	27,7	11,8	9,1
	Centro	56,4	43,2	45,0	15,5	12,1
	Sud e Isole	50,0	58,3	37,9	24,0	9,0
Attività nell'ambito della FP	Esclusiva	54,3	49,3	33,0	20,2	11,2
	Prevalente	72,6	60,9	37,8	20,6	6,0
	Non prevalente	57,2	39,2	39,1	13,4	15,2
Organico a tempo indeterminato (n. dipendenti)	0-2	54,4	51,0	40,0	22,1	14,2
	3-5	57,6	52,3	42,4	21,0	7,2
	6-10	58,8	44,6	36,5	17,8	11,7
	11-50	64,7	39,0	28,6	10,6	9,2
	51-100	73,7	71,9	11,6	18,4	4,3
> 100	56,9	33,4	11,4	-	43,1	

Nota: il totale % può essere superiore a 100 perché erano possibili più risposte. Non è presente la modalità "Altro"
Fonte: ISFOL, Indagine OFP 2012 [Indagine sull'Offerta di formazione professionale in Italia]

Il tipo di difficoltà maggiormente diffusa, fra quelle che le strutture formative intervistate dichiarano di aver subito a causa della crisi negli ultimi tre anni, è senz'altro rappresentata dalla riduzione dei finanziamenti pubblici (58,6%) e dal ritardo nell'erogazione di quelli disponibili (48,2%). Tali difficoltà si

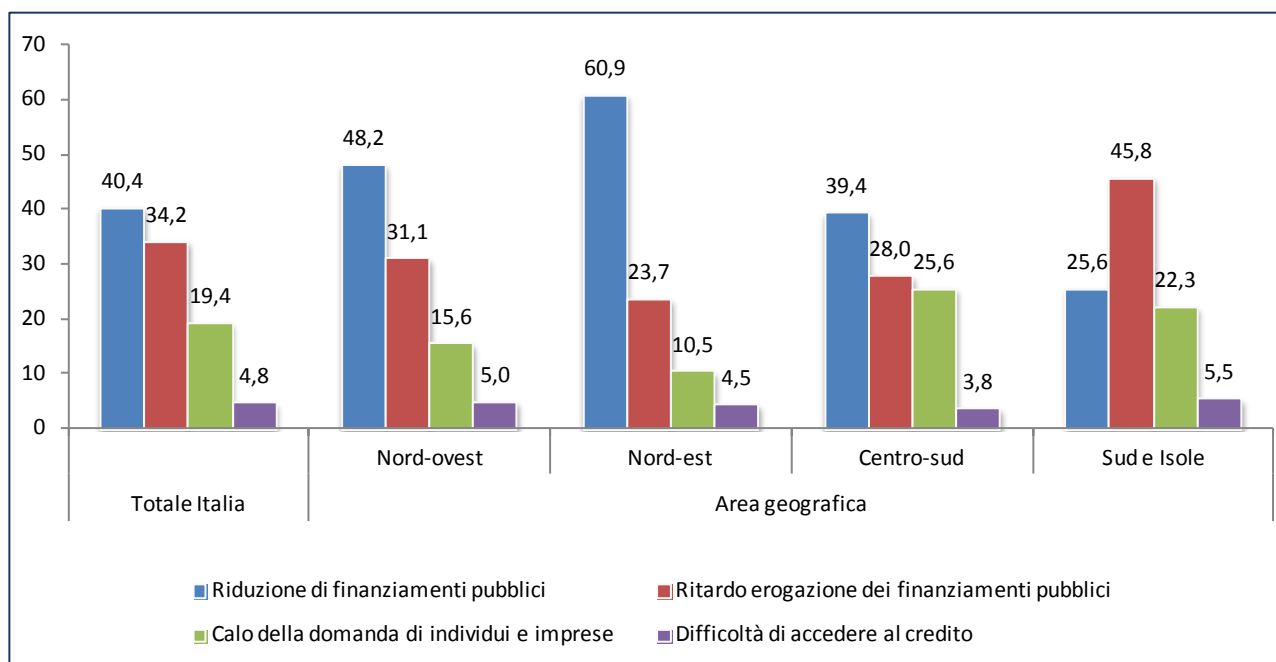
sono manifestate in modo rilevante in tutte le aree del paese; tuttavia, mentre le agenzie formative meridionali lamentano soprattutto di aver subito ritardi nell'erogazione dei finanziamenti (58,3%), la riduzione dei fondi sembra abbia influito in modo particolare sulle strutture dislocate nel Nord-est (77,8%), così come fra quelle che hanno un impegno prevalente nel campo della formazione (72,6%) o una dimensione medio-grande (fra 64,7 e 73,7%).

Un'altra grave conseguenza prodotta dalla crisi è costituita, per il 35,9% delle strutture, dal calo consistente della domanda di formazione riscontrato da parte di individui e imprese, avvertito soprattutto nelle regioni centrali (45%) e fra gli enti di minore dimensione.

Non va però sottovalutata un'altra grave criticità del sistema, in particolare in tempi di crisi, rappresentata dalla difficoltà che molte agenzie hanno nell'ottenere credito dalle banche: il 18,1% delle strutture ha sperimentato negli ultimi anni questa difficoltà, che sembra aver colpito maggiormente gli enti operanti nel Sud (24%) e quelli di dimensione più contenuta, e in misura ridotta nel Nord-est.

La figura 1 mostra come gli effetti negativi prodotti dalla crisi, che abbiamo riscontrato essere maggiormente diffusi fra gli organismi formativi – vale a dire la riduzione dei finanziamenti e i ritardi nella loro erogazione – rappresentano anche le principali criticità che hanno influito sulle loro attività: il 40,4% e il 34,2% delle strutture intervistate hanno infatti affermato che sono queste le criticità più gravi, in ordine di importanza (ma anche in questo caso la gerarchia si ribalta fra quanto dichiarato dalle strutture del Meridione e da quelle del Nord-est), seguite dalla caduta della domanda, particolarmente avvertita nel Centro-sud.

Figura 1 – Principale criticità che ha influito sulle attività delle strutture formative negli ultimi tre anni, per area geografica (% - 1a citata in ordine di importanza)



Nota: non sono presenti le modalità "Nessuna criticità" e "Altro"
 Fonte: ISFOL, Indagine OFP 2012 [Indagine sull'Offerta di formazione professionale in Italia]



Uno scenario di questo tipo, prodotto dalla crisi, registra il manifestarsi di iniziative conseguenti da parte delle strutture, di segno altrettanto negativo. Basti pensare che quasi la metà (47,3%) degli enti ha dovuto ridurre, negli ultimi tre anni, il volume di attività, mentre ben un terzo (31%) ha pagato con ritardo gli stipendi al personale. Nelle regioni meridionali, quest'ultimo fenomeno è stato particolarmente diffuso, riguardando il 46% delle strutture.

Ulteriori conseguenze, abbastanza diffuse fra gli organismi intervistati, hanno riguardato il trattamento del personale e, in particolare, la necessità di assumere personale con forme contrattuali atipiche (28,5%), la vera e propria riduzione del personale, che ha riguardato un ente su quattro (26%) anche se è stato un comportamento meno diffuso fra gli organismi operanti esclusivamente nella formazione professionale e i grandi enti, e infine l'introduzione di forme di flessibilità dell'orario di lavoro (12,4%) (tabella 2).

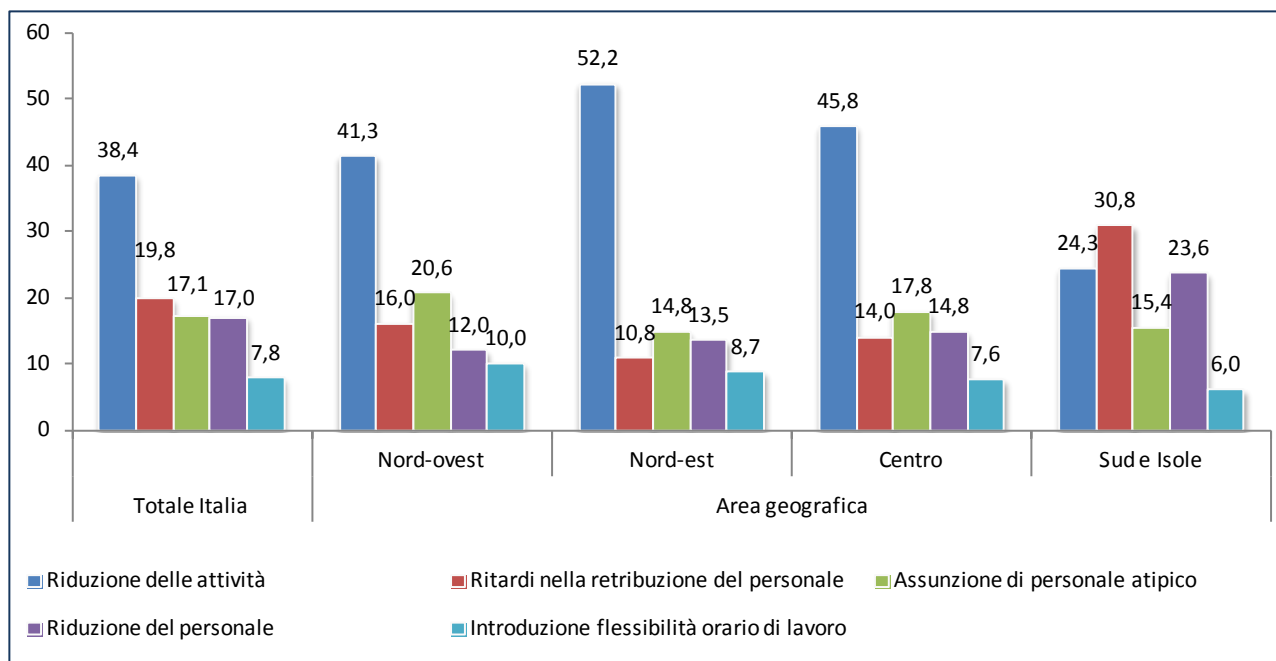
Tabella 2 - Conseguenze delle criticità che hanno influito sulle attività delle strutture formative negli ultimi tre anni, per area geografica (%)

		Riduzione delle attività	Ritardi nella retribuzione del personale	Assunzione di personale atipico	Riduzione del personale	Introduzione flessibilità orario di lavoro
Totale		47,3	31,0	28,5	26,0	12,4
Area geografica	Nord-ovest	46,4	24,9	29,8	23,1	14,1
	Nord-est	56,7	18,1	23,5	24,8	15,8
	Centro	56,4	24,3	26,9	22,1	12,7
	Sud e Isole	37,0	46,0	31,2	31,2	9,3
Attività nell'ambito della FP	Esclusiva	47,0	34,2	30,6	16,5	11,6
	Prevalente	43,1	34,8	32,6	31,0	14,9
	Non prevalente	50,5	23,5	22,6	38,1	12,2
Organico a tempo indeterminato (n. dipendenti)	0-2	48,6	34,8	41,7	31,1	6,8
	3-5	41,4	33,2	27,4	19,6	12,7
	6-10	42,7	23,9	25,5	23,3	24,3
	11-50	57,5	27,3	16,9	25,6	10,5
	51-100	41,2	34,4	6,1	43,0	16,6
	> 100	44,3	28,3	21,4	10,2	11,7

*Nota: il totale % può essere superiore a 100 perché erano possibili più risposte. Non è presente la modalità "Altro"
Fonte: ISFOL, Indagine OFP 2012 [Indagine sull'Offerta di formazione professionale in Italia]*

Oltre ad essere la conseguenza più diffusa, la riduzione delle attività è di gran lunga considerata anche la più rilevante, per il 38,4% degli intervistati, tranne che nel Sud, dove la crisi ha spinto gli enti a ritardare i pagamenti del personale, probabilmente anche a causa di una minore opportunità di accesso al credito rispetto a quanto avviene nel Nord. La figura 2 mostra come anche in questo caso i comportamenti delle strutture formative dislocate nelle regioni del Sud siano molto diversi rispetto a quanto avviene nelle altre aree del paese.

Figura 2 – Principale conseguenza delle criticità che hanno influito sulle attività delle strutture formative negli ultimi tre anni, per area geografica (% - 1a citata in ordine di importanza)



Fonte: ISFOL, Indagine OFP 2012 [Indagine sull'Offerta di formazione professionale in Italia]

3.2 Strategie anticrisi adottate dalle strutture formative

Se guardiamo ora al modo in cui hanno reagito le strutture formative alle grandi difficoltà prodotte dalla crisi, emerge un quadro tutto sommato positivo: la prima notizia è che una reazione si è quasi sempre manifestata (sono appena il 2,1% gli enti che hanno scelto di mantenere un atteggiamento passivo di fronte alle avversità) e che quindi l'insieme degli organismi che compongono il sistema di formazione professionale sembra dimostrare un atteggiamento attivo, se non proattivo.

Diversificare sembra essere la parola d'ordine che accomuna gli enti al Nord come al Sud quando si tratta di adottare una strategia di contrasto alla crisi: si va dalla ricerca di un maggiore ampliamento e differenziazione dell'offerta (64,7%, con punte del 71,3% nel Nord-est) all'ampliamento delle reti di relazioni con il proprio territorio (45,7%), all'introduzione di innovazioni tecnologico-organizzative (25%). Tutte queste strategie risultano essere molto diffuse particolarmente nel Nord-est. Altre tipologie di azioni sono relative alla ricerca o all'accesso a fonti di finanziamento specifiche anti-crisi (22,7%) o alla ricerca di nuovi mercati (14%).

Una menzione a parte merita l'aggiornamento e riqualificazione del personale, che ha riguardato il 22% dei casi, con un interessante andamento nelle regioni centrali.

**Tabella 3 - Azioni a contrasto della crisi adottate dalle strutture formative, per area geografica (%)**

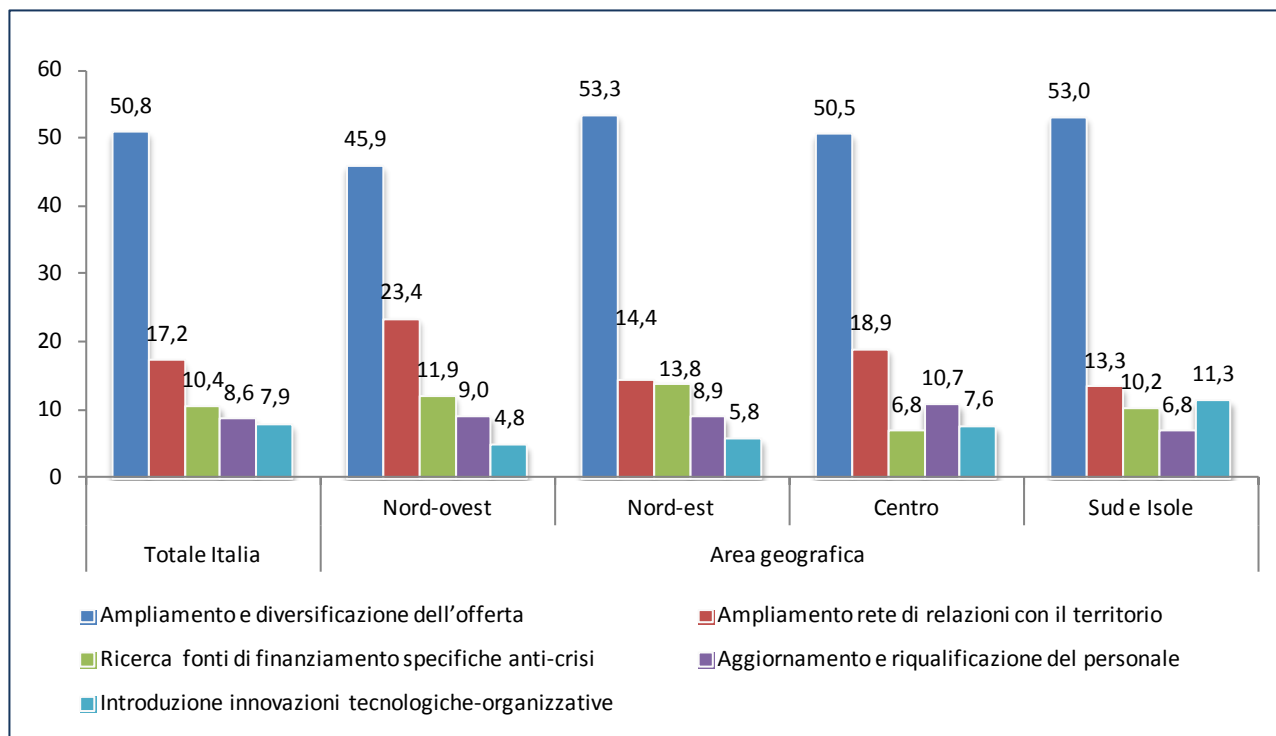
	Ampliamento e diversificazione dell'offerta	Ampliamento rete di relazioni territoriali	Introduzione di innovazioni tecnologiche-organizzative	Ricerca di finanziamenti anticrisi	Aggiornamento e riqualificazione del personale	Attivazione/ampliamento reti extra territoriali	Nessuna azione in particolare
Totale							
	64,7	45,7	25,2	22,7	22,4	14,0	2,1
Area geografica							
Nord-ovest	63,8	52,3	28,2	26,4	25,2	17,2	1,8
Nord-est	71,3	58,2	34,3	37,6	23,2	18,5	0,3
Centro	65,8	46,9	18,7	14,7	31,9	14,1	2,4
Sud e Isole	61,2	34,3	23,0	18,1	13,8	9,6	3,0
Attività nell'ambito della FP							
Esclusiva	69,2	40,2	23,7	23,7	26,6	8,6	2,7
Prevalente	63,3	47,0	22,8	35,7	19,3	19,3	1,5
Non prevalente	58,5	53,7	29,0	13,0	17,8	19,5	1,6
Organico a tempo indeterminato (n. dipendenti)							
0-2	60,1	38,0	24,9	21,1	16,4	11,8	2,8
3-5	68,5	46,4	9,7	18,5	21,2	20,7	1,3
6-10	67,6	48,7	21,1	17,6	29,5	15,5	4,3
11-50	72,8	55,0	46,9	35,5	26,2	8,7	0,4
51-100	28,4	40,8	27,3	21,1	30,4	12,6	2,4
> 100	43,3	46,5	30,5	19,0	5,4	9,4	..

Nota: il totale % può essere superiore a 100 perché erano possibili più risposte

Fonte: ISFOL, Indagine OFP 2012 [Indagine sull'Offerta di formazione professionale in Italia]

È interessante notare che mentre la percezione soggettiva delle criticità o il loro manifestarsi in termini oggettivi appaiono diversamente distribuite fra le strutture dislocate nelle regioni del Nord (in particolare del Nord-est) rispetto a quelle operanti nel Sud, viceversa le strategie di contrasto sembrano essere, tutto sommato, molto simili ovunque, se non nella diffusione quanto meno nella considerazione del loro grado di rilevanza. È quanto emerge chiaramente dalla figura 3, che mette in evidenza, fra l'altro, un interessante primato delle strutture meridionali nella introduzione di innovazioni tecnologico-organizzative.

Figura 3 - Principale azione a contrasto della crisi adottata dalle strutture formative, per area geografica (% - 1a citata in ordine di importanza)



Fonte: ISFOL, Indagine OFP 2012 [Indagine sull'Offerta di formazione professionale in Italia]



CONCLUSIONI

Il tema della crisi, da variabile esogena ai processi formativi, è divenuto, nel tempo, una variabile determinante dei processi stessi, al punto da condizionare fortemente i processi decisionali a monte e quelli attuativi a valle dei singoli Paesi e dei loro rispettivi sistemi economico-sociali. Si tratta di prendere atto del cambiamento intervenuto, che non è più congiunturale ma è divenuto ormai strutturale e tale da incidere fortemente sui sistemi economici, produttivi e su quelli della formazione nel loro complesso, con ripercussioni di segno negativo sulle imprese e sui lavoratori.

Pur fra difficoltà strutturali e criticità nella gestione degli effetti della crisi, le amministrazioni regionali e provinciali da un lato e le strutture formative dall'altro, dal 2009, si stanno muovendo per contenere gli effetti della recessione, elaborare strategie per il rientro al lavoro dei disoccupati e di sostegno alle imprese, che siano efficaci e sostenibili nel tempo e fornire risposte concrete.

Certamente le sfide che attendono i sistemi regionali, pur nella loro pervasività, possono rallentare e/o frenare lo sviluppo e la crescita dei sistemi stessi ma possono anche essere intese, con una visione prospettica e propositiva nella gestione dei processi legati alla crisi, come un'opportunità, per tentare di offrire delle occasioni di uscita e per compiere delle scelte decisive.

Sarebbe auspicabile che tali scelte avvenissero attraverso una logica orientata ad un agire condiviso fra tutti gli attori coinvolti – decisori pubblici, imprenditori, operatori della formazione, associazioni e utenti – che porti all'impiego, alla sperimentazione e alla convalida di nuovi modelli d'intervento sul territorio. In questo modo si potrebbe rendere attiva una programmazione e una gestione delle attività di formazione professionale improntate al contenimento degli effetti della crisi e alla proposta di modalità efficaci per un suo superamento.

In questo senso, nell'ambito dei sistemi regionali e provinciali, come è stato rilevato nelle pagine precedenti, già cominciano a profilarsi segnali di cambiamento nell'azione dei decisori e degli attori coinvolti, fra cui segnaliamo la raggiunta consapevolezza dell'importanza di lavorare congiuntamente sull'integrazione delle politiche formative e del lavoro mediante lo strumento della condivisione e della concertazione delle *policies*.

Ciò potrebbe dare luogo alla nascita di sinergie e di rapporti più intensi e duraturi fra operatori della formazione e imprese. Si pensi anche all'esigenza di mettere a punto percorsi formativi di qualità, con contenuti personalizzabili, fruibili e pensati sulla base dei fabbisogni professionali degli utenti, sfruttando in modo intelligente la modularità dei corsi.

Del pari, diventa opportuno condividere e iniziare a diffondere sul territorio di riferimento, regionale e provinciale, metodologie di raccolta e analisi dei fabbisogni formativi e professionali, i cui risultati confluiscono in un sistema di comunicazione inter-istituzionale a rete che sia aperto e a cui possano accedere le istituzioni, le imprese e i cittadini per consentire un reale incontro tra domanda e offerta. Andranno rafforzati ed estesi i servizi di orientamento, questione assai dibattuta ma ancora tutta da realizzare, soprattutto in quelle zone del territorio nazionale e locale in cui l'offerta si presenta ampia e variegata e, quindi, in grado di creare nell'utente una certa difficoltà nella scelta più opportuna per



ottenere lo sviluppo di quelle competenze necessarie per incrementare la sua capacità di permanere in modo attivo e soddisfacente nel mercato del lavoro.

Dal lato delle strutture formative, come si rileva nelle pagine precedenti, sono state assai poche quelle che non hanno adottato alcuna misura di contenimento della crisi (solo il 2,1% del campione), mentre la gran parte di esse, sia che operino in maniera esclusiva o prevalente nel campo della formazione professionale, si è mossa rispondendo con strategie differenziate e, in ogni caso, con la volontà di reagire proattivamente alle richieste pressanti che venivano dai propri utenti e dai committenti; fra le strategie adottate, particolare importanza rivestono le azioni volte all'ampliamento e alla diversificazione dell'offerta (ben il 64,7% del campione), quelle per l'ampliamento della rete di relazioni con il territorio (il 45,7%), l'introduzione di innovazioni tecnologico-organizzative (il 25,2%) e la ricerca o l'accesso a fonti di finanziamento anti-crisi (il 22,7%).

In buona sostanza, il sistema delle strutture formative, siano esse pubbliche o private, non è rimasto impassibile di fronte alla crisi e ha costruito nel tempo delle azioni di contenimento e di proposta che appaiono in grado di rispondere positivamente ai fenomeni diretti e indiretti provocati dalla crisi.

Per concludere, non possiamo non constatare che l'efficacia e la qualità globale dei sistemi regionali di formazione professionale, con tutti i sottosistemi che li costituiscono, devono restare fortemente ancorate sia alla loro capacità di saper rispondere in maniera efficace, tempestiva e concreta ai fabbisogni professionali, sociali e personali di cittadini, imprese e operatori della formazione professionale presenti sui territori, sia alla costante ricerca di logiche e di metodi condivisi, per non togliere centralità ai servizi formativi, a ogni livello di filiera, focalizzando l'attenzione su un loro sviluppo locale e territoriale, in cui gli standard di qualità e di efficienza-efficacia dei percorsi si coniughino con degli adeguati investimenti pubblici per la ripresa dell'economia e del lavoro.

D'altra parte, non si può dimenticare che uno degli elementi strutturali alla base delle attuali difficoltà di *governance* dei sistemi formativi rimane quello della loro estrema frammentazione e diversificazione a livello territoriale (Bonani 2010, Frigo 2010), che è un elemento pre-crisi e sul quale non si profila ancora una soluzione convincente.

Sono state tuttavia introdotte negli ultimi anni, nel sistema di istruzione e formazione professionale, alcune importanti innovazioni normative che operano nel senso di un rafforzamento della responsabilità delle Regioni e Province autonome nella costruzione di un sistema che produca l'adeguamento della normativa regionale e la sua modifica radicale, nella direzione di un sistema caratterizzato da una configurazione "unitaria" (ma non "unica"). Si dovrà, infatti, pervenire ad una acquisizione di standard nazionali, realizzando un'offerta formativa integrale e caratterizzata dal raggiungimento di mete di qualità sottoposte ad una forte governance (Nicoli, 2011).

A tal fine, come già auspicato da diversi autori già prima della crisi (cfr. ad es. Passuello, 2006) sarà centrale ottenere una reale disponibilità, da parte delle strutture formative, a promuovere ed assecondare il cambiamento, misurandosi con bisogni formativi inediti e complessi ed evitando di contribuire a costruire un'offerta che risponda solo a logiche burocratiche e funzionali e orientate ad accrescere la quantità dei progetti. Occorre invece ripensare profondamente obiettivi e modi di fare formazione, promuovendo contesti organizzativi primariamente orientati allo sviluppo delle persone.



BIBLIOGRAFIA

- Angotti R. (a cura di), *Caratteristiche strutturali ed evoluzione dell'offerta di formazione aziendale nel periodo 2005-2010. Dati INDACO-CVTS*, Isfol Research Paper, n. 6/2013, Roma, 2013
- Bonani G. P., "La formazione e i suoi sprechi", in *Mondoperaio*, dossier/regioni, n. 2/2010, Roma, 2010
- CNOS FAP, *La costruzione del sistema dell'Istruzione e Formazione Professionale nelle Regioni: opinioni degli Assessori regionali*, allegato a *Rassegna CNOS*, Pellerey M. (a cura di), n. 1, Roma, 2009
- CNOS FAP, *Catalogo delle attività formative 2011/12*, Roma, 2012
- Dordit L., "La valutazione dei sistemi educativi: alcune linee di tendenza nei processi di riforma in corso in area OCSE" in *Rassegna Italiana di Valutazione*, anno XV, n. 49, pp. 63-76, Trento, 2011
- Damme D. V., Karkkainen K., "OECD Education today Crisis Survey 2010: The Impact of the Economic Recession and Fiscal Crisis on Education in OECD Countries", *OECD Education Working Papers*, No. 56, OECD Publishing, 2011
- Dordit L., *Accountability e processi di riforma dei sistemi educativi in area Ocse Valutazione multidimensionale, finanziamento delle istituzioni scolastiche e reclutamento degli insegnanti*, Provincia autonoma di Trento-IPRASE, Trento, 2012
- Drezadore M., *Coniugare equità e qualità. Innalzamento per tutti delle competenze di base, professionali e riconoscimento delle eccellenze*, in Capuano M. R. e Fusco M. (a cura di), *Autonomia e governance territoriale dei sistemi di istruzione e formazione professionale*, Guerini e associati, Milano, 2010
- European Commission, *A new impetus for European cooperation in Vocational Education and Training to support the Europe 2020 Strategy*, COM(2010) 296 final, 2012
- Franchi M., Bresciani P. G., *Biografie in transizione. I progetti lavorativi nell'epoca della flessibilità*, FrancoAngeli, Milano, 2006
- Frigo F., *La regione in cattedra*, in *Mondoperaio*, dossier/regioni, n. 2/2010, Roma, 2010
- Hinna L., *Il concetto di Accountability in ambiente pubblico*, 2011; idem, *Economia delle Aziende, Pubbliche e Non Profit. L'accountability nella PA*, 2012, in Università Tor Vergata, Facoltà di Giurisprudenza (letteratura grigia)
- ISFOL, *Rapporto ISFOL 2012. Le competenze per l'occupazione e la crescita*, Ediguida, Cava de' Tirreni, 2012
- ISFOL, *Attuazione e primi risultati del programma di contrasto alla crisi occupazionale Triennio 2009-2011*, De Vincenzi R., Irano A. e Sorcioni M. (a cura di), Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012
- Knowles M., Holton E. F. III, Swanson R. A., *Quando l'adulto impara. Andragogia e sviluppo della persona*, FrancoAngeli, Milano, 2008 (9ª edizione)
- Mangiameli S., *Tendenze e problemi della legislazione regionale in Rapporto 2011 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, a cura dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati, in collaborazione con gli uffici legislativi delle Regioni e delle due Province autonome, ISSIRFA, 2011, <http://www.issirfa.cnr.it/6077,1018.html>
- Nicoli D., *L'Istruzione e Formazione Professionale è un sistema. Valore educativo e culturale del lavoro e responsabilità delle regioni*, in *Rassegna CNOS*, n. 1, Roma, gennaio-aprile 2011



- Passuello L., *Formazione e progettualità*, in Agosti A. (a cura di), *La formazione. Interpretazioni pedagogiche e indicazioni operative*, FrancoAngeli, Milano, 2006
- Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, Consiglio Regionale, Commissione speciale sulla razionalizzazione delle Province e delle loro funzioni nella Regione Friuli Venezia Giulia, "Ricognizione della normativa, Scheda B – Riordino delle funzioni amministrative", Trieste, settembre 2012
- Sugamiele D., *Modelli e scenari della governance dei sistemi di istruzione e formazione*, in Capuano M. R. e Fusco M. (a cura di), *Autonomia e governance territoriale dei sistemi di istruzione e formazione professionale*, Guerini e associati, Milano, 2010