



Unione europea
Fondo sociale europeo



*Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali*

DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE ATTIVE,
I SERVIZI PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE

fse per il tuo futuro
Programmi operativi nazionali
per la formazione e l'occupazione

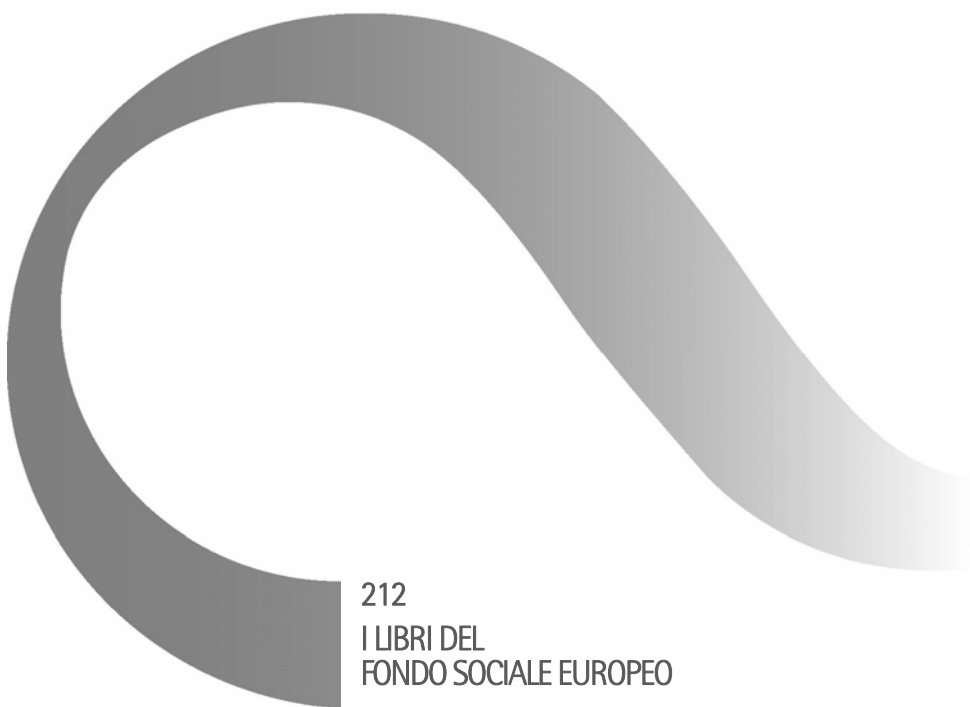
212
I LIBRI DEL
FONDO SOCIALE EUROPEO

L'OFFERTA DI FORMAZIONE
PROFESSIONALE NELLE REGIONI
ITALIANE

I RISULTATI DELL'INDAGINE ISFOL-OFP

VOLUME I - L'INDAGINE QUALITATIVA

ISFOL
ISTITUTO PER LO SVILUPPO DELLA
FORMAZIONE PROFESSIONALE
DEI LAVORATORI



212

I LIBRI DEL
FONDO SOCIALE EUROPEO

ISSN: 1590-0002

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 06854471
Web: www.isfol.it

La Collana *I libri del Fondo sociale europeo* raccoglie e valorizza i risultati tecnico-scientifici conseguiti nei Piani di attività ISFOL per la programmazione di FSE 2007-2013 Obiettivo Convergenza PON "Governance e Azioni di sistema" e Obiettivo Competitività regionale e occupazione PON "Azioni di sistema".

La Collana è curata da Claudio Bensi responsabile del Servizio per la comunicazione e la divulgazione scientifica dell'ISFOL.



Unione europea
Fondo sociale europeo



*Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali*

DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE ATTIVE,
I SERVIZI PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE

fse per il tuo futuro
Programmi operativi nazionali
per la formazione e l'occupazione

ISFOL

L'OFFERTA DI FORMAZIONE
PROFESSIONALE NELLE REGIONI
ITALIANE
I RISULTATI DELL'INDAGINE ISFOL-OFF

VOLUME I – L'INDAGINE QUALITATIVA

ISFOL
ISTITUTO PER LO SVILUPPO DELLA
FORMAZIONE PROFESSIONALE
DEI LAVORATORI

Il volume raccoglie i risultati della ricerca "Indagine sull'Offerta di formazione professionale in Italia (ISFOL-OFP)" realizzata dal Gruppo di ricerca "Indagini su domanda e offerta di formazione" (responsabile Roberto Angotti), nell'ambito delle attività della Struttura Sistemi e servizi formativi (responsabile Domenico Nobili) e del Piano di attività ISFOL 2012-2013, finanziato dal PON CONV. *Governance e azioni di sistema* e dal PON CRO *Azioni di sistema* 2007-2013 (Ob. spec. 3.1, Tematica 4 – Indagini su offerta di formazione, apprendimento e conoscenza) del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali – Direzione generale per le politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione. L'Indagine è inserita nel Programma statistico nazionale Sistan (ISF-00060).

La ricerca è stata realizzata in collaborazione con un RTI composto da: Censis, GN Research e Poleis.

Gruppo di lavoro: Roberto Angotti (coordinatore tecnico-scientifico), Marco Centra, Angelo Del Cimmuto, Maria Grazia Di Salvo, Giovanna Filosa, Valentina Gualtieri, Vincenza Infante, Alessandra Pedone, Emanuela Silvi, Benedetta Torchia, Giacomo Zagardo.

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

Testo a cura di *Roberto Angotti e Angelo Del Cimmuto*

Sono Autori del volume I:

Roberto Angotti (Introduzione, parr. 1.1, 1.2, 1.3, Conclusioni), *Angelo Del Cimmuto* (Introduzione, parr. 2.1, 2.2, 2.3 4.1, 4.4, Conclusioni), *Claudia Donati* (parr. 1.2, 4.2, 4.3, 4.5), *Luca Dordit* (par. 1.3, cap. 3, cap. 7), *Giovanna Filosa* (parr. 5.2, 5.4, 5.5), *Vincenza Infante* (parr. 4.1, 4.4, 5.1, 5.3, 5.5, 5.6, 5.7, cap. 6), *Alessandra Pedone* (parr. 2.4, 2.5).

Elaborazioni statistiche: *Emanuela Silvi*

Testo chiuso a novembre 2014

Pubblicato a ottobre 2015

Coordinamento editoriale: *Costanza Romano*

Editing: *Anna Nardone*

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

Copyright (C) [2015] [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 978-88-543-0087-3

Indice

Introduzione.....	7
1. Il disegno della ricerca.....	11
1.1 Gli obiettivi della ricerca, il disegno metodologico dell'indagine e il modello organizzativo adottato.....	11
1.2 La qualità dell'offerta formativa rilevata attraverso le interviste ai testimoni privilegiati.....	12
1.3 Gli elementi per l'analisi valutativa rilevati attraverso i focus group regionali.....	14
2. La riflessione avviata in ambito internazionale e nazionale sui temi dell'indagine. Quadro d'insieme e linee evolutive.....	17
2.1 Gli effetti della crisi globale e la ri-articolazione dei sistemi regionali dell'offerta.....	17
2.2 Le analisi e le proposte di policy a livello internazionale per la gestione della crisi.....	22
2.3 La governance dell'offerta formativa in Italia tra la persistenza dei disequilibri e il bisogno di raccordo delle politiche.....	24
2.4 La strategia comunitaria per il rilancio della formazione professionale nell'Unione europea.....	28
2.5 La riforma francese della formazione professionale e il sistema duale tedesco: due casi significativi.....	32
3. L'architettura e la strutturazione dei sistemi regionali dell'offerta formativa.....	37
3.1 Il ridisegno complessivo del sistema dell'offerta sotto la spinta degli effetti della crisi economico-finanziaria.....	37
3.2 I processi di consolidamento e di stabilizzazione degli assetti portanti del sistema dell'offerta formativa.....	42
3.3 L'articolazione del sistema dell'offerta in fase di sviluppo.....	46
4. La qualità e l'innovazione nei sistemi regionali e negli enti di formazione professionale.....	49
4.1 L'accreditamento delle strutture formative e la qualità dei processi formativi.....	49
4.2 Il ruolo della Raccomandazione europea sui processi di innovazione e di miglioramento della qualità dell'Offerta di formazione professionale.....	57
4.3 Il recepimento della Raccomandazione da parte dei sistemi regionali.....	62

4.4	Le modalità di attuazione della Raccomandazione	64
4.5	La gestione del processo di qualità dei servizi formativi da parte delle strutture formative	70
5.	I sistemi per l'analisi dei fabbisogni formativi e professionali e il loro impiego nella... programmazione dell'offerta.....	75
5.1	I modelli e la governance per l'analisi dei fabbisogni professionali e formativi.....	75
5.2	L'analisi dei fabbisogni e i processi di delega	78
5.3	Il raccordo tra l'analisi dei fabbisogni e la programmazione formativa.....	79
5.4	Gli effetti della crisi sul sistema di rilevazione dei fabbisogni.....	83
5.5	I sistemi di rilevazione dei fabbisogni in fase sperimentale.....	85
5.6	Alcune prospettive di sviluppo dei sistemi regionali in tema di analisi dei fabbisogni.....	87
5.7	Le analisi dei fabbisogni condotte dalle agenzie formative	90
6.	I dispositivi di monitoraggio e valutazione nei sistemi regionali di istruzione e formazione professionale.....	93
6.1	Le principali linee di tendenza per il miglioramento dell'offerta.....	93
6.2	L'accreditamento e i processi di monitoraggio e valutazione.....	95
6.3	La valutazione ex ante, in itinere ed ex post	97
6.4	I modelli di governance delle attività di monitoraggio e valutazione	101
6.5	Le filiere oggetto della valutazione.....	105
6.6	I nuovi bisogni e le prospettive di sviluppo della valutazione.....	109
7.	L'impatto della crisi sulla strutturazione dell'offerta formativa delle regioni.....	113
7.1	Le linee di tendenza e gli elementi per una lettura di carattere trasversale dei risultati	113
7.2	L'architettura e la sostenibilità dei sistemi.....	113
7.3	La rilevazione dei fabbisogni e il rapporto con il mondo delle imprese.....	116
7.4	Un'ipotesi di posizionamento dei sistemi regionali in base al grado di risposta espressa sulle variabili chiave dell'Indagine	117
	Conclusioni.....	123
	Allegato 1 - Traccia di intervista	129
	Allegato 2 - Traccia per i focus group.....	134
	Allegato 3 - Testimoni privilegiati e partecipanti ai focus group.....	137
	Bibliografia.....	145
	Normativa comunitaria e nazionale di riferimento.....	151

Introduzione

Guardare senza pregiudizi e con un'ottica nuova al mondo della formazione professionale. È questo il proposito che, a distanza di quasi quarant'anni dalla prima rilevazione realizzata nel 1975 dal nostro Istituto¹, ci ha spinto ad avviare una nuova indagine sull'Offerta di formazione professionale regionale (ISFOL-OFPR) che, come allora, ha il compito di ricostruire gli elementi e le caratteristiche strutturali dei sistemi dell'offerta, affrontandone i nodi problematici, le dinamiche e i processi che li attraversano.

Questa ricerca intende fare il punto sullo stato della formazione professionale in Italia, in una fase storica in cui i sistemi regionali dell'offerta formativa stanno affrontando un radicale cambiamento che riguarda, da un lato, la ridefinizione delle *policy*, delle strategie di *governance* e delle logiche d'azione, dall'altro, il riassetto strutturale e di *mission* degli operatori della formazione professionale.

Accanto ad evidenze di segno negativo, emergono diverse novità degne di interesse. A fronte di un complessivo ridimensionamento del volume di attività, causato dalla riduzione dei finanziamenti pubblici e dai ritardi nella loro erogazione, oltre che dal calo della domanda e dalle difficoltà di accesso al credito da parte delle strutture formative, soprattutto nelle regioni meridionali, si evidenziano alcuni fattori positivi: da una parte, si assiste a un'evoluzione dei modelli di *governance*, che conduce a uno spostamento della centralità dall'offerta alla domanda, migliorando la capacità di "leggere" la domanda e di sviluppare l'offerta; dall'altra, emerge una maggiore apertura delle strutture formative verso il mercato della formazione e un'evoluzione nelle modalità di dialogo con le imprese, processi spesso innescati come esiti di strategie di gestione della crisi.

Oltre a descrivere gli elementi strutturali, la ricerca indica alcune tendenze in atto, che rinviano alla costruzione di scenari futuri nell'ambito delle politiche formative. Per cogliere entrambe queste dimensioni, l'indagine ISFOL-OFPR è stata articolata in una fase qualitativa e in una quantitativa.

¹ Nel 1975, a due anni dalla sua nascita, l'ISFOL realizzava una grande indagine nazionale sui sistemi regionali di formazione professionale, che metteva a regime una rilevazione sperimentale effettuata l'anno precedente nella regione Lazio (Ghergo, 2009, pp. 267 e ss.). Successivamente sono state realizzate ulteriori rilevazioni, ad es. per l'Anno Formativo (A.F.) 2002-2003 (cfr. ISFOL, 2004).

L'analisi qualitativa si è focalizzata prima sul tema della qualità e delle modalità di organizzazione dell'offerta formativa, analizzando le politiche regionali prima attraverso la realizzazione di 70 interviste tematiche a funzionari regionali, *stakeholder*, esperti, rappresentanti di organismi formativi, nonché rappresentanti del partenariato economico e sociale e poi mediante lo svolgimento di 12 *focus group* in Piemonte, Veneto, Provincia autonoma di Trento, Liguria, Lombardia, Toscana, Lazio, Marche, Puglia, Sardegna, Sicilia, Emilia-Romagna. Attraverso la rilevazione campionaria, poi, sono state raccolte informazioni dettagliate sulle caratteristiche e sul volume dei servizi formativi erogati dalle agenzie.

Il Rapporto di ricerca è articolato in due volumi. Il primo volume, dopo aver descritto gli elementi di contesto da cui muove la ricerca, riporta i risultati dell'indagine qualitativa. Il secondo volume si occupa di mostrare in tutta la sua peculiarità la fase quantitativa dell'indagine, riportando in maniera dettagliata i risultati della somministrazione del questionario a un campione rappresentativo della popolazione di riferimento.

In questo volume la presentazione degli obiettivi del progetto e del disegno metodologico dell'indagine costituiscono l'oggetto del capitolo 1, in cui vengono illustrate le motivazioni dell'approccio utilizzato e le due scelte metodologiche adottate, sia nella loro articolazione interna sia nel loro sviluppo: *in primis*, le interviste ai testimoni privilegiati, per analizzare il tema della qualità dell'offerta formativa, *in secundis*, i *focus group*, impiegati per ricostruire e ricomporre un quadro di analisi valutativa.

Il capitolo 2 propone le principali questioni del dibattito nazionale e internazionale sui temi dell'indagine, fornendo, alla luce delle conseguenze della crisi globale e delle proposte di *policy* per la sua gestione e per il rilancio della formazione professionale in Europa, delle linee interpretative dei fenomeni in atto. È, inoltre, presente, da una parte un rapido richiamo alle principali caratteristiche dei sistemi della formazione professionale francese e tedesco, dall'altro un affondo sul problema di come operare una *governance* efficiente dei sistemi regionali dell'offerta formativa, in un quadro in cui il necessario raccordo delle politiche è tuttora ostacolato dalle forti disomogeneità esistenti a livello territoriale.

Nel capitolo 3 si ricostruisce l'architettura e la nuova strutturazione dei sistemi regionali dell'offerta, delineatasi a seguito della crisi economica, nonché i processi di consolidamento e di stabilizzazione degli assetti portanti del sistema dell'offerta formativa.

Il capitolo 4 è dedicato alla descrizione degli elementi strutturali e di processo che nell'ultimo decennio hanno profondamente innovato i sistemi regionali, nel tentativo di elevare i livelli di qualità dei processi formativi. Dopo aver descritto e analizzato gli elementi che connotano i sistemi regionali, a partire dall'accreditamento delle strutture formative, è stata operata una ricognizione del ruolo, del recepimento e dell'impatto prodotto sui sistemi regionali dalla "Raccomandazione europea sui processi di innovazione e di miglioramento della qualità dell'Offerta di formazione professionale", realizzata attraverso delle interviste a testimoni privilegiati. Grazie all'approccio metodologico utilizzato, è stato, inoltre, possibile studiare la gestione del processo di qualità dei servizi formativi delle strutture formative.

Nel capitolo 5 si passano in rassegna i modelli, i sistemi attualmente disponibili e la *governance* per l'analisi dei fabbisogni formativi e professionali, mostrando le modalità di raccordo con la programmazione formativa e gli effetti prodotti dalla crisi sul sistema di rilevazione dei fabbisogni e le prospettive di sviluppo.

I dispositivi di monitoraggio e valutazione costituiscono l'argomento del capitolo 6, in cui, oltre ai modelli di *governance* delle attività, ci si sofferma sul nodo dell'accreditamento regionale e sulle linee di tendenza per il miglioramento della qualità dell'offerta, insieme a una lettura dei processi di monitoraggio e valutazione messi in atto attraverso un'analisi per filiera dello stato di attuazione dei dispositivi regionali.

Il tema della crisi, oltre a costituire il filo rosso che sottostà alla globalità dei processi presi in esame, viene approfondito nel capitolo 7, analizzandone l'impatto sulla strutturazione dell'offerta formativa delle regioni ed evidenziandone linee di tendenza ed elementi di lettura trasversale. Si segnala, a tale riguardo, l'elaborazione di un'interessante ipotesi di posizionamento dei sistemi regionali in base al grado di risposta espressa sulle variabili chiave dell'indagine.

A corredo del testo, il volume contiene le conclusioni che emergono da una prima analisi dei risultati dell'indagine qualitativa, una dettagliata bibliografia di riferimento, tematica e normativa, e, in allegato, gli strumenti utilizzati per la rilevazione: la traccia di intervista per i responsabili delle politiche formative delle amministrazioni regionali e provinciali e delle strutture formative e la traccia per la conduzione dei *focus group*.

In questa sede, desideriamo ringraziare coloro che hanno collaborato a vario titolo alla realizzazione dell'indagine qualitativa:

- Il Raggruppamento temporaneo d'impresa (RTI) composto da: Censis – Claudia Donati, Luigi Bellesi, Alberto Castori e Serena Giola; GN Research – Paola Antenucci, Gerardo Tammaro, Michela Pistolesi, Enrico Melcore; Poleis – Mario De Murtas, Luca Dordit, Arnaldo Ferrari e Claudia Frascaroli;
- il Comitato tecnico-scientifico composto da: Luciano Benadusi, Francesco Consoli, Claudio Pellegrini;
- i testimoni privilegiati e i partecipanti ai *focus group* (si veda l'allegato 3).

1. Il disegno della ricerca

1.1 Gli obiettivi della ricerca, il disegno metodologico dell'indagine e il modello organizzativo adottato

L'esigenza di ricostruire un quadro di analisi complessivo del fenomeno dell'Offerta di formazione professionale in Italia costituisce la principale finalità dell'indagine OFP che ha inteso perseguire due principali obiettivi: il primo è stato quello di analizzare gli assetti istituzionali e gli elementi di *governance* dei sistemi regionali di formazione professionale; il secondo è consistito nella rilevazione del complesso dell'Offerta di formazione professionale a livello regionale erogata dalle strutture formative.

Il primo obiettivo ha consentito di analizzare in profondità i sistemi regionali, utilizzando un approccio globale e, per quanto possibile, non segmentato per filiera formativa, anche al fine di cogliere la loro capacità di gestire con efficacia gli effetti della crisi economica, fornendo risposte credibili ed efficaci alla domanda di professionalità e alle richieste provenienti dai diversi contesti sociali e occupazionali, contribuendo in tal modo allo sviluppo delle economie regionali. Questo contesto di riferimento è stato considerato in stretta connessione con gli scenari evolutivi delineatisi nel corso del tempo e che appaiono legati agli andamenti della crisi economica e delle istanze di ordine normativo e di *policy* che provengono dai diversi soggetti che regolano e strutturano il mercato della formazione, finanziandolo in quota parte.

Il secondo obiettivo è stato quello di rilevare - sempre focalizzando l'attenzione sul soggetto erogatore dell'attività - l'insieme dell'offerta formativa a livello regionale fornita dalle strutture della formazione professionale, mettendone a fuoco, da un lato, le modalità organizzative e le caratteristiche strutturali, dall'altro, le dinamiche e i processi che li attraversano, alla luce delle trasformazioni in corso e degli effetti prodotti dalla crisi economica. Per questi motivi, si è posta l'attenzione sulla capacità delle strutture formative locali di innovare e di produrre livelli adeguati di qualità dei servizi formativi. In tal modo è stato possibile analizzare i diversi aspetti organizzativo-gestionali e relazionali insieme alla tipologia e alle caratteristiche dell'offerta erogata; ciò ha permesso di ottenere informazioni utili per comprendere la valenza del

processo, che vede attualmente impegnate le strutture formative per il miglioramento della qualità dei servizi da esse offerte.

Quest'obiettivo, in particolare, poteva essere raggiunto solo attraverso una raccolta di dati e di informazioni realizzata in modo innovativo rispetto al passato, ovvero osservando a tutto campo il comportamento complessivo degli attori della formazione professionale, attraverso un'analisi dettagliata e ad ampio spettro del loro operato all'interno di tutte le filiere formative; oltre a ciò, l'analisi ha approfondito non solo l'attività formativa realizzata attraverso il finanziamento pubblico ma anche quella svolta con il finanziamento privato.

L'indagine sull'Offerta di formazione professionale in Italia (d'ora in poi, indagine OFP) è stata articolata in una fase qualitativa e in una quantitativa. La fase qualitativa, a sua volta articolata in due sotto-fasi, ha passato in rassegna le politiche regionali attraverso l'analisi della qualità e delle modalità di organizzazione dell'offerta formativa. Sono state, a tal fine, realizzate 70 interviste tematiche a funzionari regionali, *stakeholder*, esperti, rappresentanti di organismi formativi, rappresentanti del partenariato economico e sociale; successivamente, sono stati realizzati 12 *focus group* nelle seguenti regioni: Piemonte, Veneto, Provincia autonoma di Trento, Liguria, Lombardia, Toscana, Lazio, Marche, Puglia, Sardegna, Sicilia ed Emilia-Romagna.

La fase quantitativa dell'indagine è stata realizzata attraverso una rilevazione campionaria, con la quale sono state raccolte numerose e dettagliate informazioni sulle caratteristiche e sul volume dei servizi formativi erogati dalle strutture formative, sulla partecipazione dei destinatari alle attività formative distribuite nelle diverse filiere in cui si articola l'offerta e su numerose altre variabili. È stato a tal fine utilizzato un questionario, somministrato attraverso interviste realizzate con tecnica CAPI (*Computer Assisted Personal Interview*) a un campione statistico di 1225 strutture formative accreditate, rappresentativo su base regionale della popolazione delle strutture formative accreditate in Italia.

1.2 La qualità dell'offerta formativa rilevata attraverso le interviste ai testimoni privilegiati

La fase qualitativa dell'indagine ha riguardato, in prima battuta, la realizzazione di un approfondimento sulla qualità dell'offerta formativa in Italia. Ciò è avvenuto a partire dall'analisi delle modalità di recepimento della Raccomandazione europea per la garanzia di qualità in materia di istruzione e formazione professionale. Successivamente, sono stati presi in considerazione tutti i principali ambiti di governo del processo di programmazione, erogazione e valutazione della proposta formativa regionale.

A fronte di uno scenario in evoluzione, è apparso interessante analizzare come, nel nostro Paese, i sistemi regionali d'offerta di istruzione e formazione professionale stiano rispondendo alle sollecitazioni comunitarie e nazionali e ai diversi livelli di responsabilità in merito al miglioramento della qualità dell'offerta. In particolare, si in-

tendeva ricostruire il livello e le modalità di recepimento, da parte dei sistemi regionali, della Raccomandazione europea sull'istituzione di un quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale. Altro obiettivo è stato quello di ricostruire il modello organizzativo, gli strumenti e le risorse presidiati dalle regioni, ovvero i punti nodali del governo del sistema dell'istruzione e formazione professionale. Abbiamo anche ritenuto importante identificare le attività e i dispositivi regionali che svolgono un ruolo prioritario nel garantire il governo e la qualità del sistema d'offerta, prendendo a riferimento, da un lato, le diverse fasi del processo che porta all'erogazione dell'offerta formativa (programmazione e attuazione) e, dall'altro, le parallele fasi di monitoraggio e valutazione di tale processo e di utilizzo dei risultati della valutazione per la revisione, in ottica migliorativa, dell'offerta. Un altro importante argomento affrontato nel corso delle interviste ha riguardato le modalità, gli strumenti e le metodologie utilizzate per acquisire dati e informazioni relativi alla domanda di formazione, vale a dire i fabbisogni formativi e professionali, al fine di supportare la programmazione.

Da qui, si è arrivati a indagare se la singola regione si relaziona direttamente con il sistema delle imprese per l'analisi della domanda, con quali modalità e con quale periodicità, se le imprese hanno un ruolo nella valutazione *ex post* e se esistono sul territorio regionale reti tra agenzie formative e altri soggetti finalizzate all'assicurazione di qualità. Infine, sempre con riguardo ai sistemi regionali, l'attenzione è stata rivolta a rilevarne i punti di forza e di debolezza e le attività poste in essere o previste per migliorare l'efficacia e l'efficienza dell'azione regionale. Dal lato, invece, degli organismi erogatori dell'offerta d'istruzione e formazione professionale, si è cercato, da una parte, di individuare i modelli, le metodologie e gli strumenti che essi mettono in campo per concorrere al miglioramento dell'offerta; dall'altra, di comprendere se la loro azione è coerente e viene supportata dalla *governance* regionale in tema di assicurazione di qualità. L'acquisizione di tali informazioni ha, in effetti, consentito di far emergere gli elementi caratterizzanti i diversi modelli regionali d'offerta, evidenziandone gli aspetti comuni e le peculiarità territoriali nonché i diversi livelli di sviluppo dei dispositivi concordati a livello nazionale, quale quello dell'accreditamento delle strutture formative.

La metodologia più adatta ad acquisire tali informazioni è apparsa quella basata su interviste dirette ai responsabili delle amministrazioni regionali e provinciali e degli organismi formativi. Tale scelta è dipesa dal fatto che non si è inteso pervenire a una descrizione pura e semplice dei sistemi e dei rispettivi modelli di assicurazione e implementazione della qualità dell'offerta formativa, quanto piuttosto far emergere le scelte strategiche sottese ai diversi modelli e le linee di tendenza dell'azione regionale. Sono state, a tal fine, predisposte due griglie d'intervista non strutturate, articolate per aree tematiche, domande primarie e domande sonda. La prima griglia era rivolta ai referenti delle amministrazioni regionali e provinciali, la seconda agli organismi formativi. Entrambe erano composte da una medesima batteria di domande, adattate alle specifiche tipologie del soggetto che veniva intervistato.

Sono state quindi realizzate 70 interviste dirette a diversi soggetti, coinvolti a vario titolo nelle dinamiche di innovazione e nei processi di miglioramento dei sistemi di

offerta (direttori regionali e provinciali della formazione professionale e degli uffici scolastici nonché direttori degli enti di formazione professionale, responsabili a presidio dell'accreditamento e/o dei sistemi di monitoraggio e valutazione e responsabili dei sistemi qualità). Il criterio di selezione degli organismi formativi è stato quello di ottenere un'ampia gamma di tipologie di strutture, anche dal punto di vista dimensionale e del mercato di riferimento.

La traccia ha permesso di approfondire le principali dinamiche, i modelli, gli strumenti adottati dai soggetti intervistati nelle fasi di programmazione, progettazione, valutazione e revisione delle proprie attività, cui fa riferimento il ciclo della qualità adottato nel Quadro di riferimento europeo per la garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale.

1.3 Gli elementi per l'analisi valutativa rilevati attraverso i focus group regionali

Anche l'analisi qualitativa realizzata a livello regionale mediante i 12 *focus group* risponde allo scopo di mettere a fuoco le modalità con le quali è organizzata l'offerta formativa a finanziamento pubblico evidenziandone le caratteristiche strutturali. In questo caso, le modalità di organizzazione dell'offerta sono state indagate sia in relazione alle tipologie di utenti sia alla capacità di approntare strumenti e dispositivi diretti ad interpretare le esigenze del territorio, promuovendo misure che favoriscano l'interazione tra il sistema formativo e il tessuto sociale e imprenditoriale. A tal fine, l'analisi si è focalizzata sull'offerta formativa finanziata da risorse pubbliche nelle sue diverse filiere, sulle modalità di analisi dei fabbisogni di formazione adottate e sulla loro utilizzazione oltre che sulle modalità di relazione esistenti con le realtà imprenditoriali.

Per cogliere adeguatamente questa ricchezza informativa, si è scelto di adottare una metodologia mista, che ha consentito di associare le tecniche dell'intervista di gruppo focalizzata con quelle del *focus group*. Con l'intervista di gruppo focalizzata gli esperti rispondono alle sollecitazioni del moderatore e l'interazione verbale è ridotta. Il *focus group* è invece basato su informazioni che emergono da una discussione di gruppo in profondità su un tema, fra individui in relazione reciproca (Corrao, 2000; Angotti e Premutico, 2001). Mentre la prima tecnica si presta a sottolineare la dimensione descrittiva dell'oggetto dell'intervista, mettendo in evidenza differenze e analogie tra le realtà regionali e tra filiere formative, la seconda valorizza la dimensione valutativa e stimola la convergenza verso una condivisione dei risultati della discussione.

I *focus group* hanno riguardato diverse tematiche. La prima è relativa alla strutturazione e articolazione del sistema dell'offerta formativa finanziata da risorse pubbliche in relazione a *cluster* di interventi che compongono le diverse filiere formative. L'attenzione è stata rivolta a cogliere le caratteristiche e i contenuti in relazione ai target potenziali ed effettivi, le tipologie di azioni, l'intensità dei trattamenti, il si-

stema organizzativo di raccordo e *governance* che orienta il sistema dell'offerta formativa locale. Si è proceduto, inoltre, a verificare un'ulteriore distinzione tra: offerta tradizionale rivolta ai giovani, finalizzata alla qualificazione professionale; offerta a domanda individuale, centrata sull'incontro mediato o sul rapporto diretto tra offerta e beneficiario; offerta basata sulla costruzione di reti territoriali, quali i Poli formativi, ITS, Poli tecnico-scientifici, per ciò che riguarda l'alta formazione regionale post-diploma; reti che erogano formazione rivolta a disoccupati o a lavoratori in mobilità, in cui la definizione delle caratteristiche dell'offerta per l'utenza viene delegata a una rete composta da organismi diversi. È stato, inoltre, analizzato in che termini e modalità la crisi e l'approvazione della Legge 2/2009, sull'integrazione fra le politiche passive e le politiche attive, abbiano sortito impatti significativi sul sistema e sull'articolazione dell'offerta, osservando i cambiamenti introdotti nel sistema di organizzazione del comparto della formazione professionale.

Un'altra area di approfondimento ha preso in esame le modalità di rilevazione e analisi dei fabbisogni professionali e formativi e la connessione tra gli esiti delle analisi e la programmazione dell'offerta formativa. Lo studio ha riguardato i processi e le modalità di accertamento, le dimensioni, la loro ricorrenza/periodicità e sistematicità, l'organizzazione e le competenze attivate, gli strumenti e il sistema informativo e quello di relazioni sia interno che esterno. Inoltre è stato valutato il grado di utilizzo dei diversi dispositivi di rilevazione e la loro connessione con la programmazione dell'offerta locale, in termini anche di coerenza e pertinenza in relazione ai fabbisogni territoriali.

La terza area di approfondimento ha focalizzato il ruolo della formazione come leva dello sviluppo del tessuto produttivo, e quindi il sistema di relazioni con le imprese lungo il ciclo di vita del processo di organizzazione dell'offerta formativa, dall'analisi dei bisogni, alla progettazione, all'attuazione e alla valutazione dei risultati. Sono state analizzate le modalità di relazione, la loro intensità e sistematicità, al fine di valutarne gli effetti sul sistema in termini di componente strutturale e strategica o di variabile episodica e contingente. Si è trattato di rilevare e analizzare quali siano, in prospettiva, i possibili percorsi di evoluzione del sistema di organizzazione della formazione affinché la relazione con il sistema economico e produttivo, in specie con le imprese, possa divenire una strategia perseguita con sistematicità.

La discussione è stata articolata sulla base di una griglia di discussione strutturata¹. La struttura della griglia è composta da una batteria di domande guida che doveva coprire lo spazio di analisi costituito dalle aree di approfondimento, fornire una traccia di riferimento efficace per l'impiego sia di tecniche di *focus group* che di intervista di gruppo focalizzata e, infine, consentire una lettura dei fenomeni sia in termini longitudinali che settoriali. La griglia presenta una struttura modulare, adatta a condurre la discussione entro contesti regionali fortemente differenziati e contiene una

¹ È stata a tal fine adottata una metodologia che ha utilizzato elementi ispirati sia alla tecnica del *questioning route* (Krueger e Casey, 2000), per assicurare un sufficiente grado di completezza all'analisi delle tematiche, sia a quella del *funneling*, che suggerisce di collocare gli argomenti di maggiore rilevanza al centro della sessione di discussione.

serie di domande guida dirette a focalizzare le sessioni sia sul terreno descrittivo che valutativo. La griglia contiene una serie di domande base, cui seguono una serie di quesiti per area di approfondimento e per filiera. I dodici *focus group*, realizzati su base regionale, sono stati distribuiti per ripartizione territoriale come di seguito indicato: Piemonte, Lombardia e Liguria (Nord-ovest); Provincia Autonoma di Trento, Veneto ed Emilia-Romagna (Nord-est); Toscana, Marche e Lazio (Centro); Puglia, Sicilia e Sardegna (Sud e isole). Le prime quattro sessioni (una per ciascuna ripartizione) hanno svolto anche la funzione di messa a punto e validazione degli strumenti di indagine utilizzati durante la successiva fase quantitativa.

I criteri utilizzati per la composizione dei gruppi sono stati mirati a garantire la completezza dell'informazione restituendo la complessità dei fenomeni esaminati. Si è, quindi, scelto di far interagire, all'interno di ciascun contesto regionale, soggetti differenziati al fine di coinvolgere i principali attori che concorrono a definire, implementare e valutare i modelli e le pratiche di strutturazione e articolazione dell'organizzazione formativa. Un approccio per gruppi omogenei avrebbe piuttosto rischiato di limitare il potenziale di analisi, immettendo un possibile fattore distorsivo. Per garantire il duplice criterio della disomogeneità e dell'ampia articolazione dei gruppi, è stata chiesta la partecipazione sia degli appartenenti agli organismi istituzionali sia dei soggetti rappresentanti della rete delle agenzie formative, delle Parti sociali e degli altri organismi che a vario titolo concorrono ai processi di concertazione in fase di programmazione (il mondo della scuola, le reti di attori impegnati in interventi complessi su base territoriale, compresi quelli che abbinano attività di apprendimento formale con componenti di *non formal e informal learning*).

Lo schema tipo di costituzione del gruppo ha previsto le seguenti componenti: due rappresentanti dell'amministrazione regionale, due delle agenzie formative; almeno un rappresentante delle Parti sociali, uno delle amministrazioni provinciali, uno di soggetti appartenenti a reti di progetti complessi e a forte impatto territoriale (ITS, patti territoriali, interventi di formazione in alternanza tra *formal e non formal o informal learning*, percorsi triennali di leFP), un rappresentante del mondo della scuola (USR, istituzioni scolastiche). Gli interlocutori sono stati scelti sulla base del ruolo esercitato e in relazione al loro coinvolgimento sulle tematiche, così come alla significatività dell'azione svolta.

Ciascun *focus group* è stato condotto da un facilitatore esperto, affiancato da un tutor con il compito di osservatore esterno che si è concentrato sulle dinamiche di gruppo. Ogni focus ha avuto una durata pari a circa tre ore, ed è stato introdotto da una sessione plenaria nella quale il facilitatore ha presentato i temi e la metodologia di lavoro. Per ciascuna tematica sono stati differenziati gli aspetti descrittivi da quelli valutativi.

2. La riflessione avviata in ambito internazionale e nazionale sui temi dell'indagine. Quadro d'insieme e linee evolutive

2.1 Gli effetti della crisi globale e la ri-articolazione dei sistemi regionali dell'offerta

I sistemi regionali italiani di Formazione professionale (Fp), a causa della loro localizzazione territoriale, degli storici divari e dei disequilibri geografici che contraddistinguono il nostro Paese, sono da qualche tempo al centro di mutamenti, sostanziali e formali nello stesso tempo, che hanno inciso sulle loro caratteristiche strutturali e sulle loro capacità di rispondere efficacemente alle sollecitazioni e alle sfide che connotano gli assetti istituzionali e le economie dei Paesi membri dell'UE. In questo quadro, assai frammentato e privo di un equilibrio interno, il sopraggiungere della crisi nella seconda metà del 2009, che da finanziaria si è poi rivelata essere di natura strutturale, ha finito per accentuare le diversità territoriali e le diseguaglianze dei sistemi regionali.

Per comprendere in che modo questa crisi abbia pesato, e pesi, sulla capacità dei sistemi regionali di garantire livelli efficaci di offerta, e quanto la configurazione dei loro assetti istituzionali ne abbia risentito, presenteremo nelle pagine seguenti i risultati qualitativi dell'indagine OFP. L'indagine, com'è stato descritto nel capitolo precedente, ha rilevato il complesso dell'Offerta di formazione professionale (sia quella a finanziamento pubblico che quella privata) erogata dalle strutture formative nel nostro Paese, considerando tutte le filiere di attività esistenti (formazione professionale iniziale e alta formazione, apprendistato e altre tipologie formative per l'inserimento lavorativo, formazione continua e permanente, formazione per fasce deboli) e mettendone a fuoco modalità organizzative e caratteristiche strutturali.

La peculiarità della situazione attuale può essere meglio illuminata compiendo un piccolo passo indietro. Nel corso degli ultimi anni, il dibattito sui sistemi regionali di formazione professionale ha acquisito un rilievo nazionale dopo la pubblicazione del

*Rapporto sul futuro della formazione in Italia*¹, avvenuta sul finire del 2009; in esso si indicavano alcune questioni che apparivano fin da allora irrinunciabili per un ridisegno complessivo dei sistemi regionali. Se è vero che sulla necessità di riconsiderare il ruolo e la natura degli assetti regionali, intesi come elementi trainanti per un cambiamento sostanziale delle *governance* dedicate alla formazione professionale, se ne trovava opportuna sottolineatura già nel Rapporto ISFOL del 2009², il Rapporto De Rita si caratterizzava, tuttavia, per segnalare come obiettivo imprescindibile del processo di trasformazione l'avvio di un dibattito per l'innalzamento del livello qualitativo dell'offerta e per lo sviluppo nel tempo di effetti virtuosi che avrebbero condotto alla soluzione, o almeno all'efficace fronteggiamento, degli storici divari regionali. Fra le questioni centrali vi era, ad esempio, il tema della proliferazione degli organismi formativi erogatori, i quali nel tempo erano andati differenziandosi e crescendo in maniera elevata: accanto agli enti storici, di stampo religioso o sindacale, erano sorti, infatti, soggetti pubblici (scuole, università, camere di commercio), organismi privati, consorzi, reti e partenariati momentanei o permanenti, enti no profit, accrescendo da un lato la quantità e la qualità dell'offerta ma dall'altro esponendo i sistemi regionali a una difficoltà di gestione dei soggetti in campo, soprattutto in termini di verifica delle attività realizzate.

Altro tema centrale che si rilevava nel Rapporto De Rita era l'ampliarsi delle risorse economiche (soprattutto ad opera del FSE a partire dalla metà degli anni '90) che ha aumentato (nel Rapporto si legge "drogato") non solo la quantità dell'offerta ma anche le modalità con cui sono stati forniti i finanziamenti (a fronte di un sistema di controlli non pienamente dispiegato sui territori), estendendo enormemente la platea dei soggetti erogatori *tout court* di formazione, rispetto a coloro che vedevano nello svolgimento di attività di FP una "vocazione primaria e specifica".

Veniva poi sollevato il problema della *capacity building* delle amministrazioni regionali e di coloro che programmano le attività e selezionano i soggetti candidati a gestirle, che si mostravano spesso incapaci di interpretare i reali fabbisogni dei contesti produttivi del proprio territorio, anche in presenza di un'opacità che caratterizzava allora, e che continua a caratterizzare tuttora, la domanda, facendo divenire la programmazione una mera funzione specialistica, che, da un lato, richiede competenze elevate e diversificate e dall'altro mantiene uno scarso rapporto con le esigenze della domanda e dell'offerta del territorio su cui dovrebbe intervenire. Si rilevava, sempre nel Rapporto, anche la persistenza in molte realtà regionali di una spiccata autorefe-

¹ Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali, Commissione di studio e di indirizzo sul futuro della formazione in Italia, *Rapporto sul futuro della formazione in Italia*, Roma, 2009. Questo Rapporto è noto anche come Rapporto De Rita, dal nome del Presidente del Censis che ha guidato e coordinato i lavori della Commissione.

² Si legga al riguardo quanto in esso descritto nel par. 2.3, dedicato alle caratteristiche della formazione professionale nei sistemi regionali, ove, accanto a una descrizione attenta relativamente all'offerta da parte dei sistemi e alla partecipazione dei cittadini, si indicavano le dinamiche che avevano contraddistinto i processi di accreditamento delle regioni e i loro effetti sulla capacità di azione, a breve e medio termine, delle strutture formative.

renzialità dell'offerta e di un'elevata difficoltà ad incrociarla con i reali fabbisogni del sistema economico-produttivo locale.

Fatte queste opportune premesse, dal Rapporto emergeva come fossero due i processi che connotavano il sistema italiano di formazione professionale:

- i cambiamenti in termini di obiettivi, azioni e target, considerati come una conseguenza delle riforme del sistema di istruzione, di formazione e del lavoro approvate a partire dall'inizio del decennio 2000-2009;
- l'ampio e profondo processo di valorizzazione delle autonomie e di decentramento istituzionale delle competenze statali, culminato nella riforma del Titolo V della Costituzione (2001), il cosiddetto federalismo.

L'azione combinata di questi due processi, si sottolineava nel Rapporto, ha indotto nel tempo a una perdita progressiva di centratura del sistema, dovuta alla moltiplicazione dei centri decisionali e operativi che faticano a convergere e a muoversi in sinergia sugli obiettivi da raggiungere, al punto da allontanarsi da una lettura delle esigenze formative e produttive dei territori, da replicare tra essi funzioni simili e da spingere gli attori ad agire da soli, in assenza di un reale dialogo per un'effettiva *governance* tra istituzioni regionali e provinciali.

Urgeva, allora, per i decisori, concludeva il Rapporto, agire su due piani strettamente correlati:

- il primo è dato dalla necessità di avviare una fase di confronto e di cooperazione inter-istituzionale tra Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (MLPS), Ministero dell'Istruzione, università e ricerca (MIUR), amministrazioni centrali, enti locali e Parti sociali;
- il secondo sta nella necessità di ridisegnare la *governance* multilivello del sistema.

Su quest'ultimo punto l'assunto del Rapporto era che il ri-disegno della *governance* del sistema della formazione professionale doveva partire dalla constatazione che sia il momento della gestione sia quello dell'amministrazione della formazione, erogata in ambito pubblico, risentono fortemente delle problematiche e delle criticità che interessano le amministrazioni pubbliche italiane. Il Rapporto si soffermava, infatti, in modo particolare su alcune criticità (ricordiamo le più salienti, come la capacità di programmare, la trasparenza della spesa, l'attivazione di controlli efficaci e puntuali dell'offerta formativa soprattutto a fronte della scarsa cultura della programmazione e della valutazione di cui soffrono storicamente le strutture pubbliche italiane) che hanno limitato fortemente il buon esito delle azioni, nonostante il ruolo regolativo del monitoraggio delle azioni finanziate attraverso il Fondo sociale europeo (d'ora in poi, FSE), che avrebbe dovuto favorire l'adozione, da parte delle Autorità di Gestione (AdG), di una logica e di una metodologia che si presentavano come funzionali al processo di programmazione, gestione e valutazione delle politiche attraverso la verifica costante della realizzazione dei programmi e dei progetti e dei loro effetti sui beneficiari intermedi e finali. Il problema rappresentato dalla tagliola del disimpegno, o della perdita di risorse non usufruite nei tempi stabiliti, ha portato le AdG, soprattutto nel Sud, storicamente quelle più deboli dal punto di vista amministrativo, ad

avviare progetti al di fuori di una *corretta programmazione* preferendo la spesa certa alla logica dell'investimento o dell'intervento di programmazione.

A distanza di cinque anni dalla pubblicazione del Rapporto, va rimarcato come le questioni siano state tutt'altro che risolte e si ripresentino in tutta la loro evidenza, come mostra una recente analisi delle performance della pubblica amministrazione italiana³, comparata con quelle degli altri Paesi dell'UE, dove si evidenziano i limiti e i bassi livelli di efficienza e qualità complessiva del sistema Paese.

Si legge, infatti, nell'Accordo di Partenariato 2014-2020, il Documento programmatico che contiene le linee strategiche per la prossima programmazione, che i provvedimenti di riforma che lo Stato italiano ha adottato nel corso degli ultimi venti anni, con l'intenzione di far divenire più efficiente la Pubblica amministrazione, si sono rivelati infruttuosi e inadatti "a superare tutte le debolezze, generando pesanti ricadute sui sistemi produttivi e socio-economici, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno" (ivi, p. 91). I limiti si addensano in modo specifico nella realizzazione e nella gestione della politica di coesione, laddove le difficoltà di costruire nuovi modelli d'intervento, nel corso della programmazione 2007-2013, sono emerse in tutta la loro evidenza proprio dalla lentezza con cui viene assicurato il miglioramento amministrativo; le cause di tale insuccesso sono da ricondurre all'adozione di un "approccio che è basato su interventi di tipo legislativo che non tengono conto delle effettive capacità esistenti nelle amministrazioni pubbliche, non si preoccupano di rafforzarle e di favorire il cambiamento organizzativo" (ivi, p. 92). L'Accordo si sofferma puntualmente sui limiti dell'intervento pubblico, sottolineando come sia venuta a mancare una "chiara strategia in grado di affrontare le debolezze del sistema amministrativo italiano, in particolare quelle aventi maggiore influenza sull'efficacia delle azioni finanziate con i Fondi europei. Sono stati realizzati interventi caratterizzati da un'eccessiva frammentazione, privi di una chiara definizione degli obiettivi e dei risultati attesi. Vi è stata un'eccessiva focalizzazione delle misure sulle strutture di presidio della programmazione, con un basso contenuto di "capacitazione" e più assimilabili all'assistenza tecnica. Infine è mancata un'adeguata individuazione dei livelli di responsabilità dei diversi attori e dei conseguenti impegni; non sono stati previsti sistemi di penalizzazione o premialità collegati al rafforzamento amministrativo"⁴.

³ In questa circostanza ci siamo avvalsi, per confrontare i dati e le analisi svolte in passato, dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 messo a punto dal Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica. L'Accordo di Partenariato (<http://goo.gl/ZvzHq>) è il documento programmatico previsto dal Regolamento (UE) N. 1303/2013 del Parlamento europeo che contiene le disposizioni comuni sui Fondi Strutturali (FSE e altri Fondi) attraverso i quali ogni Paese dell'UE indica la propria strategia, le priorità e le modalità d'uso con cui impiegherà i fondi strutturali europei per il periodo 2014-2020. L'Accordo, inviato dal nostro Paese alla Commissione europea il 22 aprile 2014, è il frutto di un processo di consultazione tra Ministeri interessati, regioni, enti locali e soggetti economico-sociali previsti dal processo di partecipazione avviato dalla Commissione. L'Accordo è stato controfirmato dal nostro Paese e dagli organismi dell'Unione Europea nel mese di ottobre 2014.

⁴ Come viene sottolineato nell'Accordo di Partenariato, l'inefficienza della Pubblica Amministrazione italiana è stata studiata da numerose indagini internazionali e in particolare dalla Banca Mondiale. I suoi *Worldwide Governance Indicators* pongono l'Italia sotto la media europea per ciascuna delle sei dimensioni che costituiscono l'Indice (*accountability*, stabilità politica e assenza di violenza, efficacia della PA, qualità della regolamentazione, certezza del diritto, controllo della corruzione); questi sei elementi sono misurati attraverso altrettanti indi-

Questo difficile e complesso quadro di riferimento, a partire dalla seconda metà del 2009, è stato reso più instabile dal sopraggiungere della crisi.

La sua persistenza, che dura da ben cinque anni e che è andata estendendosi a tutti i contesti economico-produttivi, dai più avanzati a quelli che erano in via di sviluppo, ha condizionato pesantemente la vita dei singoli Stati e ha generato un effetto negativo ampio e pesante, prima sui sistemi istituzionali e sugli individui, con tassi elevati di disoccupati, cassaintegrati o soggetti non più inseriti nei processi lavorativi, e poi sui sistemi formativi, costretti a rivedere le proprie *policy*, a ridefinirle e a ripensare in modo globale alla definizione di scenari futuri.

A fronte dell'elaborazione di una risposta efficace e di una necessaria fase di ricostruzione dei sistemi Paese, in corso in maniera differenziata da Stato a Stato, diventa prioritario agire all'interno di uno scenario che veda come linea d'azione strategica la considerazione sia delle esigenze di *governance* e di ri-articolazione dei sistemi formativi sia il bisogno di qualificare maggiormente le logiche di funzionamento interne di essi, a cominciare dal bisogno di riconsiderare i fabbisogni degli utenti e delle imprese e a svolgere un processo di cambiamento che veda come principi irrinunciabili dell'azione termini come equità, efficacia e tempestività degli interventi formativi rispetto al periodo pre-crisi.

Gli esiti dell'indagine OFP, ci consentono di poter trarre delle utili indicazioni per tracciare le linee identitarie della *governance* multilivello e delle *policy* che i sistemi regionali hanno messo in atto per rispondere all'urgenza delle questioni poste dalla crisi in vista di un loro possibile e auspicabile superamento.

I risultati più evidenti delle *policy* anticrisi, e con essi di una volontà di proporre delle alternative allo *statu quo*, si possono riscontrare dalla emersione di alcune tendenze di fondo che iniziano a caratterizzare i contesti regionali. Tali tendenze, non ancora pienamente dispiegate e soprattutto non ancora diffuse in modo omogeneo sul territorio nazionale, e presenti in modo più marcato solo in alcune aree geografiche del Paese, costituiscono dei segni evidenti di comportamenti agiti dalle istituzioni per rispondere alle sollecitazioni provenienti dai contesti nazionali e internazionali e alle richieste dei cittadini e delle forze produttive per limitare o contenere le derive della crisi.

catori compositi. Si aggiunga a ciò che l'Italia risulta essere il Paese europeo che presenta le più elevate differenze regionali, con una variazione dell'Indice collegato pari a 3,32, sulla base del European Quality of Government Index (si veda al riguardo N. Charron, *From Åland to Ankara: European Quality of Government Index 2013 Data, Sensitivity Analysis and Final results*, 2013, p. 28 in QOG The quality of Government Institute, University of Gothenburg, Department of Political Science, consultabile alla pagina web <http://goo.gl/todCCP>

2.2 Le analisi e le proposte di policy a livello internazionale per la gestione della crisi

Come abbiamo anticipato, la comparsa della crisi ha costituito uno spartiacque per i sistemi sociali, politici e produttivi dei Paesi sviluppati e in via di sviluppo. Per la prima volta, dopo periodi di congiunture più o meno favorevoli nel corso degli ultimi dieci anni, i sistemi economici nella loro totalità si trovano di fronte a un fenomeno esteso e pervasivo che incide in profondità sui loro assetti economici e finanziari, arrivando a porre seri problemi alle prospettive di stabilità politica e sociale dei sistemi in senso lato e compromettendo le loro fasi di sviluppo, che già prima della crisi non risultavano poi così evidenti. Nell'insieme dei diversi effetti prodotti dalla crisi, ve ne sono alcuni che ricadono nell'ambito della formazione, limitandone le possibilità di sviluppo e riducendone gli effetti a breve-medio termine; ci riferiamo al rallentamento dei processi di sviluppo del lavoro, alla crescita prolungata della disoccupazione di ampie fasce di popolazione (adulti ma soprattutto giovani), all'ampliamento della povertà e all'aumento della disuguaglianza sociale.

Come conseguenza di questo quadro, si assiste a un mutamento delle *policy* dei singoli Stati non solo nel programmare e nel gestire le politiche del mercato del lavoro ma anche nel ridefinire il peso di alcune delle principali variabili che interessano l'ambito delle politiche pubbliche e in modo specifico della formazione; il riferimento è sia ai fabbisogni dei soggetti in occupazione o in cerca di occupazione, che sono ora costituiti da disoccupati beneficiari di ammortizzatori sociali, disoccupati espulsi dai processi produttivi e giovani inoccupati che intendono entrare o ri-entrare nel mercato dell'occupazione, sia alla capacità di tenuta delle imprese, che stentano a controllare il cambiamento dei mercati e il mantenimento dei propri assetti occupazionali, soprattutto a fronte della stretta creditizia.

I dati in questo contesto sono inequivocabili: pur in presenza, in ambito europeo, di deboli segnali di ripresa economica, concentrati soprattutto in una crescita dei livelli di produttività e di competitività, anche se in un arco temporale avviato da poco tempo, essi, tuttavia, non sono ancora sufficienti per invertire la tendenza del crescente divario occupazionale; le condizioni del mercato del lavoro non hanno visto segnali di miglioramento nel corso del 2013 e l'area UE è caratterizzata da una ripresa delle attività produttive ma non dell'occupazione⁵.

⁵ Nel consueto Rapporto ILO, *Global Employment Trends 2014: The risk of a jobless recovery*, si legge che il tasso di disoccupazione dell'area Euro è cresciuto in modo considerevole nel 2013, raggiungendo un livello pari all'8%, corrispondente a 45,2 milioni di persone senza lavoro a vario titolo, con una probabile tendenza a una sua diminuzione, ovvero a una discesa al di sotto della soglia dell'8%, solo a partire dal 2018. In questo contesto se la disoccupazione di lunga durata è in aumento, anche la qualità del lavoro nella maggior parte dei paesi dell'area UE è peggiorata a causa dell'incidenza del lavoro temporaneo involontario e del part-time, della povertà da lavoro, del lavoro informale, della polarizzazione del lavoro e dei salari, cui segue un aumento delle disuguaglianze di reddito. La ripresa, ancora fragile, è dovuta in buona parte al perseguimento delle politiche di austerità degli Stati e non ad investimenti diretti alla creazione di lavoro. Non va dimenticato che la lenta ripresa in termini di produzione e occupazione può essere spiegata in parte dalle particolari caratteristiche della crisi, ovvero da una forte espansione dei prezzi dei beni e degli investimenti immobiliari. Si veda per un approfondimento <http://goo.gl/Gwll7r>.

Dai risultati delle periodiche analisi svolte in ambito OECD⁶, si rileva che, paradossalmente, la crisi economica ha rafforzato il valore dei titoli di studio; se, infatti, il livello dei titoli di studio ha sempre esercitato un effetto trascinante sulle possibilità di trovare un lavoro, la crisi economico-finanziaria non ha avuto altro effetto se non quello di rinforzare questa convinzione. I dati disponibili ci indicano che nel 2010, subito dopo l'inizio della crisi, nei paesi OECD solo il 4,8% degli individui possessori di un diploma di studi quinquennale era in stato di disoccupazione contro il 12,6% di coloro che non detenevano lo stesso titolo. Questo divario è andato aumentando tra il 2008 e il 2011: il tasso di disoccupazione degli adulti senza diploma è cresciuto del 3,8% mentre quello di chi possiede un diploma è aumentato solo dell'1,5%.

A fronte di queste considerazioni, la crisi economica incide, però, fortemente sui bilanci degli Stati dedicati ai processi formativi, in quanto gli effetti si fanno sentire soprattutto al livello primario e secondario dell'istruzione finanziata con fondi pubblici, in cui il livello di spesa che viene finanziato è in media pari al 92% dell'insieme delle spese complessive. In altre parole, il livello delle spese per l'istruzione e la formazione resta soggetto a forti contrazioni che mostrano come l'impegno finanziario delle amministrazioni pubbliche, nonostante forme di finanziamento che appaiono differenziate da Stato a Stato, sia diminuito a partire dal 2010. Se nel corso degli anni che hanno preceduto la crisi la grande maggioranza dei paesi OECD considerava l'istruzione fra le priorità da sostenere, al punto che tra il 1995 e il 2005 la quota parte delle spese pubbliche da loro destinate all'educazione passava dall'11,8% al 13,1%, a partire dal 2008 questa tendenza si attenuava, conducendo i singoli Stati a fare delle scelte in termini di priorità tra le spese per l'istruzione e quelle per altri settori primari (lavoro, salute e politiche sociali). In particolare, recenti analisi confermano una tendenza, registratasi a partire dal 2010, che vede una diminuzione complessiva delle spese per l'istruzione in gran parte dei paesi OECD, tendenza che pare sia destinata ad essere confermata nel corso dei prossimi due anni⁷.

Un quadro socio-economico globale così fortemente condizionato e/o compromesso dalla crisi diventa un oggetto costante di attenzione da parte dei decisori pubblici e privati per l'importanza che riveste nei processi di sviluppo dei paesi ad elevata concentrazione industriale e tecnologica, e sollecita gli Stati nazionali ad impegnarsi per la realizzazione di riforme strutturali che si estendano a tutti i comparti della vita sociale ed economica, ponendo, però, particolare cura per quello del capitale umano; in questo caso si tratta di compiere delle scelte strategiche per elevare la qualità e l'efficacia dei sistemi di istruzione e formazione e la loro capacità di risposta ai bisogni dei lavoratori e del mercato del lavoro, puntando nello stesso tempo a ridurre le ineguaglianze e gli squilibri. In questo senso, alcune misure adottate in sede OECD

⁶ Si veda al riguardo OECD (2013), *What is the impact of the economic crisis on public education spending?* in Education Indicators in Focus <http://goo.gl/UdSSEK>. Per un approfondimento si può leggere OECD (2013), *Education at a Glance 2013: OECD Indicators* (www.oecd.org/edu/eag.htm).

⁷ European Commission/EACEA/Eurydice (2013), *Funding of Education in Europe 2000-2012: The impact of the Economic Crisis – Eurydice Report*, Publication Office of the European Union, Luxembourg.

sono state realizzate dai singoli stati⁸ e un discreto numero di priorità è stato raggiunto, anche se gli sforzi profusi hanno riguardato in modo specifico soprattutto le misure di riforma dell'insegnamento primario e secondario e riservando alla Fp degli interventi specifici ma settoriali, fra cui si segnalano un aumento dell'offerta al livello della formazione superiore e una capacità di risposta al mercato del lavoro solo in alcuni paesi (Australia, Spagna, Portogallo, Inghilterra e Turchia).

Per quanto concerne il nostro Paese, accanto a un'analisi approfondita del sistema, si indicavano alcune strategie di breve e medio periodo, che dovrebbero tradursi da un lato nella realizzazione di riforme, che possono ridurre la distanza tra la formazione e il lavoro, dall'altro nell'adozione di un piano di investimenti pubblici nella Fp iniziale; l'ipotesi di fondo è che queste misure, se ben attuate, possono avere delle ricadute economiche positive sul sistema, oltre al bisogno di fornire ai destinatari della Fp iniziale un corredo di competenze cognitive più ampie, che rinforzino il set di quelle professionali⁹.

2.3 La governance dell'offerta formativa in Italia tra la persistenza dei disequilibri e il bisogno di raccordo delle politiche

Analizzare la *governance* dei sistemi regionali dell'offerta formativa costituisce il primo passo per avviare una riflessione sulle *policy* nazionali e locali che ci consenta di raccogliere sufficienti elementi per pensare a uno sviluppo possibile delle politiche formative, del lavoro e dell'inclusione sociale dei territori¹⁰.

Una *governance* efficace e di qualità, per poter essere attuata in modo reale sul territorio, appare fortemente vincolata al superamento degli squilibri e delle disomogeneità che caratterizzano i sistemi regionali italiani, basata su un percorso che dovrà necessariamente comportare una forte e decisa scelta dei decisori pubblici nazionali per uno sviluppo in senso orizzontale ed esteso, dal centro alla periferia, dei livelli di qualità raggiunti in alcune aree, che sono, anche se in forma diseguale, presenti in

⁸ Per avere una visione completa delle scelte politiche adottate dai singoli stati si è fatto riferimento al Rapporto OECD, *Economic Policy Reforms 2012 Going for Growth*. I rapporti *Going for Growth* vengono pubblicati ogni anno dall'OECD a partire dal 2005. Dal Rapporto 2012 sono state tratte le analisi che riguardano l'Italia, anche se le indicazioni che vengono fornite si riferiscono solo all'ambito dell'istruzione e si sostanziano da un lato nella richiesta di migliorare il tasso di scolarizzazione, dall'altro nell'incentivare il successo formativo nell'insegnamento superiore.

⁹ Un'analisi specifica dedicata alla FP è contenuta in uno studio OCDE del 2010, *Formation et emploi: relever le défi de la réussite*, in cui, accanto a un'analisi approfondita del sistema, vengono indicate alcune linee d'intervento dedicate. Per un approfondimento si legga <http://goo.gl/zCOMqU>.

¹⁰ Si veda, per una prima lettura delle questioni sollevate dal tema della *governance* delle politiche regionali della formazione professionale, R. Angotti, A. Del Cimmuto, *L'offerta di formazione professionale regionale in Italia*, Osservatorio Isfol, III (2013), n. 1/2, pp. 25-48 e 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*, Isfol Research Paper, numero 11, marzo 2014. In entrambi i documenti vengono svolte delle analisi e proposte delle linee interpretative dei fenomeni oggetto dello studio che sono attinenti al presente Rapporto.

alcune regioni e province e che, per questa ragione, andranno capitalizzati e disseminati, seguendo una logica di diffusione allargata e di radicamento dei loro effetti virtuosi¹¹.

Nonostante i limiti che connotano anche i processi virtuosi in atto, dovuti alla crisi e alla recessione globale, e proprio per reagire costruttivamente allo stallo in cui si trovano i singoli Paesi dell'UE, a livello comunitario e nazionale si continua a ritenere che l'impegno politico e gli investimenti economici nell'istruzione e nella formazione rimangano degli *asset* strategici non solo per i Paesi emergenti ma anche per quelli che detengono posizioni di livello avanzato nella scala delle economie ricche. In altre parole, l'istruzione e la formazione vengono ancora considerate come fonte di sviluppo dei sistemi economici e sociali e come diritti inalienabili della persona, anche se per evitare che esse diventino opzioni senza riconoscimento sociale è necessario che le politiche nazionali risolvano i vecchi problemi, rimasti ancora senza soluzioni, e vengano dirette alla realizzazione di nuove strategie per la gestione delle logiche e delle pratiche del fare formazione.

Nel nostro Paese da diverso tempo si sono sviluppati processi involutivi a carattere generale (citiamo, in quest'ambito, la modifica dei principi di funzionamento dello stato sociale, la deindustrializzazione e la delocalizzazione produttiva, l'elevato tasso di disoccupazione, l'invecchiamento della popolazione, le difficoltà esistenti nei sistemi scolastici e formativi, con i tassi di dispersione scolastica e formativa fra i più elevati in area UE) che incidono non solo sulla capacità dei sistemi regionali di mantenere i livelli di sviluppo raggiunti nei settori nevralgici della vita collettiva (istruzione, salute, trasporti, ambiente) ma pesano in modo gravoso sull'efficacia, sulla riconoscibilità e sulla spendibilità dei titoli acquisiti dalle singole persone, soprattutto in un mercato del lavoro come quello italiano fondato sulla media e piccola impresa,

¹¹ Sulla persistenza dei divari regionali italiani è da tempo in corso un ampio dibattito per studiare le peculiarità e i limiti delle politiche e degli scenari locali. Citiamo in questa sede solamente alcune delle analisi più recenti relative al nostro lavoro, cominciando dai Documenti elaborati dalla Commissione europea, fra i quali segnaliamo: *Crescita, competitività, occupazione - Libro Bianco*, Lussemburgo, 1994; *Una strategia per una crescita sostenibile, intelligente, inclusiva*, Lussemburgo, 2010; European Commission, *A new impetus for European cooperation in Vocational Education and Training to support the Europe 2020 Strategy*, 2012; *L'azione a sostegno dell'istruzione e della formazione professionale in Europa: il Comunicato di Bruges*, Lussemburgo, 2012. Dal canto suo l'ISFOL ha condotto nel corso del tempo sia interventi di analisi e di monitoraggio di processi in corso, si veda ad esempio *Il processo di decentramento nelle politiche della formazione, dell'istruzione e del lavoro*, FrancoAngeli, Milano, 2001 e *Gli assetti istituzionali e organizzativi delle Province italiane in tema di formazione, lavoro, istruzione e politiche sociali*, FrancoAngeli, Milano, 2003, sia indagini specifiche, quale quella recente fra ISFOL e Università della Calabria che ha dato luogo a un Rapporto di ricerca dal titolo *I divari dei sistemi territoriali di FP. Caratteri, tendenze, scenario*, 2011. In ambito nazionale vanno segnalati, inoltre, alcuni studi che hanno affrontato la questione in termini di reti e di processi di scambio fra soggetti istituzionali; fra questi segnaliamo CNOS-FAP (a cura di Pellerey M.), *La costruzione del sistema dell'Istruzione e Formazione Professionale nelle Regioni: opinioni degli Assessori regionali*, allegato a *Rassegna CNOS*, n. 1, Roma, 2009; L. Dordit, *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; Drezdador 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; 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.

con un livello tecnologico non esteso a tutti i comparti, con saltuari e non ricorrenti processi di ri-organizzazione e di formazione per i propri dipendenti, cui va aggiunta una scarsa propensione all'innovazione organizzativa e alla ricerca.

A fronte di questo scenario, il dato principale da cui partire per impostare un disegno di recupero e di rilancio della formazione resta il superamento della disomogeneità degli scenari regionali italiani. Il territorio nazionale, nonostante gli sforzi e i grandi investimenti, sostenuti con l'ausilio dei fondi strutturali europei, ed erogati nel corso degli ultimi quindici anni, continua ad essere suddiviso in due grandi aree che si contraddistinguono per la forte diversità nella gestione dell'offerta formativa; l'area del Nord, in cui l'indagine ha rilevato livelli complessivi di qualità dell'offerta formativa caratterizzati da un'alta efficacia realizzativa, e quella del Centro-sud, nella quale, pur con situazioni locali e territoriali che tendono ad avvicinarsi alle regioni settentrionali, non appaiono ancora pienamente raggiunti quei livelli di offerta che possono considerarsi comparabili con il resto del Paese.

Comune ad entrambe le aree restano, però, i limiti già rilevati in precedenti analisi¹² e che sono ancora presenti (citiamo a titolo di esempio, la conflittualità normativa fra Stato e Regioni, scaturita dalla riforma del Titolo V della Carta Costituzionale, mitigata solo in parte dall'azione della Conferenza Stato-Regioni, la sovrapposizione tra offerta formativa statale e regionale, pubblica e privata, la procedura di accreditamento, da rinnovare attraverso nuove regole che s'ispirino alla rendicontazione sociale e all'adozione dei costi standard) rendendo di fatto difficile superare nel breve periodo le diversità regionali.

A questo quadro si aggiunga la crisi globale che ha modificato le finalità dei sistemi d'istruzione e di formazione professionale, soprattutto nel momento in cui ha costretto le amministrazioni regionali e provinciali a rivedere le programmazioni, a ridiscutere le priorità e a riconsiderare gli effetti delle azioni formative.

Dopo il forte impatto sui sistemi regionali, sui lavoratori e sulle imprese, e lungi dall'essersi esaurita, la crisi ha rappresentato, però, per i decisori pubblici anche uno stimolo a cambiare direzione, spingendo le amministrazioni, a tutti i loro livelli, a ritrovare un dialogo e una condivisione d'intenti sulle strategie da perseguire, facendo divenire fondante un approccio efficace ed operativo alle questioni del lavoro, della formazione, della coesione sociale e delle pari opportunità che tenga conto dei nuovi scenari e dei limiti in essi insiti (soprattutto la riduzione dei finanziamenti comunitari, destinati al mantenimento delle forme di politica passiva) senza arretrare dai livelli di gestione e di funzionamento dei servizi formativi raggiunti.

¹² Si leggano al riguardo: 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://goo.gl/VbRqMm>, Censis, *Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2013*, nella parte dedicata all'analisi dei percorsi di Istruzione e formazione professionale (IeFP), alle pp. 115-122; il Documento, a cura di E. Formosa, dal titolo *Discorso sulla Formazione Professionale*, presentato in occasione del Convegno CISL Scuola, *Una scuola a misura di futuro*, tenutosi a Roma il 24 gennaio 2013; il Documento conclusivo del Convegno nazionale organizzato dalla CGIL *Quale futuro per i sistemi regionali della formazione professionale? Esperienze a confronto e prospettive per il comparto*, svoltosi a Roma il 12 dicembre 2012.

L'indagine ha, infatti, constatato la presenza di un'integrazione strutturale tra le politiche che hanno come oggetto lo sviluppo del sistema socio-economico locale e i fabbisogni occupazionali, puntando sul raccordo tra politiche dell'istruzione, della formazione e di quelle attive e passive del lavoro; esse sono state collegate all'esigenza dello sviluppo qualitativo dei sistemi formativi e delle reti di comunicazione fra essi, in particolare di quelle che devono connettere in tempo reale i servizi dell'impiego con quelli delle politiche per l'occupazione.

Le regioni e le province avvertono, in altre parole, 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 le politiche attive e passive del lavoro concorrano alla riduzione dei deficit conoscitivi dei lavoratori attuali e di quelli futuri e alla ripresa del mercato del lavoro, favorendo anche la difesa dell'occupazione.

È stata rilevata nel corso dell'indagine anche la presenza nei territori di alcune tendenze che stanno assumendo una maggiore consistenza rispetto ad altre e che denotano l'avvio di alcuni processi innovativi che non tarderanno a diventare dei punti di svolta rispetto al recente passato.

Un primo elemento di novità, che può considerarsi comune a quasi tutti gli organismi regionali, è l'avvio di una riflessione comune sull'efficacia delle programmazioni regionali degli anni passati, che viene basata su una valutazione di efficacia non solo dell'offerta di servizi ma anche dei fabbisogni delle aziende, delle esigenze dei lavoratori e delle lavoratrici e infine dallo sviluppo dei territori.

La relativa "immutabilità" delle politiche per la formazione dei sistemi regionali, orientati fino alla comparsa della crisi esclusivamente sul versante dell'offerta di servizi formativi, sembra non rispondere più alle esigenze professionali degli individui e del mondo produttivo, di fronte alla difficoltà, per le persone e per le imprese, di mantenere la propria posizione nel mercato del lavoro locale e nazionale.

Gli organismi regionali sono ora vincolati a rivedere le linee di programmazione e a indirizzarle verso *policy* formative che si sviluppino secondo modalità diverse di offerta, progettando, ad esempio, interventi di breve durata ma efficaci, capaci di "ridurre" le derive della disoccupazione e allontanare forme di isolamento professionale e sociale; in questo modo si cerca di sviluppare, soprattutto nel lungo periodo, quella capacità di imparare a saper raccogliere le istanze provenienti dall'ambito della domanda di formazione e inserirle poi nei processi decisionali e programmatici.

In coincidenza di questo snodo, possiamo notare un'altra linea di tendenza comune alla maggioranza delle regioni. Non esistendo un modello unico d'intervento per l'elaborazione integrata di politiche programmatiche di previsione e di gestione degli interventi, avendo ogni regione messo a punto un proprio sistema di formazione, ne deriva una forte diversità nell'impostazione delle strategie di *governance*; esistono, infatti, amministrazioni regionali che hanno interesse a guidare e indirizzare i propri assessorati e le proprie strutture in maniera da erogare interventi formativi in grado di rispondere efficacemente e tempestivamente alle richieste provenienti dalla domanda e in una logica di concentrazione delle risorse e dei risultati; dall'altro, vi sono regioni che, pur rilevando il bisogno urgente di lavorare in un'ottica di collaborazio-

ne con le istituzioni formative e le forze del territorio, si muovono con grande lentezza e difficoltà, alle prese con sistemi che risentono del peso della burocrazia e delle asimmetrie informative fra i loro sottosistemi. Dall'indagine OFP emergono, infatti, evidenze che indicano una certa lentezza e resistenza al cambiamento, in particolare la sovrapposizione di competenze nell'analisi dei fabbisogni formativi o professionali delle persone e delle imprese tra regione e provincia, resa ancor più problematica dall'assenza di tavoli di coordinamento e di condivisione e con gli inevitabili dispendi di risorse umane ed economiche. Si aggiunga a ciò l'elevata complessità e la difficile comprensione dei regolamenti amministrativi per l'emanazione di bandi per lo svolgimento delle attività formative, che incide negativamente sulla capacità degli enti di rispondere in tempi rapidi alle richieste del territorio e, di conseguenza, al bisogno di ridurre le emergenze occupazionali.

2.4 La strategia comunitaria per il rilancio della formazione professionale nell'Unione europea

I principi della politica di formazione professionale a livello europeo sono già rintracciabili nel Trattato di Roma del 1957¹³ dove si afferma che «la Comunità attua una politica di formazione professionale che rafforza e integra le azioni degli Stati membri, nel pieno rispetto della responsabilità di questi ultimi per quanto riguarda il contenuto e l'organizzazione della formazione professionale». Il Trattato conferisce, quindi, all'UE un ruolo essenziale nel miglioramento della qualità dell'istruzione tramite la cooperazione europea in tale ambito.

Nel marzo del 2000 il Consiglio europeo di Lisbona¹⁴ ha assegnato all'Unione europea l'obiettivo strategico di divenire la società della conoscenza più competitiva e dinamica al mondo, anche attraverso l'apprendimento permanente, non solo inteso a fini occupazionali, ma in un'ottica più ampia di cittadinanza attiva.

Il successivo Memorandum¹⁵ sull'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e la Comunicazione della Commissione europea del 2001¹⁶, scaturita da un'ampia consultazione dei cittadini e dalla concertazione tra le varie istituzioni, mettevano in evidenza come la partecipazione delle persone tra i 25 e i 64 anni all'istruzione e alla formazione nell'UE si attestava su valori molto bassi (8%) anche se nello stesso tempo gettava le basi per la strategia europea in campo educativo fino al 2010.

Venne inaugurata in tal modo una nuova modalità di cooperazione tra gli Stati membri, attraverso il Metodo del coordinamento aperto, previsto come strumento

¹³ Si legga in particolare l'articolo 166.

¹⁴ Risoluzione del Parlamento europeo sulle decisioni assunte dal Consiglio europeo di Lisbona del 23-24 marzo 2000. GU C 377 del 29 dicembre 2000, pp. 164-166.

¹⁵ Commission of the European Communities, *A Memorandum on lifelong learning*, SEC (2000)1832 del 30 ottobre 2000.

¹⁶ Commissione delle Comunità europee, *Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente*, COM (2001) 678 def.

fondamentale di attuazione della Strategia di Lisbona: l'UE, in questo caso, elabora delle linee guida con obiettivi e tempi di realizzazione, accompagnate da indicatori quantitativi e qualitativi con monitoraggi e analisi comparative dei risultati raggiunti (*benchmarking*) da ogni Stato.

Lo sviluppo della formazione professionale è ritenuto obiettivo cruciale e integrante di tale strategia, ruolo riaffermatosi al Consiglio europeo di Barcellona¹⁷ del 2002, nel quale viene sottolineato l'obiettivo di far diventare il sistema di istruzione e formazione europeo uno standard di riferimento a livello mondiale entro il 2010 (*ET - Education and Training 2010*).

L'iniziativa di Bruges dei Direttori della formazione professionale nell'ottobre 2001, e la successiva Dichiarazione¹⁸ del 2002 dei Ministri europei, hanno dato avvio a quello che viene denominato il processo di Copenaghen volto a una cooperazione europea rafforzata in tema di istruzione e formazione professionale. La Dichiarazione assegna il compito di attuare azioni concrete in merito a trasparenza, riconoscimento e qualità dell'istruzione e formazione professionale.

Il Processo di Copenaghen, basato sulle priorità da raggiungere entro il 2010, mirava a rafforzare la dimensione europea nell'istruzione e formazione professionale e a fornire maggiore informazione, orientamento, *counselling* e trasparenza in materia di Istruzione e formazione professionale (IeFP); mirava inoltre a sviluppare strumenti per il reciproco riconoscimento e la convalida delle competenze e delle qualifiche e, infine, a migliorare la garanzia della qualità dell'istruzione e formazione professionale.

Le priorità sono state poi riviste e integrate ogni due anni dai successivi Consigli di Maastricht del 2004, di Helsinki del 2006 e di Bordeaux del 2008, per arrivare a Bruges nel dicembre 2010 con un nuovo quadro per la politica europea di formazione e istruzione professionale previsto per il successivo decennio.

Il Processo di Copenaghen è stato accompagnato da quattro strumenti: il Quadro europeo per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze - *European Qualification Framework* (EQF), la Metodologia per il trasferimento dei crediti per l'istruzione e la formazione professionale - *European Credit System for Vocational Education and Training* (Ecvet), il Quadro di riferimento per l'assicurazione di qualità - *European Quality Assurance Framework* (Eqavet), il Quadro unico per la trasparenza delle qualifiche e delle competenze Europass.

La strategia messa a punto con il Processo di Copenaghen è stata successivamente aggiornata dal Comunicato di Bruges¹⁹ del 2010, il quale definisce gli obiettivi co-

¹⁷ Il Documento finale del Consiglio è il *Programma di lavoro dettagliato sul follow up circa gli obiettivi dei sistemi d'istruzione e di formazione in Europa*, Gazzetta ufficiale delle Comunità Europee C 142/01 del 14 giugno 2002.

¹⁸ Dichiarazione dei Ministri europei dell'istruzione e formazione professionale e della Commissione europea, riuniti a Copenaghen il 29 e 30 novembre 2002, per una maggiore cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale. Questa Dichiarazione non è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale.

¹⁹ In quella circostanza i ministri europei per l'Istruzione e la formazione professionale, i rappresentanti delle Parti sociali europee e della Commissione europea approvarono *Il comunicato di Bruges su una maggiore cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale per il periodo 2011-2020* (Bruges 7 dicembre 2010).

muni per il 2020 e un piano d'azione con misure nazionali sostenute dall'Unione europea che include determinate priorità qualitative dei sistemi di istruzione e formazione: la flessibilità e l'adattabilità, l'adattamento all'evoluzione del mercato del lavoro e all'invecchiamento della società, la qualità, l'acquisizione di competenze chiave, la rimozione degli ostacoli alla mobilità transnazionale, il finanziamento sostenibile della formazione.

Il Comunicato si propone di assicurare, in particolare, un facile accesso alla formazione continua, che permetta ai lavoratori di formarsi durante tutto l'arco della loro carriera con corsi di alta qualità in grado di fornire competenze per mansioni specifiche, anche attraverso la promozione del pensiero creativo e innovativo nelle imprese. Il nuovo Quadro per la cooperazione europea già definito dal Consiglio nel 2009 con il Programma *Istruzione e formazione 2020 (ET2020)*²⁰, s'inserisce insieme al Processo di Copenaghen, nella più ampia Strategia decennale per la crescita indicata come Europa 2020²¹.

La strategia della Commissione europea per uscire dalla crisi e preparare l'economia dell'UE ad affrontare le nuove sfide punta su tre fattori: crescita intelligente (conoscenza, innovazione, istruzione e società digitale), crescita sostenibile (risorse e competitività) e crescita inclusiva (partecipazione al mercato del lavoro, acquisizione competenze e lotta alla povertà); essa propone, inoltre, cinque obiettivi che l'UE dovrebbe raggiungere entro il 2020 e in base ai quali saranno valutati i progressi compiuti.

La successiva Comunicazione della Commissione²² ha presentato le nuove prospettive per il futuro dell'istruzione e della formazione professionali. La Commissione ha affiancato agli obiettivi della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente e inclusiva l'iniziativa *Youth on the Move*²³ che mira a promuovere più ampie opportunità di apprendimento e mobilità a vantaggio di tutti i giovani. I due Documenti rappresentano il contributo della Commissione a un nuovo programma decennale di riforme che rientra nel processo di Copenaghen sulla promozione di una maggiore cooperazione in tema di istruzione e formazione professionale.

Tra gli obiettivi di Europa 2020 è fondamentale in quest'ambito quello che prevede il raggiungimento entro il 2020 di una media UE del 15% di adulti che partecipano all'istruzione e alla formazione. Le azioni da promuovere in ogni Stato membro per il raggiungimento di quest'obiettivo prevedono iniziative per aumentare il tasso di partecipazione ai percorsi dell'Istruzione e formazione professionale continua (IFPC) delle persone in fase di transizione nel mercato del lavoro e dei gruppi con un basso

²⁰ Conclusioni del Consiglio dell'Unione europea, del 12 maggio 2009, su un *Quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020)*, Gazzetta ufficiale C 119/2 del 28 maggio 2009.

²¹ Comunicazione della Commissione europea, COM (2010) 2020 del 3 marzo 2010.

²² Comunicazione della Commissione europea, COM (2010) 696 del 9 giugno 2010, *Un nuovo slancio per la cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale a sostegno della strategia Europa 2020*.

²³ Commission of the European Communities, *Proposal for a Council recommendation. Youth on the move – promoting the learning mobility of young people*, COM (2010) 478 del 15 settembre 2010.

tasso di partecipazione alla formazione, quali le donne, i lavoratori poco qualificati e i lavoratori più anziani; ciò dovrà avvenire all'interno di un quadro di misure atte ad incoraggiare le imprese e gli operatori della formazione a continuare ad investire nello sviluppo delle risorse umane e nell'IFPC. Modalità di formazione flessibili (come l'apprendimento a distanza, i corsi serali, la formazione durante l'orario di lavoro) potranno facilitare l'accesso alla formazione continua includendo tutti i tipi di apprendimento, compresi la formazione interna e l'apprendimento basato sul lavoro, in un'ottica di pari opportunità.

Gli Stati membri sono, inoltre, chiamati a sviluppare entro il 2015 procedure nazionali per il riconoscimento e la convalida dell'apprendimento non formale e informale sostenuto, all'occorrenza, da quadri di qualifiche nazionali. Tali procedure dovrebbero incentrarsi sulle conoscenze, sulle capacità e sulle competenze, indipendentemente dal contesto in cui sono state acquisite, ad esempio l'apprendimento per adulti in senso ampio, la leFP, l'esperienza lavorativa e l'attività di volontariato. Si dovrebbero tenere maggiormente in considerazione le conoscenze, le capacità e le competenze che non portano necessariamente a qualifiche pienamente formali.

Sull'onda di queste iniziative, tutte volte ad arginare gli effetti della crisi sull'occupazione, in particolare quella giovanile, il 30 gennaio 2012, i membri del Consiglio europeo²⁴ hanno assunto l'impegno di aumentare notevolmente a livello nazionale il numero dei percorsi di apprendistato e tirocini per assicurare che essi rappresentino reali opportunità per i giovani.

La Commissione europea ha poi dato seguito immediato a tale Dichiarazione annunciando un nuovo piano per i percorsi di apprendistato come parte dell'iniziativa *Ripensare l'istruzione*²⁵ e un pacchetto di misure per l'impiego dei giovani.

Nel dicembre 2012 la Comunicazione *Aiutare i giovani ad entrare nel mondo del lavoro*²⁶ ha individuato tre fattori di cruciale importanza per garantire il successo dell'apprendistato: l'efficace cooperazione tra scuole, istituti di formazione e imprese; la qualità della formazione e della qualifica acquisita; l'integrazione dei contratti di apprendistato nei sistemi di istruzione e formazione nazionali o regionali e, infine, la creazione di un quadro normativo chiaro, allo scopo di avviare politiche che incentivino le imprese a utilizzare maggiormente tale strumento.

Il Consiglio europeo²⁷ è andato oltre, invitando la Commissione a creare un'Alleanza europea per l'apprendistato con l'obiettivo di contribuire a risolvere il problema della disoccupazione dei giovani. A tale tema la Commissione ha dedicato la Comunica-

²⁴ Dichiarazione dei Membri del Consiglio europeo del 30 gennaio 2012 dal titolo *Verso un risanamento favorevole alla crescita e una crescita favorevole alla creazione di posti di lavoro*.

²⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni dal titolo *Ripensare l'istruzione: investire nelle abilità in vista di migliori risultati socio-economici*, COM (2012) 669 final.

²⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni dal titolo *Moving youth into employment*, COM (2012) 727 final.

²⁷ Conclusioni del Consiglio europeo del 7-8 febbraio 2013.

zione *Lavorare insieme per i giovani d'Europa*²⁸ del 19 giugno 2013, lanciando in tal modo l'Alleanza europea per l'apprendistato, definita dal successivo Consiglio europeo²⁹ come una delle iniziative chiave per combattere la disoccupazione giovanile.

L'Alleanza europea per l'apprendistato (*EAFa - European Alliance for Apprenticeship*), partita ufficialmente il 2 luglio 2013 e supportata da una successiva risoluzione del Consiglio³⁰, ha come scopo quello di coinvolgere autorità pubbliche, Parti sociali ed economiche, istituti di formazione professionale, rappresentanti dei giovani e altri attori rilevanti per coordinare e diffondere le diverse iniziative per il miglioramento dei sistemi di apprendistato.

L'Alleanza sarà integrata dagli altri strumenti messi in campo dall'UE, quali il FSE, l'Iniziativa europea per l'occupazione, la Garanzia Giovani, Erasmus+, il Programma per l'occupazione e l'innovazione sociale, la Banca europea per gli investimenti, il Fondo europeo di sviluppo regionale, EURES.

2.5 La riforma francese della formazione professionale e il sistema duale tedesco: due casi significativi

La Francia e la Germania rappresentano due buone pratiche formative all'interno di consolidati sistemi di formazione continua, nei quali lo sviluppo delle competenze gioca un ruolo fondamentale, come previsto dalle strategie europee, puntando maggiormente sul diritto all'accesso alla formazione durante tutto il corso della vita, nel caso francese, e ponendo maggiore attenzione all'inserimento lavorativo in stretta correlazione con le esigenze del sistema produttivo e imprenditoriale, nel caso tedesco.

In entrambi i Paesi è fortemente radicata una cultura della formazione continua con sistemi regolati in un'ottica di medio-lungo periodo, nella quale i ruoli dello Stato, delle imprese, delle Parti sociali e dei lavoratori (occupati o non occupati) sono ben definiti, da vincoli legislativi e procedurali assai forti in Francia e da una prassi consolidata di formazione duale in Germania.

In Francia il sistema di formazione professionale continua sin dalla sua creazione, avvenuta nel 1971, ha avuto come obiettivo il finanziamento per la formazione di tutti i salariati. Le imprese hanno da allora investito anche risorse proprie, superando spesso le quote previste dagli obblighi di legge, anche se in questo modo l'attenzione restava focalizzata sugli obblighi di finanziamento e non sulle vere finalità della formazione: permettere l'accesso di tutti alla conoscenza e alle competenze, dare sicurezza ai percorsi formativi personali, rendere possibile la promozione sociale e professionale, rinforzare la competitività delle imprese.

²⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni dal titolo *Lavorare insieme per i giovani d'Europa, invito ad agire contro la disoccupazione giovanile*, COM (2013) 447 finale.

²⁹ Conclusioni del Consiglio europeo del 27-28 giugno 2013.

³⁰ Council Declaration, *European Alliance for Apprenticeships* del 15 ottobre 2013.

Dal 1974 al 2010 il tasso di partecipazione alla formazione continua è salito dal 17,1% al 40,6%³¹, ma restavano irrisolti dei problemi fondamentali: le qualifiche e le disparità tra imprese grandi e piccole, tra categorie socio-professionali, di genere e soprattutto tra occupati e non.

In questo contesto, a partire dal 2013 è stato lanciato un vasto processo di dialogo sociale sfociato nell'Accordo nazionale interprofessionale (ANI- *Accord National Interprofessionnel*) del 14 dicembre, grazie al quale il *droit individuel à la formation* (DIF - *Droit Individuel à la Formation*), sancito dalla legge 391 del 2004 per tutti i lavoratori dipendenti (e dal 2007 anche per i dipendenti pubblici, i disoccupati e i lavoratori interinali) con un'anzianità di servizio di almeno un anno e con periodi di formazione che prevedevano almeno 20 ore all'anno cumulabili fino a 120 ore, è stato rafforzato e rivisto con la creazione del *compte personnel de formation* (CPF - *Compte Personnel de Formation*), nato per rispondere allo scarso utilizzo del DIF negli ultimi 10 anni (utilizzato solo dal 4,9% dei lavoratori).

Il nuovo dispositivo, introdotto dalla recente riforma sulla formazione professionale, l'occupazione e la democrazia sociale (Legge 288 del 5 marzo 2014), è divenuto operativo dal mese di gennaio 2015 sostituendo il DIF. Il conto personale di formazione, non più legato al contratto di lavoro ma alla persona, sarà aperto per tutti dall'età di 16 anni e seguirà il lavoratore anche nei periodi di disoccupazione o cambiamento di posto di lavoro, offrendo a tutti strumenti di finanziamento e diritti alla formazione per la carriera.

Il CPF permette di accumulare 150 ore di formazione, nell'arco di 7 anni, per acquisire competenze certificate in linea con i fabbisogni economici e prevede la possibilità di aumentare il numero delle ore sia da parte del datore di lavoro o del centro per l'impiego sia da parte del lavoratore o del disoccupato. Il datore di lavoro deve intavolare con il dipendente un colloquio professionale obbligatorio ogni due anni, allo scopo di studiare le prospettive di evoluzione professionale del lavoratore, completato da una valutazione del percorso professionale ogni 6 anni, in mancanza della quale l'impresa con più di 50 lavoratori sarà soggetta a una penalità finanziaria e all'aumento di 100 ore del CPF.

Attraverso il nuovo "conto personale di formazione" lo schema classico della formazione continua, fino ad ora centrato esclusivamente sull'obbligo finanziario e sull'iniziativa dell'impresa, viene modificato radicalmente a vantaggio del lavoratore, consentendo, a partire dalla sua applicazione, a circa 1,2 milioni di dipendenti del settore privato (imprese con più di 10 dipendenti) di beneficiare ogni anno di almeno 75 ore di formazione, contro la media nazionale di 22 ore del 2011³². I fondi destinati alla formazione dei disoccupati, provenienti dai contributi delle imprese, delle regioni e dei centri per l'impiego, verranno aumentati del 50%.

³¹ INSEE (Institut National de la statistique et des études économiques), *La formation des adultes*, n°1468 - octobre 2013.

³² Fonte dati DARES (Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques - Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et du dialogue social), *Annexe au Projet de loi de finances - Formation Professionnelle*, 2014.

La riforma trasforma e semplifica lo stesso sistema di finanziamento della formazione continua unificando in un unico contributo, pari all'1% della massa salariale per le imprese con più di 10 dipendenti e allo 0,55% per quelle più piccole, la quota da versare a cura degli organismi paritari (OPCA – *Organisme Paritaire Collecteur Agréé*) in un unico fondo (FPSP – *Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels*).

Se sul versante delle politiche per l'occupazione in Francia si fa ricorso a numerosi strumenti, tra i quali l'apprendistato, in Germania esso ha assunto nel corso del tempo un ruolo preponderante ed efficace nella transizione scuola-lavoro.

Il sistema duale caratterizza, infatti, profondamente la formazione professionale iniziale in Germania. Il modello dell'apprendistato, avente come origine storica le Gilde medioevali, è stato adottato già alla fine del XIX secolo per formare la maggioranza degli studenti attraverso una formazione su misura mirante ad impieghi qualificati (*Berufsprinzip*). La formazione continua professionale (distinta da quella generale, che mira a competenze generali, politiche e culturali) è suddivisa a sua volta in formazione di aggiornamento delle competenze per seguire gli sviluppi delle nuove tecnologie (*Anpassungsfortbildung*) e in formazione di promozione delle qualifiche del lavoratore (*Aufstiegsfortbildung*).

In Germania il tasso di partecipazione all'istruzione e alla formazione continua per la popolazione di età compresa tra i 18 e i 64 anni nel periodo dal 1999 al 2008 ha registrato un aumento del 10%, arrivando a toccare la soglia del 49%³³.

Secondo la rilevazione del 2012 sulle carriere professionali svolta dall'Istituto Federale per la formazione professionale (BiBB – *Bundesinstitut für Berufsbildung*), il 72,3% delle imprese ha finanziato corsi di formazione per i propri dipendenti, registrando un aumento del 15% rispetto al 2010.

Le fonti di finanziamento per la formazione degli occupati nelle aziende sono miste, all'interno di un mercato formalmente aperto a diversi operatori pubblici e privati che si coordinano tra loro: sono le stesse aziende e anche i lavoratori, tramite i contributi offerti dalle grandi imprese, nella maggioranza dei casi, o dalle istituzioni (europee, federali e locali) oltre che dalle Parti sociali, ad assumersi collettivamente l'onere della formazione, sulla base delle rispettive possibilità economiche.

I lavoratori con i salari più bassi, infatti, possono beneficiare di sovvenzioni pubbliche che si aggiungono a quelle che versa il datore di lavoro, mentre per tutti i lavoratori è previsto un fondo (di risparmio e di tempo, alla stregua di congedi formativi) che viene cumulato per pagare corsi di aggiornamento o prestiti a tasso agevolato accordati in seguito ad un colloquio di orientamento, o ancora incentivi fiscali attraverso deduzioni dalle imposte per i costi assunti per la formazione, a condizione che sia legata all'attuale impiego o in vista di una riconversione professionale. Dal 2006 è entrato in vigore anche il sistema dei voucher formativi (*Bildungsgutscheine*) mirati soprattutto alle Piccole e medie imprese (PMI) per i lavoratori over 45.

³³ Fonte dati IAB, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (Istituto per la Ricerca sull'Occupazione), IAB Jahresbericht 2013. Il documento è reperibile in rete all'indirizzo: <http://goo.gl/2JHMUt> (verificato a novembre 2014).

In questo sistema misto, basato in massima parte sull'autofinanziamento da parte delle imprese, dei lavoratori e delle Parti sociali, non esiste alcun obbligo legale in materia di formazione continua dei lavoratori, ma sono previsti in alcuni casi delle convenzioni collettive con versamenti da parte delle aziende in fondi comuni di formazione. Dal 1987 è stato creato un Comitato federale per la formazione continua (KAW – *Konzertierte Aktion Weiterbildung*) allo scopo di armonizzare le politiche, anche se restano disparità territoriali tra i Lander. La negoziazione e la regionalizzazione caratterizzano, così, tutto il sistema della formazione continua.

Una vasta gamma di strumenti per il finanziamento della formazione continua è stata comunque messa in campo dal governo federale: la legge del 1996 per la formazione professionale nell'ambito dell'avanzamento di carriera (AFBG – *Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz*) è stata rafforzata nel 2009 per promuovere lo sviluppo delle competenze e altre azioni collaterali. L'Ufficio federale del lavoro prende in carico la formazione per i disoccupati sempre attraverso il sistema dei voucher formativi.

Questo differente approccio alla formazione continua è legato all'organizzazione del lavoro in azienda e in massima parte al sistema duale, che rappresenta il maggiore settore di formazione cui accedere al termine della nona o decima classe del corso scolastico.

Gli studenti che hanno terminato la scuola possono scegliere qualunque professione riconosciuta dal sistema duale (sono 360 le qualifiche riconosciute a livello federale) e non esistono criteri formali di ammissione. L'apprendimento delle competenze professionali nel sistema duale si basa sulla combinazione di teoria e pratica, di conoscenze ben strutturate e della capacità di agire autonomamente. La scuola professionale e l'azienda sono entrambe incaricate della formazione: il giovane frequenta per uno o due giorni la scuola e lavora nei giorni restanti in azienda.

Il sistema dell'apprendistato risulta, quindi, più regolamentato rispetto a quello della formazione continua dei lavoratori occupati, allo scopo di assicurare una formazione professionale iniziale omogenea su tutto il territorio nazionale, attraverso Regolamenti (*Ausbildungsordnung*) e Piani quadro di formazione aziendale (*Ausbildungsrahmenplan*).

3. L'architettura e la strutturazione dei sistemi regionali dell'offerta formativa

La discussione nei *focus group* regionali ha inteso ricostruire lo scenario di riferimento in relazione ai sistemi di *policy* e di *governance* della formazione professionale, insieme alle principali peculiarità delle modellizzazioni messe a punto negli anni recenti, sullo sfondo delle traiettorie di evoluzione del sistema dell'offerta registrate sul piano nazionale. Lo scambio dialettico tra i partecipanti ha risposto allo scopo di cogliere, per quanto possibile, gli elementi qualificanti, per differenziazione, rispetto al resto del quadro nazionale. Qui di seguito si riportano gli esiti dell'attività di analisi e delle discussioni emerse nei *focus group* per uno specifico filone di approfondimento, costituito dai processi in atto relativamente all'architettura ed alla strutturazione dei sistemi regionali di offerta formativa¹.

3.1 Il ridisegno complessivo del sistema dell'offerta sotto la spinta degli effetti della crisi economico-finanziaria

Dall'analisi trasversale delle risorse informative raccolte nel corso dei *focus group* si scorge un primo elemento che presenta caratteri di tendenza consolidata. Tale fattore riguarda un nucleo di regioni che hanno inteso utilizzare gli effetti della crisi economico-finanziaria allo scopo di procedere a un ridisegno del sistema delle *policy* formative, accompagnato da una ricalibrazione coerente dei meccanismi di *governance* dell'offerta.

In questo caso specifico, la ristrutturazione dei sistemi posta in opera dalle amministrazioni regionali e provinciali muove da una lettura dei fenomeni collegati al dispiegarsi della crisi globale a partire dall'autunno del 2008. Nella considerazione de-

¹ Gli assetti politico-istituzionali dei sistemi regionali sono stati, a partire dal 2012, sottoposti a processi di revisione e modifica che hanno inciso in maniera significativa sui loro compiti e sulle loro peculiarità. Il capitolo descrive i mutamenti che fin dal 2012 erano già in parte presenti nello scenario e si pone, pertanto, in linea con quanto è attualmente in corso al livello istituzionale relativamente alle modifiche contemplate dalla Legge 7 aprile 2014 n. 56, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*.

gli attori istituzionali, dato che la crisi da momento emergenziale ha assunto una caratterizzazione strutturale, non è pensabile un ritorno al passato, ancorché venisse superata nel breve periodo la sua fase più acuta. In questo senso le politiche messe a punto negli anni recenti, nel giudizio dei rappresentanti dell'ente pubblico, delle Parti sociali e degli organismi di formazione sono destinate a tracciare una sorta di spartiacque anche per le future misure in materia di politiche attive del lavoro e delle loro intersezioni con il sistema della formazione. Da questo punto di vista, si scorge un processo di forte slittamento dalla centralità riconosciuta in passato all'offerta a una riconfigurazione del sistema impostato sulla centralità della domanda, spesso valorizzata nella sua componente individuale. In tal modo l'erogazione dell'offerta per le fasce di destinatari, fatta eccezione per la prima formazione, risente in termini crescenti di una progressiva enfasi posta sulla formazione aziendale, ossia sui percorsi formativi destinati ai beneficiari delle misure di fronteggiamento della crisi che, condivisi con l'impresa, garantiscono una riqualificazione delle risorse umane all'interno del contesto aziendale. In tale prospettiva, si ritiene vada ricercata una sempre maggiore contestualizzazione della formazione, in relazione alle esigenze espresse dal lavoratore e dall'azienda, privilegiando azioni sempre più articolabili *ad hoc*, che vedano una più stretta collaborazione tra azienda e agenzie formative, a partire dalla fase di progettazione degli interventi e della valutazione dei loro esiti in termini di competenze acquisite.

Il generarsi di uno *shift* marcato dall'offerta alla domanda di formazione, qualora si esamini il profilo dei modelli di *governance*, ha dato luogo allo sviluppo e alla progressiva stabilizzazione di reti di servizi diffusi sul territorio, costituiti per lo più da organismi ad elevata specializzazione nel settore delle politiche attive del lavoro, accreditati dalle amministrazioni regionali secondo modalità precisate di volta in volta, con il generarsi di modelli eterogenei e distinti.

Infine, seguendo gli effetti prodotti dalla tendenziale centralità assunta dalla domanda sul versante della selezione dei modelli organizzativi e gestionali, si nota come le amministrazioni abbiano privilegiato la promozione di una molteplicità di servizi specializzati, collegati in rete. Le ragioni di una simile filosofia di *governance* si devono da un lato alla volontà di accentuare quanto più possibile il valore della formazione in termini di personalizzazione degli apprendimenti, data la necessità di far fronte a processi di riconversione e di riqualificazione della manodopera in forme estremamente più complesse che nel passato. Dall'altro lato, lo scatenarsi della crisi economico-finanziaria e i suoi effetti sulla contrazione della domanda di lavoro hanno reso opportuno il dispiegamento di un sistema di erogazione dell'offerta formativa il più possibile diffuso sul territorio, *in specie* nelle realtà regionali a più elevata presenza di un tessuto produttivo di piccola e di micro impresa. Sotto tale profilo, un indirizzo di aggregazione che accomuna una molteplicità di contesti regionali riguarda la definizione di soluzioni di nuova concezione sul piano gestionale, tendenti a favorire processi di marcata flessibilizzazione amministrativa. Ci si riferisce in particolare all'introduzione, o alla riconferma a seconda dei casi, del calcolo dei costi standard, basata su tabelle standard di costi unitari, per lo più differenziati in relazione ad attività collettiva ed individuale. Tale procedimento gestionale, che dalle

misure di contrasto alla crisi ha visto estendersi progressivamente la sua applicazione anche presso le filiere formative più tradizionali, ha rivelato un elevato grado di efficacia e di adattabilità alla mutata situazione. In particolare, sulla base delle prime valutazioni, sembra rispondere alla necessità di sviluppare sistemi che possano offrire soluzioni formative differenziate, soggette ai requisiti della tempestività e insieme dell'elevata diffusività sul territorio.

La diffusione di pratiche di riorganizzazione dell'architettura del sistema dell'offerta si associa inoltre, nei casi esaminati, all'assunzione di un nuovo ruolo da parte delle amministrazioni locali, sia a livello regionale che provinciale. Nello specifico l'ente regione, anche in seguito ai processi di delega alle province che hanno segnato il recente passato e che ne hanno rimarcato il ruolo di indirizzo, ha acquisito una funzione a sempre maggiore rilevanza sul piano dello sviluppo di nuovi modelli, giudicati più consoni al mutato contesto economico. Le amministrazioni regionali hanno acquisito, quindi, un ruolo di promotrici delle principali sperimentazioni ad impatto sia sul sistema complessivo, sia sulle singole filiere, sperimentazioni che successivamente sarebbero divenute oggetto di una diffusa e sistematica implementazione a livello locale.

Infine va osservato con attenzione il potenziale valore di trasferibilità e replicabilità del modello incentrato sulla domanda, inteso quale *driver* per una riconfigurazione delle filiere sino ad ora meno esposte a processi di cambiamento.

Circa le dimensioni che hanno a che fare con la flessibilità e accessibilità di questo nucleo di contesti regionali, si possono richiamare alcuni concetti che informano di sé la costruzione dell'assetto del sistema. In primo luogo il concetto di unitarietà dell'offerta, più che in termini di complementarità, di contaminazione dei diversi strumenti, per cui non si ricorre più allo strumento formativo puro ma si dà luogo a percorsi integrati, variamente articolati. Il secondo profilo del sistema rinvia alla pluralità degli interventi, che favorisce la personalizzabilità dei percorsi. In terzo luogo, si coglie l'immanenza della dimensione d'innovatività, nella sua declinazione in termini di potenziamento dell'accessibilità, attraverso due dimensioni, corrispondenti al governo della domanda e alla semplificazione degli strumenti.

Esemplificazioni dei processi in atto

In Veneto a caratterizzare maggiormente la costruzione del sistema dell'offerta nel periodo recente è stato lo sviluppo del modello centrato sulla Dote Lavoro che ha informato di sé le politiche attive rivolte ai soggetti in mobilità e in cassa integrazione in deroga. Il modello discende dallo spirito dell'Accordo Stato-Regioni del 2010, in cui si chiede agli enti regionali di affiancare politiche attive e passive del lavoro, utilizzando le risorse del FSE. Tale processo ha dettato le condizioni all'interno delle quali la Regione si è mossa in questi anni, accompagnando ad interventi di politica passiva una serie di interventi di politica attiva impostati mediante un approccio modulare. Il pacchetto di servizi di politica attiva del lavoro, accompagnati da forme d'indennità di sostegno al reddito, è denominato Dote Lavoro. Inserito nella programmazione FSE 2007-2013 è diventato anche in Veneto, come è accaduto in alcuni altri contesti regionali, la modalità principale per contrastare la mancanza di oc-

cupazione e migliorare la qualità dell'impiego. Tra le attività che la Regione Veneto ha predisposto a supporto delle diverse categorie di beneficiari figura un sistema di percorsi brevi di formazione altamente specifica, corroborati da colloqui di accoglienza, analisi delle esperienze lavorative pregresse e delle aspettative professionali, attività di *counselling*, di bilancio di competenze, oltre che di *tutorship* all'inserimento lavorativo e di *scouting* aziendale.

Il tentativo promosso dalla Regione è stato quello di passare da un sistema centrato sull'offerta alla programmazione di un servizio orientato dalla domanda. Al tempo stesso la scelta della Regione si è mossa nella direzione di costruire un sistema integrato di organismi erogatori dei servizi sul territorio, mediante la definizione di un dispositivo di accreditamento dei servizi territoriali per il lavoro. L'ente regionale ha optato al riguardo per la forma dell'accredimento a sportello, al fine di rendere più spedito il processo di costruzione del sistema. Le molteplici strutture di servizio, collegate in rete per poter attivare *policy* ad elevato livello d'integrazione, si compone sia di enti di formazione, che si erano precedentemente specializzati in attività di orientamento, sia di agenzie autorizzate presso il Ministero del Lavoro che hanno richiesto successivamente di essere accreditate anche da parte dell'amministrazione regionale. Tale processo ha richiamato la necessità di dotarsi di un sistema di accreditamento aggiuntivo rispetto a quelli già attivi da tempo in capo alla Direzione Formazione e gravitanti intorno alle aree della formazione iniziale, formazione superiore, formazione continua e dell'orientamento, con l'aggiunta di un'ulteriore forma di accreditamento in materia di servizi afferenti alle politiche attive del lavoro. Il sistema così congegnato trova il proprio fulcro, sotto il profilo gestionale, nell'adozione di una forte flessibilizzazione amministrativa, impostata sul modello dei costi standard. Tale opzione consente al lavoratore, preso in carico all'interno del circuito di servizi, di accedere con estrema celerità alle agenzie dislocate sul territorio, la cui rete è composta attualmente da circa sessanta diversi organismi. Il complesso disegno di politiche attive, attualmente in piena fase di implementazione, individua il proprio riferimento legislativo principale nella L. R. n. 21 dell'8 giugno 2012², allo scopo di accogliere le disposizioni contenute nel nuovo testo unico sull'apprendistato (D.L. 167/2011).

Nel contesto della Regione Piemonte, l'impatto dell'Accordo del Febbraio 2009 in provincia di Torino è risultato estremamente significativo secondo il giudizio dei partecipanti al *focus group*: nello scorcio degli ultimi due anni e mezzo il numero dei beneficiari di azioni rivolte a soggetti in cassa integrazione o mobilità in deroga ha toccato la soglia dei 30.000, di cui 12.000 sono stati inseriti in percorsi di formazione. La tendenza ad aderire ai percorsi formativi, che inizialmente ha sorpreso fortemente l'amministrazione provinciale di Torino, costituendo un dato in controtendenza rispetto al passato, è rappresentato dal forte interesse per la componente formativa da parte dei lavoratori, percepita ora come una risorsa strategica per una possi-

² Si fa in questo caso riferimento alla Legge Regione Veneto n. 21 dell'8 giugno 2012 "Modifica della legge regionale 13 marzo 2009, n. 3 "Disposizioni in materia di occupazione e mercato del lavoro" e successive modificazioni".

bilità effettiva di riqualificazione e di ricollocazione sul mercato del lavoro. Rispetto a tre anni fa, l'offerta formativa attualmente appare completamente ridisegnata, articolata su una gamma di 1.300 corsi opzionabili, con forti elementi di flessibilità dell'offerta. Il fatto che entro il limite dei 15 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. 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 una recente indagine condotta *ad hoc* sul settore delle misure formative anticrisi, suffragata anche dai risultati di una somministrazione di questionari di soddisfazione, consente di affermare che l'esperienza, che non ha precedenti nel contesto torinese per dimensioni dell'impatto e cambiamenti introdotti nella logica che sovrain-tende l'articolazione del sistema, sta ridisegnando il sistema dell'offerta.

In questo quadro un elemento di forte criticità secondo i rappresentanti del mondo del lavoro è rappresentato dalla lunghezza temporale del processo di realizzazione degli interventi a finanziamento pubblico. A partire dalla rilevazione dei fabbisogni aziendali sino all'attuazione delle misure formative, la risposta ha senso se è immediata. Per contro i finanziamenti pubblici tendenzialmente giungono all'effettiva erogazione molti mesi dopo la richiesta da parte dell'azienda, quando il fabbisogno nel frattempo si è trasformato ed ha assunto nuove caratteristiche.

Un ulteriore aspetto cui è stata data enfasi riguarda il rapporto che vige tra l'ente regione e le province. In tal senso si riafferma come il sistema della Fp non sia costituito dalla sola struttura dell'offerta formativa, ma rinvii alla definizione di più evoluti modelli di *governance*. Se è un bene che le province si differenzino, cercando forme di adattamento efficace alle realtà territoriali, diverse per peculiarità socio-economiche, va evitato un eccessivo grado di eterogeneità nel ruolo di interfaccia esercitato nei confronti dell'ente regionale. Più in generale si ritiene auspicabile che la regione passi da un modello in cui le iniziative rivolte ad occupati e disoccupati mantengano 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 e integrato. Il sindacato, nel giudizio dell'interlocutore, può fornire un aiuto nel passaggio all'adozione di una logica maggiormente olistica, volta a tenere interrelate le diverse aree di intervento del sistema.

In Trentino gli interlocutori hanno rimarcato quanto sia rilevante passare dal concetto di un mercato del lavoro soggetto alla crisi a quello della nascita di un nuovo mercato del lavoro che caratterizzerà anche il futuro nel medio periodo. La provincia, a fronte dello scenario descritto, ha sottoposto a revisione l'impianto delle politiche della formazione, riorganizzando nel 2010 l'intero sistema di *governance* della formazione, riportando all'interno dell'Agenzia del Lavoro l'intera gamma di azioni ri-

volte a soggetti disoccupati e ai lavoratori occupati, compresi coloro che operano in aziende in crisi. L'Agenzia attualmente eroga tutte le politiche provinciali attive e passive del lavoro, puntando su una loro forte correlazione. Si sta facendo uno sforzo per giungere ad una programmazione integrata e coerente di tutte le politiche a finanziamento provinciale ed europeo (non solo FSE). Si è rilevato in proposito come un ostacolo assai notevole nella *governance* unitaria sia dato dalla diversa regolamentazione che disciplina l'erogazione dei molteplici dispositivi: ad esempio, la formazione provinciale ha come unità di tempo l'annualità formativa cadenzata sull'anno scolastico, mentre quella europea si basa sull'anno solare.

L'assetto del sistema di politiche attive attualmente in vigore di contrasto alla crisi è compreso nel recente *Documento degli interventi di politica del lavoro* che si articola in due filoni principali: da un lato interventi per lavoratori disoccupati e a rischio di espulsione, dall'altro la sfera della formazione continua. A fronte dell'attuale situazione di crisi, dal punto di vista della regia, l'Agenzia del lavoro agisce quindi su un duplice fronte. Circa il sistema dei fondi provinciali per le misure anticrisi, in primo luogo si è dato vita a un sistema di formazione basato su un'offerta formativa a bando, di cui si è da poco concluso il primo progetto biennale, con l'identificazione di una ventina di figure in funzione degli sbocchi occupazionali. Il sistema si articola in una serie di nodi di accesso da parte dell'utenza, costituiti dai 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. In secondo luogo il sistema finanzia 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.

Il secondo ambito che concorre a costruire le politiche attive del lavoro di contrasto alla crisi, come sottolineato dagli interlocutori, è il sistema della formazione continua, costruito anch'esso sulla domanda, privilegiando la modalità a sportello che garantisce un più elevato grado di flessibilità. In questo caso i destinatari sono rappresentati dalle imprese o da singoli lavoratori, che presso i centri per l'impiego vengono supportati nel definire in forma articolata un progetto di sviluppo individuale.

In sintesi, i rappresentanti della Provincia sono concordi nel giudizio che la formazione possa essere utilizzata con maggiore efficacia qualora coordinata con ulteriori interventi di politica attiva, al pari di una risorsa che può generare un effetto moltiplicatore se impiegata insieme ad ulteriori strumenti diretti a potenziare la posizione del soggetto entro il mercato del lavoro.

3.2 I processi di consolidamento e di stabilizzazione degli assetti portanti del sistema dell'offerta formativa

Un'ulteriore e distinta tendenza che sembra caratterizzare un nucleo omogeneo di sistemi regionali di *policy* e di *governance* in materia di formazione professionale riguarda i contesti in cui si assiste a un processo che va nella direzione della costru-

zione di livelli di ulteriore consolidamento e stabilizzazione rispetto alle scelte di conformazione degli assetti portanti operate in passato.

Ci si riferisce in primo luogo al processo di delega alle province³. Sotto tale profilo, per rispondere in modo efficace alle esigenze dei sistemi produttivi e del mercato del lavoro a livello locale, negli anni recenti si è dato luogo ad un percorso di definizione della delega alle province in materia di formazione professionale, che sposta a livello locale le azioni di programmazione, attuazione, amministrazione e valutazione delle attività formative, mantenendo incardinate sul livello regionale le funzioni strategiche di indirizzo e di controllo. Per effetto della Legge 142/90 sulla riforma delle autonomie locali, la legislazione nazionale individua la provincia quale soggetto primario delegato in materia di formazione professionale, ponendo con forza l'esigenza di definire una nuova architettura istituzionale. Tale esigenza è stata anticipata con la Legge 15 marzo 1997, n. 59 (*Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*) in cui viene fatto esplicito richiamo al principio di sussidiarietà per regolare il rapporto tra regioni e autorità locali. Successivamente, è del 23 dicembre 1997 il decreto attuativo n. 469 che disciplina il conferimento alle regioni e agli enti locali delle competenze in materia di politiche del lavoro, valorizzando il ruolo delle province. Mentre in alcune regioni la delega alle province è operante già da diversi anni, in altre la sua attuazione non si è ancora compiuta. In alcuni casi la delega risulta piena, riguardando il trasferimento delle funzioni e il riconoscimento di una piena autonomia di azione, in altri si tratta più semplicemente di una "chiamata a partecipare", ovvero della delineazione di un rapporto di natura più prettamente collaborativa, sotto la responsabilità generale esercitata dalle regioni.

Ulteriori elementi caratterizzanti sono costituiti dalla tendenza, manifestatasi nelle regioni più avanzate, allo sviluppo di piani poliennali su cui vengono innestate successivamente le programmazioni annuali operate in sede provinciale. Gli indirizzi, di estensione ad esempio triennale come nel caso della Regione Emilia-Romagna, si articolano successivamente in piani di filiera. Sulla base delle azioni svolte ai tavoli di concertazione, generalmente la regione opera definendo un Piano di intervento e un bando attuativo del Piano. Il livello di dettaglio di un Piano ha già i caratteri di una forte analiticità, essendovi presenti la maggior parte degli elementi che caratterizzeranno l'offerta nella sua caratterizzazione finale. Sempre nel caso emiliano, le direttive attuative degli interventi contengono i riferimenti all'intero processo, dalle specifiche che regolano la predisposizione dei bandi fino alle modalità di valutazione degli esiti e agli aspetti rendicontativi.

Alla luce del giudizio espresso in genere dalle Parti sociali, si può affermare che in genere i contesti regionali investiti da una tendenza al consolidamento e stabilizzazione degli assetti precedentemente definiti e implementati siano connotati da alcuni tratti comuni, a partire da una forte coerenza interna ed insieme dall'ampiezza.

³ In questa sede si fa riferimento all'assetto normativo che caratterizzava i diversi contesti regionali al momento dell'indagine. Tale situazione, come è noto, è stata profondamente modificata a partire dalla Legge 7 aprile 2014 n. 56.

L'ampiezza emerge dal fatto che ad essere destinataria potenziale del sistema è l'intera gamma di soggetti in condizione di fruire dell'attività di formazione. La coerenza interna del sistema emerge chiaramente dalla sua articolazione e dalle forme di *governance* che hanno dato prova di efficacia nel tempo. Ciò detto, è invece auspicabile per i rappresentanti del mondo del lavoro che in prospettiva i sistemi siano interessati da uno sviluppo della coerenza esterna. In altri termini, se si è giunti a individuare e articolare coerentemente gli interventi rispetto alle diverse classi di utenza, si può immaginare di compiere il passo successivo e di cominciare ad assegnare obiettivi a ciascuna delle linee d'intervento, correlandole a obiettivi di tipo europeo e nazionale.

Esemplificazioni dei processi in atto

In Emilia-Romagna le province godono, a livello istituzionale, del pieno riconoscimento della titolarità della programmazione e del coordinamento di tutte le iniziative formative e di orientamento finalizzate allo sviluppo del proprio territorio. La prima Legge regionale che ha sancito il decentramento della formazione professionale risale al 1979 (L. R. 19/79). L'art. 18 prevede la delega alle province di una serie di funzioni amministrative concernenti la programmazione, la gestione e il controllo. Nello specifico si prevede: la formulazione e approvazione dei programmi poliennali e dei piani annuali in ordine alle attività di formazione professionale; la promozione, pianificazione e coordinamento degli interventi formativi; l'erogazione dei contributi; la stipula delle convenzioni relative alle attività delegate e all'attività di vigilanza. Alle province spetta la gestione degli interventi, la rendicontazione delle spese, il monitoraggio e il controllo sulle iniziative finanziate. Sebbene la delega alle province investa tutte le fasi del processo formativo (programmazione, gestione, controllo) la Regione rimane l'unica autorità responsabile nei confronti dell'Unione europea per il corretto utilizzo delle risorse. Le direttive regionali, oltre a definire le procedure per il coordinamento dei piani provinciali e regionali e l'articolazione delle risorse assegnate alle province, indicano anche le modalità attuative concernenti la gestione degli interventi. Le Direttive stabiliscono che le amministrazioni provinciali devono provvedere a: definire le modalità e i tempi di presentazione delle domande e dei progetti per l'accesso ai finanziamenti, nonché i criteri di priorità e di ammissione al finanziamento per ogni singola iniziativa; svolgere l'istruttoria delle domande in base alla documentazione presentata; valutare i progetti secondo i criteri e le priorità prestabiliti, determinando una graduatoria delle iniziative ammesse al finanziamento e l'importo del contributo riconoscibile; definire le condizioni, le modalità e i tempi di concessione e liquidazione dei contributi; svolgere il controllo sulla documentazione presentata a corredo della richiesta di contributo ed effettuare sopralluoghi, che potranno essere svolti a campione; attuare la rendicontazione delle spese e il monitoraggio sulle iniziative finanziate, trasmettendone annualmente i risultati alla regione. Dal 2010 la programmazione ha assunto una cadenza pluriennale, con un'estensione sul triennio. ER Educazione e Ricerca è il nuovo sistema regionale – costituito dai quattro rami principali: IFP – Istruzione e formazione professionale; Rete politecnica regionale (ITS, IFTS, Formazione superiore); Alta formazione, ricerca e mobilità trans-

nazionale (assegni formativi, dottorati di ricerca, incentivi e borse di ricerca); Lavoro e competenze: percorsi per l'aggiornamento delle competenze dei lavoratori, percorsi d'inserimento lavorativo, compreso il nuovo apprendistato e quanto ne deriva. La nuova struttura di programmazione consente una più forte relazione con le imprese. Nel giudizio delle forze sociali, l'obiettivo ultimo da perseguire, al di là delle articolazioni in cui si dispiega il sistema, è costituito da un *matching* efficace tra domanda e offerta di lavoro.

La situazione della Regione Toscana, dove è stato sviluppato un modello di *governance* multilivello, è in rapida evoluzione. Il 65% circa delle risorse del Fondo sociale europeo è stato finora gestito dalle province. Tale assetto comporta sicuramente una maggiore attenzione al territorio, ma anche delle difficoltà a garantire la coerenza con le politiche nazionali. In quest'ultimo anno e mezzo, anche nella prospettiva di una riorganizzazione istituzionale, ci si sta orientando verso un ri-accentramento, o comunque, verso una ripresa dell'iniziativa diretta da parte della Regione, non solo sull'accREDITAMENTO (che d'altronde è uno strumento strutturalmente collegato alle politiche regionali), ad esempio sui controlli che vengono svolti a livello provinciale, ma anche sulle modalità con le quali le province gestiscono i bandi e i corsi riconosciuti. A questo proposito, è di recentissima emanazione una delibera di Giunta finalizzata a riorganizzare e mettere a sistema la gestione dei corsi riconosciuti.

L'obiettivo è quello di contrastare l'eccesso di frantumazione.

Dal punto di vista organizzativo, nell'ambito della Direzione generale "Competitività del sistema regionale e sviluppo delle competenze" è individuata un'area di coordinamento "formazione, orientamento e lavoro". Le attività di presidio generale delle diverse fasi del processo formativo sono affidate dal settore "formazione e orientamento" e, a seconda del tipo di finanziamento, dai settori specifici, che svolgono funzioni di controllo e monitoraggio, come nel caso del settore "Gestione programma operativo FSE". Occorre poi citare il supporto dell'IRPET, Istituto regionale programmazione economica della Toscana che, sulla base delle indicazioni del Consiglio regionale, svolge attività di monitoraggio e valutazione. Non è individuata, dunque, una struttura specifica che si occupi di monitoraggio e valutazione.

In merito alla garanzia della qualità dell'offerta non sono state elaborate linee guida regionali specifiche, ma il riferimento è il modello di accREDITAMENTO e le relative norme. Sono altresì disponibili linee guida per l'attuazione del FSE e sono 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 a livello provinciale.

A livello provinciale, possono essere inoltre predisposti ulteriori documenti specifici in relazione alla gestione delle attività formative. È il caso ad esempio della provincia di Lucca, che ha predisposto un apposito manuale e la relativa modulistica, attualmente in fase di aggiornamento.

3.3 L'articolazione del sistema dell'offerta in fase di sviluppo

Un'ulteriore costellazione omogenea di realtà regionali è accomunata dal figurare tra i sistemi che si collocano in una fase di sviluppo iniziale. Nel novero delle regioni che hanno ospitato i *focus group*, si tratta di contesti situati nel Mezzogiorno d'Italia e rappresentati dalla Puglia, Sicilia e Sardegna.

Pur nella diversità delle caratterizzazioni regionali, si nota in primo luogo come l'effetto deflagrante della crisi economico-finanziaria abbia contribuito ad imprimere una forte accelerazione ai processi di articolazione e di differenziazione del sistema dell'Offerta di formazione professionale.

In alcuni casi le misure di contrasto alla crisi, volte alla riqualificazione delle risorse umane, hanno assunto la forma di piani strutturati, con il concorso di una pluralità di settori dell'amministrazione pubblica coinvolti e di fonti di finanziamento impegnate. Ad esempio, in Puglia la Regione ha promosso in tale prospettiva il Piano Straordinario per il Lavoro, insieme di misure di politica attiva e passiva del lavoro ad elevato livello di integrazione.

Le maggiori criticità riconducibili a questa linea di tendenza nello sviluppo delle *policy* in campo formativo riguardano generalmente la potenziale frammentarietà cui danno luogo i diversi attori partecipanti al sistema. Si va, quindi, dal caso delle regioni in cui è maggiore la funzione di regia e la produzione di politiche volte all'integrazione degli attori, ad ulteriori contesti in cui le Parti sociali e gli organismi di formazione sollecitano la messa a punto di una più pronunciata strategia finalizzata alla messa a sistema delle diverse componenti, ruoli e funzioni che operano nella sfera della formazione professionale.

Esemplificazioni dei processi in atto

Nell'ultimo biennio la programmazione delle attività formative della Regione Puglia è stata indirizzata dal Piano Straordinario per il Lavoro, dispositivo programmatico che risponde alla necessità di mantenere i livelli di occupazione esistenti e di favorire l'ampliamento del mercato del lavoro, avendo riguardo a categorie svantaggiate quali giovani, donne, soggetti espulsi o a rischio di espulsione dai processi produttivi. I fondi impiegati attingono da risorse regionali messe a disposizione dalle fonti addizionali comunitarie e nazionali, eventualmente incrementate con ulteriori risorse private o provenienti dal partenariato economico sociale (forze sindacali, associazioni di categoria, Enti locali, Terzo settore, Cittadinanza attiva). Il Piano straordinario per il lavoro prevede la convocazione nei momenti strategici della cosiddetta "Cabina di regia" che coinvolge le associazioni di categoria, le associazioni sindacali, le province, i centri per l'impiego.

La responsabilità e il coordinamento politico del Piano è del Presidente della Regione, supportato dal Coordinamento inter-assessorile, di cui fanno parte gli assessori titolari delle deleghe interessate. Negli ultimi anni a livello regionale ha prevalso pertanto una pianificazione straordinaria, conseguente alla situazione di emergenza determinata dall'attuale crisi congiunturale.

Inoltre, un altro ambito di intervento dell'amministrazione regionale destinato a rendere il modello programmatico regionale più definito è quello dell'orientamento. L'obiettivo è quello di recuperare la *governance* dei servizi di orientamento svolti sul territorio regionale. Per questa ragione la Regione Puglia ha avviato un monitoraggio su tutti gli organismi pubblici e privati che a vario titolo operano in questo settore, avvalendosi del supporto metodologico dell'ISFOL. A ricognizione completata, verrà erogato un intervento formativo per la riqualificazione degli orientatori, cui seguirà, una volta riorganizzato il comparto, una valutazione delle prestazioni erogate. I punti di forza del sistema sono considerati molteplici. Considerando che il sistema formativo pugliese è un sistema in fase di evoluzione, colmando ritardi organizzativi e gestionali, verso più elevati traguardi di qualità, si annovera tra le azioni poste in essere al fine di assicurare garanzia di qualità del sistema formativo, un bando regionale per la formazione degli operatori della formazione professionale (amministrativi e addetti all'erogazione della formazione) emanato sul finire del 2011. Inoltre, in futuro si prevedono interventi di riqualificazione degli operatori dell'orientamento. Sono poi stati introdotti requisiti più stringenti per l'accreditamento degli enti di formazione, stabiliti con la revisione del dispositivo: tali requisiti opereranno in favore di un innalzamento della qualità degli enti, anche sotto il profilo delle risorse umane (laurea, titoli *ad hoc*, anni di esperienza nella formazione). Per i partecipanti al *focus group* la Regione Puglia non ha definito delle strategie chiare capaci di orientare l'offerta di formazione continua su base regionale. Ha, invece, preferito adottare uno strumento classico, diversificato per target (giovani, donne), che male sembra rispondere alle esigenze di sviluppo del sistema produttivo regionale. Un sistema produttivo che non viene accompagnato nelle sue esigenze né viene indirizzato verso un approdo coerente pianificato dalla Regione. Manca un approccio organico che permetta di attivare le competenze e di far crescere il territorio.

4. La qualità e l'innovazione nei sistemi regionali e negli enti di formazione professionale

4.1 L'accreditamento delle strutture formative e la qualità dei processi formativi

Fin dalla sua emanazione, il Decreto del Ministero del Lavoro e della previdenza sociale 166 del 2001¹ introduceva nell'ordinamento nazionale e regionale il dispositivo dell'accreditamento delle strutture formative, ovvero poneva come determinante per lo sviluppo qualitativo complessivo dei sistemi formativi locali un atto formale dell'amministrazione pubblica regionale attraverso il quale veniva riconosciuto a un organismo pubblico o privato la possibilità di realizzare attività formative e orientative utilizzando finanziamenti pubblici (e non solo).

Il dispositivo, frutto di un ampio dibattito pubblico che aveva nel corso degli anni coinvolto decisori pubblici nazionali e locali, enti programmatori e finanziatori, istituzioni e organismi attuatori, ha avuto un ruolo strategico nella conformazione dei sistemi regionali dell'offerta relativamente a due obiettivi: fungere, in primo luogo, da elemento innovatore di sostanza e di metodo per un loro sviluppo qualitativo longitudinale e, in secondo ordine, da obiettivo a breve-medio periodo per un innalzamento della qualità complessiva delle azioni. Esso introduceva nelle pratiche ordinarie per la prima volta il principio degli standard di qualità minimi per i soggetti erogatori di azioni formative, ai quali questi ultimi dovevano attenersi per ricevere l'autorizzazione a svolgere le correlate attività.

L'accreditamento, nato con l'esplicita volontà di guidare la *governance* delle politiche formative regionali verso il raggiungimento di livelli qualitativi più elevati e certificati rispetto alle loro performance abituali, soprattutto con riferimento al raggiungimento di alcuni obiettivi ritenuti irrinunciabili, quali la possibilità di garantire un livello di offerta formativa ispirato a un rispetto delle norme sulla trasparenza e di quelle sui Livelli essenziali delle prestazioni (LEP), nel corso del tempo si configurava sempre più come uno strumento di valutazione della qualità dei sistemi formativi

¹ Il Decreto del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale n. 166 è stato emanato il 25 maggio 2001 e reca il titolo *Accreditamento delle sedi formative e delle sedi orientative*.

locali e diveniva, pertanto, oggetto diretto dell'azione legislativa centrale, che interveniva sulla materia attraverso due interventi, contribuendo a definire in senso compiuto la portata complessiva del dispositivo. Fin dal 2007, infatti, si era attivato un processo di analisi e di revisione del modello di accreditamento fino a quel momento adottato, che conduceva prima a un apposito Decreto interministeriale² e poi alla stipula dell'Intesa tra Stato e Regioni del 20 marzo 2008 che introduceva il nuovo modello di accreditamento³.

Il nuovo modello è il frutto di un lungo lavoro di riflessione e di analisi svoltosi in ambito comunitario nel corso dei quindici anni precedenti per mettere a punto un dispositivo regolamentativo che favorisca la crescita qualitativa dei sistemi di istruzione e formazione, concentrando gli sforzi verso la delineazione di efficaci politiche di *governance* dei sistemi formativi locali, attraverso l'uso ottimale e trasparente di tutte le risorse, siano esse umane, finanziarie, gestionali, organizzative.

L'attuale modello di accreditamento è articolato in cinque Criteri che indicano alle amministrazioni regionali l'ambito d'intervento e l'area d'interesse delle azioni che devono essere realizzate:

- Criterio A: risorse infrastrutturali e logistiche
- Criterio B: affidabilità economica e finanziaria
- Criterio C: capacità gestionali e risorse professionali
- Criterio D: efficacia e efficienza
- Criterio E: relazioni con il territorio.

Le regioni hanno la possibilità di decidere, all'interno dell'insieme dei cinque Criteri, i requisiti necessari per l'accredimento in vista della valutazione di efficacia e di ef-

² Si tratta del Decreto a firma del Ministero della Pubblica istruzione e del Lavoro e della previdenza sociale del 29 novembre 2007 in cui vengono definite le modalità per la prima attuazione dell'obbligo d'istruzione nei percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale progettati e realizzati presso le strutture formative accreditate.

³ L'Intesa raggiunta in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, tra il Ministero del Lavoro e previdenza sociale, il Ministero della pubblica istruzione, il Ministero dell'Università e ricerca, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, contiene la definizione degli standard minimi del nuovo sistema di accreditamento delle strutture formative per la qualità dei servizi. L'ISFOL ha svolto fin dalla fine degli anni '90 una funzione di supporto scientifico-metodologico al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e alla Conferenza Stato-Regioni sia per la messa in forma e per la realizzazione del primo modello di accreditamento sia per la predisposizione e l'approvazione del nuovo modello di accreditamento definito in sede di Intesa Stato-Regioni del 2008. Per un'analisi complessiva del dibattito sviluppatosi intorno alla questione dello sviluppo qualitativo dei servizi formativi, del percorso seguito e delle opzioni operative-metodologiche proposte rimandiamo al recente Rapporto realizzato dal Gruppo di ricerca ISFOL "Qualità delle strutture formative e accreditamento" e curato da S. D'Agostino dal titolo *Qualità e accreditamento Analisi comparata tra i dispositivi di accreditamento di Regioni e Province autonome e la Raccomandazione europea Eqavet*, Roma, luglio 2013. Particolarmente utile per un inquadramento storico dell'accREDITamento sono i contributi di V. Schirru, *L'accREDITamento delle strutture formative. Raffronto tra il nuovo Modello di accREDITamento e le indicazioni comunitarie per la qualità della formazione (Eqarf)*, collana analisi Isfol, n. 5 del 2011 e di Schirru V., Evangelista L., *L'AccREDITamento delle strutture formative e le indicazioni comunitarie per la qualità della formazione*, in Rassegna CNOS, Problemi esperienze prospettive per l'istruzione e la formazione professionale, Anno 29 - n. 2 Maggio-Agosto 2013.

ficienza dei servizi formativi erogati in funzione degli esiti occupazionali e dei risultati di apprendimento.

Mentre in Italia si procedeva con l'avvio e la definizione del sistema dell'accreditamento, veniva emanata dal Parlamento e dal Consiglio dell'Unione europea nel 2009 la Raccomandazione europea per la garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale, nota come Eqavet, *European Quality Assurance Vocational Educational Training*⁴. La Raccomandazione Eqavet, che si caratterizza per proporre una strategia globale volta a promuovere e incentivare il miglioramento dei sistemi di Istruzione e formazione professionale (IeFP), è basata su due principi-cardine: il primo, centrato sull'impegno che i singoli stati devono intraprendere per mettere a punto e sostenere nel tempo un proprio sistema di garanzia della qualità dei processi di istruzione e formazione, in coerenza con quanto prescrive la Raccomandazione stessa; il secondo, dedicato all'adozione facoltativa, da parte dei paesi membri, di un modello per l'assicurazione della qualità dei sistemi che sia basato su un set di indicatori applicabili sia da parte dei decisori istituzionali e locali sia dai soggetti erogatori (le strutture e le agenzie formative).

La Raccomandazione Eqavet fa riferimento a un dispositivo circolare di garanzia della qualità dei servizi d'istruzione e formazione imperniato su quattro elementi strutturali (la progettazione, lo sviluppo, la valutazione, la revisione) che forniscono la cornice teorica entro la quale trova posto un set di dieci indicatori da intendere come strumenti operativi su cui si deve basare il monitoraggio e la valutazione sia delle politiche dei decisori sia delle modalità di erogazione delle attività formative da parte dei fornitori di servizi.

I dieci indicatori⁵, insieme al ciclo della qualità, hanno come finalità strategica quella di garantire nel tempo una maggiore efficacia ai sistemi nazionali di IeFP e, in senso lato, a tutti i sistemi formativi (formazione di alta specializzazione, apprendistato, formazione continua, formazione dedicata per fasce di utenti), riservando un'attenzione specifica ad alcune questioni chiave dei sistemi stessi: la *governance* integrata fra i sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro, il contrasto efficace all'abbandono e alla dispersione scolastica e formativa, la riduzione delle derive sociali con l'inclusione delle tipologie di utenza "deboli", il contenimento dei flussi in uscita della forza lavoro dai circuiti occupazionali.

Dopo il progressivo recepimento della Raccomandazione Eqavet, nel nostro Paese è stata avviata l'elaborazione e la condivisione del Piano nazionale per la garanzia di qualità del sistema di istruzione e formazione professionale. La definizione del Piano,

⁴ Si tratta della Raccomandazione del Parlamento e del Consiglio europeo del 18 giugno 2009 rivolta all'istituzione di un Quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale <http://goo.gl/cII0Z2>. Sulle caratteristiche e sulle implicazioni per i sistemi e le strutture formative della Raccomandazione rimandiamo al par. 4.3 del presente capitolo.

⁵ Sulla natura e sul ruolo dei 10 Indicatori (Diffusione dei sistemi di garanzia della qualità per gli erogatori di IeFP, Investimento nella formazione di docenti e formatori, Tasso di partecipazione ai programmi di IeFP, Tasso di completamento dei programmi di IeFP, Tasso di inserimento a seguito dei programmi di IeFP, Uso in ambito lavorativo delle competenze acquisite, Tasso di disoccupazione secondo criteri individuali, Prevalenza di categorie vulnerabili, Meccanismi per l'identificazione dei fabbisogni formativi nel mercato del lavoro, Sistemi utilizzati per migliorare l'accesso all'IeFP) ci si sofferma ampiamente nel par. 4.2 del presente capitolo.

alla quale hanno preso parte tutti gli attori dei sistemi formativi operanti a livello nazionale e locale⁶, ha consentito di individuare un quadro di riferimento comune contraddistinto da opzioni e criteri omogenei validi per tutti i soggetti partecipanti, pur lasciando ad essi un ruolo decisivo nell'assumere decisioni su eventuali modifiche e declinazioni operative che dovessero col tempo divenire necessarie per il proprio ambito di riferimento. Uno degli elementi salienti del Piano, che richiama quanto già esplicitato nell'ambito della Raccomandazione, resta il bisogno di consolidare il rapporto tra *governance* e valutazione, tra processi decisionali e analisi dei risultati, facendo diventare questo binomio un iter circolare al cui interno siano ricompresi e valorizzati tutti gli *stakeholder*.

Proprio con riferimento all'accreditamento e al suo impatto sui sistemi formativi, l'indagine ha potuto constatare che le regioni nella loro totalità intendono il dispositivo come una, se non l'esclusiva, delle principali modalità per l'assicurazione di qualità dei propri sistemi di offerta, sulla base dell'assunto che esercitare un controllo sulla presenza o assenza di specifici indicatori o sul rispetto dei vincoli logistici, gestionali o finanziari possa costituire un incentivo per l'adozione e la gestione di procedure improntate a una presenza di processi qualitativi.

Dalle interviste realizzate emerge come la maggioranza delle regioni⁷ ha ormai adeguato il proprio modello di accreditamento all'Intesa Stato-Regioni del 2008 o attraverso un suo aggiornamento o mediante la messa in forma di un modello *ex novo* in linea con le logiche e gli indicatori stabiliti dall'Accordo; ciò che, comunque, va rimarcato è lo stato di grande dinamicità delle strutture regionali che appaiono orientate a modificare i propri meccanismi di accreditamento verso una prospettiva di miglioramento dei processi qualitativi dell'offerta attraverso sia l'introduzione di indicatori aggiuntivi, o di ulteriori parametri utili a valutare il raggiungimento dei livelli di qualità ritenuti indispensabili, sia la riflessione intorno a un uso più efficace delle risorse economiche, assai scarse in verità, a disposizione.

Proprio in quest'ottica, emergono alcuni elementi di diversità che sono stati sviluppati dalle regioni, soprattutto con riferimento a due aspetti che sono strettamente collegati tra loro. Il primo è riconducibile in particolare a un'accentuazione maggiore per alcuni macrorisultati o per singoli requisiti rispetto ad altri; l'accento è caduto a volte sulla qualità delle risorse umane, altre volte sulla dotazione infrastrutturale e logistica, in altri casi sulle relazioni con il territorio o sull'impiego a fini valutativi degli indicatori di efficacia e di efficienza.

Il secondo elemento di diversità è la possibilità che alcune regioni si sono riservate di apportare elementi aggiuntivi rispetto ai requisiti minimi stabiliti dall'Intesa del

⁶ Il lavoro di condivisione e di definizione ha coinvolto il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, il Ministero dell'Istruzione, università e ricerca (MIUR), le regioni e le province autonome.

⁷ Al momento della rilevazione risultava che nella Regione Siciliana era in corso un processo di rinnovamento di tipo istituzionale, che ha condotto successivamente all'abolizione delle province e all'istituzione dei liberi Consorzi comunali (LR 278/2013), nel Piemonte e in Campania era in atto il recepimento totale dell'Accordo del 2008, mentre nel Lazio e in Sardegna i sistemi di accreditamento erano preesistenti all'Accordo del 2008 e ne contenevano i principi fondamentali.

2008, fatto che denota la presenza di un'attenzione per lo sviluppo e la garanzia della qualità.

Relativamente alle modalità con cui le regioni hanno applicato i contenuti dei cinque criteri, risulta opportuno in questa sede delineare, pur se brevemente, il ventaglio delle opzioni esperite, in quanto si può così comprendere meglio lungo quali direzioni si è concentrato il loro sforzo di *governance* e la loro allocazione di risorse.

Con riferimento al Criterio A dell'Intesa nazionale, riguardante l'insieme delle risorse infrastrutturali e logistiche di cui l'ente deve disporre per ottenere il rilascio dell'accreditamento, vanno ricordati i parametri relativi alla disponibilità e visibilità dei locali degli enti, all'arredo, alle attrezzature, ai requisiti previsti dalla normativa sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, al superamento delle barriere architettoniche.

In linea di massima, tali requisiti sembrerebbero essere rispettati su tutto il territorio nazionale. Da quanto è emerso nel corso delle interviste, la linea di tendenza generalmente perseguita per l'approvazione dei nuovi modelli di accreditamento, è quella di porre un livello maggiore di attenzione valutativa nei confronti dell'ente di formazione piuttosto che della sede operativa, dando ormai per acquisiti i requisiti previsti dal Criterio A. Questo è quanto espressamente previsto nella normativa del Lazio, dell'Emilia-Romagna (accreditamento dell'ente, inteso come struttura giuridica che dispone anche di sedi operative), del Friuli Venezia Giulia, dove per l'erogazione di servizi formativi possono essere utilizzate anche sedi didattiche occasionali purché siano dotate di certificazione di qualità. Si distingue da questo gruppo di regioni, la Regione Marche che intende chiedere l'accreditamento anche per gli immobili e le sedi occasionali, dove effettivamente si svolgono le attività.

Altre regioni hanno introdotto alcune differenziazioni nei requisiti relativi alle risorse infrastrutturali e logistiche a seconda della tipologia d'offerta. Ad esempio, la Lombardia ha posto particolare attenzione agli enti che operano nell'ambito del diritto/dovere all'istruzione e alla formazione, richiedendo la disponibilità di spazi che garantiscano la realizzazione dell'intero percorso triennale (due laboratori e tre aule). Quanto al Criterio B dell'Intesa del 2008, Affidabilità economica e finanziaria, sono emersi rari casi di elementi aggiuntivi al modello nazionale. Un esempio è la Toscana che prevede la negazione dell'accreditamento non solo a quegli enti che non abbiano versato i contributi INPS e INAIL ai propri addetti (come previsto dalla normativa nazionale) ma anche per quelli responsabili di un mancato compenso lavorativo ai propri docenti.

Il Criterio C, relativo alle Capacità gestionali e risorse professionali, fa riferimento alle caratteristiche contrattuali e professionali che alcune figure chiave all'interno degli enti di formazione devono possedere: il responsabile del processo di direzione, il responsabile del processo economico-amministrativo, il responsabile del processo di analisi dei fabbisogni, il responsabile di progettazione e il responsabile del processo di erogazione dei servizi: per assicurare maggiore continuità nella realizzazione dei percorsi formativi, l'Intesa prevede che tali figure dispongano di contratti di durata pari almeno a 80 giornate lavorative annue.

Alcuni sistemi regionali stabiliscono, in aggiunta, che alcune tra queste figure siano assunte con predeterminate fattispecie contrattuali (ad es. con contratto di lavoro a

tempo indeterminato come previsto per le figure del direttore e del responsabile amministrativo degli enti nella Regione Puglia o con contratto di durata almeno annuale come previsto per il responsabile di direzione, il responsabile dei processi di gestione economico-amministrativa e il responsabile del processo di erogazione dei servizi per la macro-tipologia "obbligo formativo" nella Regione Calabria) o che sia loro applicato il CCNL del settore formazione (come previsto dal modello di accreditamento delle regioni Abruzzo, Basilicata e Veneto - accreditamento per la tipologia dell'obbligo formativo).

Nella Regione Toscana, le 5 figure di presidio obbligatorie sono in parte diverse: direzione, coordinamento, responsabile amministrativo, responsabile della gestione amministrativa e valutatore degli apprendimenti. Esse non devono corrispondere ad altrettante unità di personale, e solitamente si tende ad accorpate la funzione di direzione e coordinamento da un lato e quelle amministrative - finanziarie dall'altro. Il principale elemento di novità, che differenzia la Toscana dalle altre Regioni, è l'introduzione della funzione di valutatore degli apprendimenti, resa obbligatoria dal 2012. Numerose regioni hanno dichiarato di porre particolare attenzione alla qualità delle risorse umane, mettendo a sistema quanto previsto dell'Accordo del 2008 in merito alla messa in trasparenza delle esperienze formative e professionali, individuando procedure per il riconoscimento delle competenze. In quest'ambito ricordiamo, ad esempio, che nel sistema valdostano la certificazione delle competenze dei formatori e degli operatori riveste grande rilevanza; in questo caso, si è operata la scelta di non individuare dei profili, ma per ogni fase di processo sono state definite in modo puntuale le competenze che i responsabili di ciascuna fase devono dimostrare di possedere e che vengono certificate dalla regione stessa; la Regione Marche, già prima del 2008, ha adottato un sistema di certificazione delle competenze degli operatori, effettuato sulla base di curricula individuali, che si sviluppa nella certificazione di standard minimi di competenze in nove aree. Il sistema di accreditamento prevede che ciascun processo sia presidiato da almeno una persona con competenze certificate.

L'Intesa prevede, inoltre, sempre nell'ambito del Criterio C, che le figure chiave degli enti di formazione siano coinvolte in attività di formazione, delegando alle Regioni/PA lo standard orario. Costituisce un esempio la Regione Calabria che fissa in un tempo minimo di 30 le ore di formazione per i formatori da erogare obbligatoriamente nell'arco di due anni, mentre la Provincia di Trento eleva tale soglia a 24 ore l'anno.

Il Criterio D, dedicato all'efficacia ed efficienza delle azioni è basato sulle valutazioni circa il livello di efficienza progettuale, il livello di abbandono e il livello di successo formativo. Non sembrerebbero esserci peculiarità rilevanti in merito a tale criterio: alcuni referenti regionali specificano che non sono ancora stati implementati tutti gli indicatori del modello nazionale, mentre altri specificano come i nuovi modelli di accreditamento in corso di approvazione o revisione ne introducano ulteriori.

La tendenza perseguita sembrerebbe, però, essere quella di un ampliamento dell'insieme degli indicatori da tenere sotto controllo per ottenere livelli maggiori di garanzia della qualità, raggiungendo la totalità degli indicatori dell'Intesa del 2008.

Il Criterio E, Relazioni con il territorio, è suddiviso nella linea di indirizzo 1, concernente le "relazioni con gli attori che operano nella rete territoriale dei servizi per il *lifelong learning* (scuole, università, agenzie formative, imprese che erogano servizi formativi, servizi al lavoro, servizi sociali, associazioni di volontariato, terzo settore)", e nella linea di indirizzo 2, relativa alle "relazioni con i soggetti del contesto socio-economico-produttivo finalizzati alla conoscenza, capacità di lettura e interpretazione dei fabbisogni formativi e di professionalità espressi dal mondo produttivo e del lavoro e del Terzo settore e dalle diverse tipologie di utenti, e delle loro diverse forme di rappresentanza". Questo criterio sembrerebbe essere quello maggiormente in fase di approfondimento.

L'obiettivo rimane quello di un aumento dell'attenzione nei confronti del territorio inteso come maggiore capacità dei percorsi formativi di rispondere alle reali esigenze delle imprese e dell'utenza, oltre all'attivazione di meccanismi di comunicazione con gli attori del sistema attraverso la realizzazione di attività, prodotti, osservazioni sistematiche, scambi informativi, risorse umane dedicate.

Si tratta di un criterio ritenuto particolarmente rilevante dalla provincia autonoma di Trento, che richiede, come suggerito dalla struttura del nuovo sistema di accreditamento sancito dall'Accordo del 2008, che ciascun ente sottoscriva almeno tre protocolli: uno con l'ambito dell'istruzione, uno con il sistema produttivo e uno con gli eventuali soggetti rappresentanti dei diversi target di utenza.

Tali protocolli devono essere finalizzati ad attività di progettazione congiunta e a un'analisi efficace dei fabbisogni. Anche la Liguria riserva particolare attenzione all'aspetto relazionale, soprattutto per determinate tipologie d'intervento: per le iniziative finalizzate all'inserimento occupazionale, avere un buon sistema relazionale è un elemento aggiuntivo e l'ente è tenuto a documentare la sua effettiva partecipazione a reti costituite.

Al di là dell'implementazione "formale" dei diversi indicatori previsti dal dispositivo nazionale di riferimento, sussistono delle differenziazioni in merito al loro utilizzo. In alcune realtà, proprio per permettere un graduale adeguamento delle strutture formative ma anche in funzione di un supplemento di riflessione sulle modalità di valutazione di tali indicatori da parte delle amministrazioni regionali, tutti o parte degli indicatori di cui si richiedono i dati agli enti non sono utilizzati nelle decisioni riguardanti il rilascio e il mantenimento dell'accREDITamento. Inoltre, laddove il nuovo modello di accREDITamento è di più recente istituzione non è ancora disponibile una serie storica sufficiente per cominciare ad operare una selezione in base a criteri di efficacia e di efficienza (nell'elaborazione dei "valori soglia" per gli indicatori relativi al successo formativo o al tasso di abbandono, ad esempio, il modello di accREDITamento nazionale prevede che siano calcolati come uguali o superiori a quelli registrati in un arco temporale precedente, ma non in tutte le realtà i sistemi di monitoraggio hanno nel passato registrato i dati necessari).

Non estranea alla difficile applicazione di alcuni criteri di efficacia ed efficienza ai fini del mantenimento dell'accREDITamento è l'attuale situazione di crisi occupazionale che, ad esempio, non permette di comparare i livelli degli occupati del passato con quelli attuali o anche la particolare situazione lavorativa di alcune aree del paese. Il

dispositivo di accreditamento della Regione Calabria, ad esempio, prevede la verifica degli indicatori relativi al livello di attuazione, del livello di abbandono, del livello di spesa e del costo allievo previsto/rendicontato ma non la verifica degli esiti occupazionali.

In controtendenza è la Regione Emilia-Romagna, che ha maggiormente definito le regole per l'accreditamento nel 2011, anche in relazione ai criteri di efficacia ed efficienza. Occorre, però, evidenziare che anche qui, come in altre regioni, in considerazione dell'attuale fase di crisi, l'indicatore relativo alle ricadute occupazionali degli interventi non ha ripercussioni sulle strutture in termini di mantenimento dell'accreditamento.

Dall'analisi delle interviste effettuate ai referenti regionali sono poi emerse altre particolarità introdotte in aggiunta e a rinforzo del modello nazionale. Spesso consistono in innalzamenti degli standard minimi previsti dall'Intesa Stato-Regioni, altre volte si tratta di requisiti o indicatori introdotti *ex novo* a integrazione di quanto stabilito dalla normativa.

Un esempio è dato dal requisito, introdotto da alcune amministrazioni regionali, dell'obbligatorietà per gli enti di formazione di possedere una certificazione di qualità caratterizzata da elevati livelli di rigore ed oggettività: il possesso della Certificazione ISO, cioè di una valutazione etero-diretta, perché condotta da organismi esterni all'organizzazione, è prerequisite obbligatorio per ottenere l'accreditamento nelle Regioni Toscana, Abruzzo, Lombardia, Calabria (in cui gli enti che sono entrati in possesso del solo Accreditamento provvisorio devono ottenere la Certificazione ISO 9001 settore 37 entro 24 mesi per la conversione dello stesso in accreditamento vero e proprio), e Friuli, con l'eccezione degli enti accreditati per ambiti speciali. È in corso di inserimento tra i requisiti per l'accreditamento nella Regione Campania, ma non si è ancora stabilito se tale requisito si configurerà come obbligatorio o facoltativo. Altre regioni, invece, non prevedono l'obbligatorietà per gli enti di essere certificati, quanto piuttosto semplificazioni nei meccanismi di accreditamento qualora gli enti abbiano provveduto precedentemente a dotarsi di certificazione ISO: rientrano tra queste le Regioni Umbria, Lazio, Molise, la Provincia autonoma di Trento. La Regione Basilicata, dotata di un meccanismo di accreditamento "a punti", prevede crediti aggiuntivi per tutti gli enti certificati.

La Regione Valle d'Aosta ha introdotto invece meccanismi di semplificazione delle procedure di accreditamento per gli enti già accreditati in un'altra regione.

Altro esempio di peculiarità è il meccanismo di accreditamento "a punti": si tratta di un dispositivo inserito in molti sistemi regionali e sempre più in espansione che prevede che con la concessione dell'accreditamento ogni ente venga dotato di un "monte crediti" di partenza cui poi si possono sommare "crediti aggiuntivi" (meccanismo premiante) nel caso in cui siano soddisfatti gli indicatori di qualità prefissati. Tale "monte crediti" può, però, anche subire delle penalizzazioni, cioè una decurtazione di punti dal totale, fino alla perdita dell'accreditamento o alla sospensione dello stesso. Meccanismi di questo tipo sono previsti (oltre che in Basilicata, come evidenziato) nel sistema toscano, nelle Marche, in Puglia, in Abruzzo e in Lombardia (in quest'ultima il sistema di *rating* è previsto però dalla normativa regionale e non da

quella sull'accreditamento nello specifico). La Regione Campania ha previsto l'introduzione graduale di un sistema di *rating* in parallelo all'adeguamento della piattaforma informativa di monitoraggio.

Infine, dal punto di vista procedurale, vista la necessità di garantire un'offerta di formazione orientata al miglioramento continuo, la normativa nazionale prevede l'obbligatorietà di effettuare controlli periodici (demandando alle regioni e alle province autonome l'onere di sviluppare i dispositivi locali in sinergia con gli strumenti di governo e di controllo degli interventi formativi) circa il possesso da parte degli enti accreditati dei requisiti richiesti.

Tali controlli devono necessariamente, per le finalità cui sono connessi, essere di tipo periodico piuttosto che sporadico e devono essere svolti durante l'intero ciclo di vita dei servizi formativi e orientativi realizzati dal soggetto accreditato. In risposta a queste necessità le regioni e le province autonome hanno il compito di prevedere propri meccanismi, rispettando il requisito di effettuare controlli su un campione di almeno il 5% degli enti accreditati. Vi sono, però, amministrazioni in cui tale campione si eleva sino a raggiungere il 100% degli enti.

Possono essere effettuati dalle regioni stesse, come nel caso della Regione Liguria che esegue controlli di medio periodo sugli enti e ne restituisce i risultati evidenziando i punti di forza e di debolezza dei singoli, nell'ottica del miglioramento continuo della qualità, o al contrario effettuati da organismi di vigilanza; la Regione Lombardia obbliga gli enti a costituire al proprio interno un organismo di vigilanza sul funzionamento dell'organizzazione, in attuazione della Legge 231/2001 sulla responsabilità d'Impresa.

4.2 Il ruolo della Raccomandazione europea sui processi di innovazione e di miglioramento della qualità dell'Offerta di formazione professionale

Come è stato anticipato nelle pagine precedenti, la Raccomandazione del 2009 istituisce un Quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità (detto «il Quadro di riferimento») che è considerato lo strumento principale per aiutare gli Stati membri a promuovere e a seguire il miglioramento continuo dei loro sistemi di istruzione e di formazione professionale sulla base di riferimenti europei comuni. Il Quadro di riferimento si basa sul QCGQ (Quadro comune di garanzia della qualità) e lo sviluppa ulteriormente⁸.

⁸ I compiti che tale Raccomandazione conferisce ai singoli Stati membri sono:

- utilizzare e sviluppare il Quadro europeo di riferimento per promuovere e far crescere una cultura della qualità;
- definire un approccio nazionale per l'attuazione del Quadro europeo;
- partecipare attivamente alla rete europea per l'assicurazione della qualità;

Il Quadro di riferimento oggetto della raccomandazione individua un "ciclo di vita" di garanzia e di miglioramento della qualità, basato su quattro fasi:

- pianificazione: determinazione e pianificazione degli obiettivi da raggiungere, adeguati e misurabili in termini di politiche, procedure, compiti e risorse umane;
- implementazione/attuazione: definizione delle procedure atte a garantire il raggiungimento degli obiettivi, nonché dei mezzi e delle attività;
- valutazione: monitoraggio dei programmi e delle attività e valutazione dei risultati, in termini di efficacia ed efficienza. La Raccomandazione pone ampia enfasi sul monitoraggio e sulla valutazione interna ed esterna e oltre a richiedere un'integrazione della valutazione interna ed esterna prevede il ricorso a strumenti di misurazione. L'efficacia della valutazione dipende principalmente dalla definizione di una metodologia chiara applicabile alla valutazione esterna e interna, nonché dalla coerenza tra i dati e gli indicatori raccolti e gli obiettivi predeterminati. È, dunque, necessario il ricorso a metodi di rilevazione dei dati, per esempio questionari e indicatori misurabili;
- revisione: degli obiettivi e delle attività alla luce dei risultati della valutazione. In buona sostanza, la Raccomandazione sottolinea come il processo di valutazione sia inserito all'interno del processo decisionale, in modo che i suoi risultati siano utili non solo per il controllo delle attività ma anche per il miglioramento e lo sviluppo del sistema d'offerta.

All'interno del Quadro viene individuata, poi, una serie di criteri di qualità, descrittori e indicatori applicabili alla gestione di qualità, sia a livello di sistema sia a livello di singola struttura formativa, che possono costituire un riferimento per i singoli stati membri – e per le strutture formative; sia gli Stati sia le strutture sono invitati, su base volontaria, ad operare una selezione di quelli ritenuti più adeguati alle caratteristiche dei propri sistemi di istruzione e formazione professionale e al proprio sistema qualità.

In particolare, il quadro di riferimento propone un set di 10 indicatori:

- applicazione dei sistemi qualità nelle strutture formative;
- spesa per la formazione di formatori e docenti;
- partecipazione ai programmi di leFP;
- successo formativo e livello di abbandono;
- tasso di occupazione al termine dell'attività formativa;
- utilizzazione sul posto di lavoro delle competenze acquisite;
- tasso di disoccupazione complessivo;
- presenza di allievi svantaggiati;
- modalità ed utilizzazione di analisi dei fabbisogni;
- iniziative per promuovere l'accesso alla leFP.

- creare, laddove non sia già stato fatto, un punto nazionale di riferimento per la garanzia della qualità dell'IFP (si tratta dei *Reference point* nazionali, previsti già dalla Rete europea per la garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale, creata dalla Commissione nell'ottobre 2005);

- provvedere ogni quattro anni alla revisione del processo di attuazione del Quadro europeo di riferimento.

L'Italia è stata tra i primi Paesi europei a costituire il suo Punto di riferimento nazionale sulla qualità dell'Istruzione e formazione professionale⁹, stabilendo di istituirlo presso l'ISFOL su decisione del Ministero del Lavoro, del MIUR e della IX Commissione della Conferenza delle Regioni.

Il *Reference Point* italiano si avvale di un Comitato di indirizzo del quale fanno parte il Ministero del Lavoro, il MIUR, le Regioni, le Parti sociali, nonché i rappresentanti dei soggetti erogatori di Istruzione e di formazione professionale.

Svolge un ruolo di mediatore, aiutando il livello nazionale, regionale e dei singoli operatori ad introdurre le metodologie di garanzia della qualità, fornendo assistenza tecnica anche nell'adattamento degli strumenti europei ai contesti nazionali e regionali. Fra i suoi compiti si segnalano:

- l'informazione sulle attività della Rete europea per la qualità dell'IeFP e lo sviluppo del Programma connesso;
- la promozione di iniziative operative per rafforzare l'uso delle metodologie di garanzia e di sviluppo di qualità e la sperimentazione di pratiche innovative;
- l'adattamento e la disseminazione a livello nazionale degli strumenti innovativi prodotti a livello europeo;
- l'analisi dei modelli e dei dispositivi nazionali e internazionali.

Nel corso degli ultimi quattro anni il *Reference Point* è stato impegnato nel supportare la definizione di un Piano nazionale per la garanzia della qualità nell'istruzione e nella formazione professionale che risponda al punto 2 della Raccomandazione relativo alla definizione di "un approccio volto a migliorare, se del caso, i sistemi di garanzia della qualità a livello nazionale e ad utilizzare nel modo migliore il quadro di riferimento, coinvolgendo le Parti sociali, le autorità regionali e locali e tutti i soggetti interessati, conformemente alla legislazione e alla prassi nazionali"¹⁰.

Con qualche ritardo, dettato dalla complessità del sistema italiano di istruzione e formazione professionale e dalla necessità conseguente di coinvolgere un ampio ventaglio di soggetti, il Piano si è avviato verso la sua definizione conclusiva e il 18 aprile 2012 anche la IX Commissione delle Regioni, dopo il Ministero del Lavoro, il MIUR e il Coordinamento Tecnico delle regioni, ha licenziato il Piano. Per quanto riguarda, in particolare, le diverse istituzioni che hanno competenze, concorrenti ed esclusive, in materia di istruzione e formazione professionale, esse hanno concordato sull'opportunità di predisporre un Piano comune, individuando criteri e scelte omogenee per i diversi segmenti formativi, mentre nella propria autonomia e competenza, i diversi soggetti stabiliranno le future evoluzioni e le eventuali specificità "settoriali".

⁹ I *Reference Point* nazionali erano previsti già dalla Rete europea per la garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale, creata dalla Commissione nell'ottobre 2005.

¹⁰ Tra le iniziative intraprese dal *Reference Point* è possibile segnalare: la rilevazione sull'uso dei modelli di qualità, la sperimentazione - e la successiva predisposizione di un manuale - di un modello di autovalutazione, una rilevazione degli apprendimenti degli allievi dei corsi triennali IFP, la sperimentazione della metodologia *Peer review*, la predisposizione di un modello teorico integrato sulla qualità, uno studio sui sistemi di assicurazione di qualità in quattro paesi europei, l'attivazione di una rete di referenti regionali per la qualità.

Gli ambiti di applicazione del Piano nazionale per la garanzia della qualità sono quelli dei diversi segmenti del sistema di istruzione e formazione professionale, ad esclusione dei percorsi universitari (per i quali anche a livello europeo è in atto un processo condiviso di innalzamento della qualità dell'offerta) e delle attività formative a valere sui Fondi paritetici Interprofessionali per la formazione continua, gestite autonomamente dalle Parti sociali. Su questo segmento, comunque, il Ministero esercita una funzione di vigilanza e ha il compito di monitorare gli interventi.

Sono, così, compresi nel raggio di azione della Raccomandazione europea e del Piano nazionale:

- il secondo ciclo di istruzione scolastica, ovvero la scuola secondaria di II grado, articolata in licei, istituti tecnici e istituti professionali;
- il sistema dell'Istruzione e formazione professionale (IeFP), ovvero i percorsi triennali e quadriennali rivolti ai giovani che hanno concluso il primo ciclo d'istruzione, di competenza regionale;
- il sistema dell'apprendistato, articolato in apprendistato per il conseguimento della qualifica professionale, nell'ambito del diritto/dovere alla formazione e all'istruzione, in apprendistato professionalizzante e in apprendistato di alta formazione e ricerca.

Per quanto riguarda i sistemi regionali di formazione professionale, il Piano nazionale sottolinea come i diversi modelli regionali, anche con il supporto delle azioni di sistema implementate negli anni dal Ministero del Lavoro, rispondono già, seppure con diversi livelli di sviluppo, a molte delle indicazioni della Raccomandazione.

In relazione alla fase di programmazione e pianificazione dell'offerta, sono stati individuati alcuni ambiti suscettibili di miglioramento, che si ritiene abbiano valenza sia sul piano nazionale, perché convergono verso una cornice comune di riferimento nazionale e comunitaria, sia sul piano regionale specifico, perché costituiscono la base per la costruzione o l'ulteriore evoluzione migliorativa dei sistemi già in essere.

A livello di sistema, laddove non fosse già previsto, le fasi di programmazione e attuazione dovranno prevedere il raggiungimento di alcuni punti irrinunciabili, tra i quali segnaliamo:

- l'utilizzazione di meccanismi e procedure per definire i fabbisogni di formazione;
- il coinvolgimento dei soggetti interessati nella definizione degli obiettivi dell'istruzione e della formazione professionale, nonché nella definizione dei piani attuativi;
- la definizione e il monitoraggio degli obiettivi tramite indicatori specifici;
- l'adozione di norme e linee guida per il riconoscimento, la convalida e la certificazione delle competenze delle persone;
- l'attuazione di interventi per verificare e garantire la qualità del sistema e dell'offerta scolastica e formativa;
- l'esame delle risorse necessarie, delle capacità degli utenti e degli strumenti e delle linee guida di sostegno necessari;
- il sostegno specifico alla formazione degli insegnanti;

- la chiara descrizione delle responsabilità degli erogatori di istruzione e formazione professionale nel processo di attuazione;
- l'individuazione delle responsabilità e delle funzioni attribuite a persone/organismi in materia di garanzia di qualità.

A livello di struttura formativa, il Piano prevede l'implementazione dei seguenti descrittori:

- inserire nelle finalità locali gli obiettivi politici europei, nazionali e regionali in materia di istruzione e formazione professionale;
- definire e monitorare gli obiettivi e i traguardi espliciti;
- organizzare una consultazione continua con i soggetti interessati per individuare i bisogni specifici locali e individuali;
- assegnare in modo esplicito le responsabilità in materia di gestione e sviluppo della qualità;
- coinvolgere il personale nella pianificazione, anche per quanto riguarda lo sviluppo della qualità;
- prevedere iniziative di cooperazione con altri erogatori di istruzione e formazione professionale;
- disporre di un sistema di qualità esplicito e trasparente;
- allocare opportunamente le risorse interne ai fini del conseguimento degli obiettivi fissati nei piani attuativi;
- promuovere partenariati pertinenti e inclusivi per l'attuazione delle misure previste;
- definire un piano strategico di sviluppo delle competenze del personale che specifichi i bisogni di formazione dei formatori;
- aggiornare regolarmente il personale e cooperare con soggetti esterni per rafforzare le capacità e il miglioramento della qualità ed accrescere le prestazioni.

Per quanto riguarda la fase di monitoraggio e valutazione, oltre alle iniziative del MIUR (tramite il Sistema nazionale di valutazione), il Piano individua alcune iniziative presidiate dal Ministero del Lavoro e dalle regioni, ovvero:

- la valorizzazione e qualificazione, anche ai fini della valutazione, dello strumento dell'accreditamento. L'obiettivo in questo caso è quello di arrivare progressivamente all'introduzione generalizzata, nei modelli gestionali regionali, di modalità, criteri e responsabilità per la garanzia della qualità esplicitamente derivanti dal modello introdotto dalla Raccomandazione europea; la volontà è quella di introdurre, su base prima volontaria e poi vincolante, nei modelli regionali l'autovalutazione nonché rafforzare l'uso di indicatori di efficacia ed efficienza;
- il rafforzamento dell'uso dello Strumento preparato dall'ISFOL per la valutazione della qualità dei sistemi regionali;
- l'introduzione sistematica di strumenti di rilevazione degli esiti dei processi formativi;
- la definizione di un nucleo comune di indicatori di sistema.

A ciò si aggiungono le iniziative specifiche implementate a livello di singole regioni, in base alle specificità dei modelli d'offerta (es. sistemi di *rating* e/o crediti nei mo-

delli di accreditamento, valutazione esterna delle strutture, carta di qualità), mentre per quanto riguarda la fase di revisione della programmazione, il Piano nazionale evidenzia come lo sviluppo di attività di monitoraggio e valutazione permetterà il *follow up* da parte dei diversi soggetti interessati, con il coinvolgimento attivo delle Parti sociali.

Si prevede, inoltre, di individuare modalità che consentano un confronto permanente ai fini della predisposizione di un rapporto annuale sui risultati complessivi raggiunti, sui punti di forza e di debolezza e sui possibili interventi di miglioramento del sistema.

4.3 Il recepimento della Raccomandazione da parte dei sistemi regionali

Dopo aver sottolineato che la Raccomandazione istituisce formalmente il quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità (Eqavet), è possibile affermare che essa costituisce un punto di riferimento sintonico con il nostro sistema nazionale d'offerta, rispetto alla quale l'eventuale recepimento formale da parte delle amministrazioni regionali costituisce essenzialmente una presa d'atto e un suggello di un autonomo e attivo processo di miglioramento della qualità dei sistemi d'offerta.

Forse anche a causa della relativamente recente emanazione della Raccomandazione stessa, unitamente all'attesa della predisposizione del Piano nazionale¹¹, che ha visto il coinvolgimento diretto del coordinamento delle Regioni, nessuna regione ha recepito formalmente tale Raccomandazione nei propri atti ufficiali, anche se è possibile trovarne traccia sia presso la Regione Siciliana, dove in sede di elaborazione del "Piano giovani" contenuto all'interno del Piano di azione – Coesione¹² si è fatto esplicito riferimento ai criteri di qualità dell'Eqavet e al Piano nazionale per la garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale, sia presso la Regione Basilicata dove nel Documento quadro sugli standard per la creazione del repertorio dei profili professionali e per la certificazione delle competenze si rinvia al contesto europeo, enucleando in nota i documenti europei di riferimento, tra cui, appunto, la Raccomandazione del 2009¹³.

Ciò premesso, le interviste con i referenti regionali hanno fatto emergere una conoscenza diffusa della Raccomandazione, ma l'impressione è che in alcuni casi si tratti solo di una conoscenza superficiale, limitata alla presa d'atto della sua emanazione,

¹¹ Il referente della Regione Emilia-Romagna affermava in maniera esplicita in sede d'intervista che si stava attendendo l'emanazione del Piano nazionale – non ancora approvato al momento dell'intervista – per procedere alla redazione di un Piano regionale.

¹² Il Piano di azione-Coesione è scaturito da un accordo tra Commissione europea, stato e regioni meridionali con l'obiettivo di accelerare e qualificare maggiormente l'utilizzo dei fondi strutturali.

¹³ Regione Basilicata – Dipartimento formazione, lavoro, cultura, sport – ufficio progettazione strategica ed assistenza tecnica "Documento metodologico per la costruzione del repertorio regionale dei profili professionali, degli standard di processo per il riconoscimento, la validazione e la certificazione delle competenze e degli standard per la progettazione e l'erogazione dei percorsi formativi".

da cui non sempre è scaturita una riflessione sui suoi contenuti e sulle sue implicazioni, se non per iniziativa personale del referente intervistato e/o di parte degli uffici preposti al governo del sistema d'offerta.

Sul versante opposto si collocano quelle regioni che hanno invece evidenziato il loro coinvolgimento attivo nel processo di elaborazione del quadro di riferimento europeo, tramite la loro partecipazione ai lavori e alle iniziative del *Reference point* nazionale.

È il caso, ad esempio, della Regione Piemonte che ha anche effettuato un'analisi di corrispondenza tra gli indicatori individuati dalla Raccomandazione e il proprio sistema d'offerta, o di altre regioni, come l'Umbria che, dal 2008, partecipa al Board del *Reference point* nazionale, contribuendo ai lavori dei gruppi di lavoro tematici della rete ENQA-VET¹⁴.

Altre Regioni, pur non richiamando esplicitamente il documento comunitario, hanno dichiarato di ispirarsi ai suoi principi e/o di tenere in debito conto i descrittori e gli indicatori ivi richiamati. In particolare:

- la Regione Valle d'Aosta, nell'ambito di un tavolo finalizzato all'integrazione dei sistemi di istruzione, formazione, università, sta procedendo alla definizione di un sistema di monitoraggio e di qualità che con tutta probabilità farà propri gli indicatori previsti dalla Raccomandazione;
- la Regione Liguria ritiene che i principi della Raccomandazione ispirino i propri documenti di programmazione e siano tenuti in considerazione soprattutto per introdurre aspetti innovativi nel proprio sistema d'offerta. Più in generale, fin dal 2005, la Regione ha previsto l'introduzione di criteri di qualità dell'offerta, da operare attraverso un piano di lavoro finalizzato ad individuare gli elementi essenziali della qualità, approccio poi utilizzato per l'innovazione del sistema di accreditamento;
- nella Regione Puglia, alcuni indicatori e descrittori della Raccomandazione sono stati presi in considerazione sia per l'elaborazione del nuovo dispositivo di accreditamento, sia per il modello di certificazione delle competenze.

Nel complesso, dunque, la Raccomandazione – e il quadro di riferimento da essa istituito – costituisce al momento un riferimento di massima, soprattutto nell'ambito dei processi di revisione e innovazione dei dispositivi di accreditamento, o anche in altri provvedimenti regionali che, ormai in maniera generalizzata, dichiarano di ispirarsi a principi di efficacia ed efficienza e al miglioramento continuo della qualità del sistema d'offerta. In altre parole, sembra essere ormai diffuso il concetto di qualità quale processo continuo di miglioramento e non di un obiettivo statico e non modificabile.

¹⁴ La Rete Europea per la Garanzia della qualità nell'Istruzione e formazione professionale (ENQA-VET, *European Network for Quality Assurance in Vocational Education and Training*) è un'associazione volontaria degli Stati membri, dei Paesi candidati, dei Paesi dell'EFTA-EEA (attualmente 23) e delle Parti sociali europee. I membri rappresentano i Ministeri responsabili per la garanzia della qualità nell'Istruzione e formazione professionale, o gli organismi incaricati dell'ispezione, della valutazione e dell'accREDITAMENTO.

Non si intravede, però, un "piano di marcia" unitario, fenomeno dovuto sia ai diversi livelli di "maturazione" dei sistemi regionali, con sistemi, soprattutto al Centro-nord, più strutturati e supportati da azioni di sistema consolidate o in uno stato di sperimentazione avanzato, ed altri sistemi che, solo recentemente, hanno cominciato a riflettere su alcuni aspetti nodali di *governance*, come l'analisi dei fabbisogni, l'innovazione del proprio dispositivo di accreditamento, la sistematizzazione di un modello di monitoraggio e valutazione, la costruzione di repertori dei profili professionali.

Ancora sporadica e basata più su iniziative ed interessi personali che non su una consapevole riflessione "dal basso", sembrerebbe essere la conoscenza e l'adesione ai principi e al quadro di riferimento per la garanzia della qualità istituito dalla Raccomandazione del 2009, da parte delle agenzie formative intervistate.

Tra i referenti intervistati, si va da un'assoluta misconoscenza di tale documento, a un livello di conoscenza scarso e spesso "non diretto", ma basato su articoli pubblicati sull'argomento o sulla partecipazione a convegni e seminari in cui viene spesso solo accennato al tema dell'assicurazione di qualità. Pur trattandosi di un piccolissimo gruppo di enti¹⁵, ovviamente non rappresentativi dell'universo, è abbastanza emblematico che solo due dei referenti intervistati abbiamo dimostrato di avere una conoscenza approfondita della Raccomandazione: in un caso si tratta di un ente che ha partecipato attivamente alle iniziative portate avanti dal Reference Point nazionale istituito presso l'ISFOL, nell'altro di un ente che fa parte di un'associazione di livello nazionale e che, tramite essa, ha potuto approfondire e riflettere sul tema della qualità dell'offerta formativa, anche in un'ottica europea. Quest'ultimo soggetto, tra l'altro, mette in evidenza come sarebbe utile che dalla mera presa in considerazione della Raccomandazione da parte delle amministrazioni regionali si passasse all'elaborazione di un iter procedurale chiaro di suo effettivo recepimento.

4.4 Le modalità di attuazione della Raccomandazione

L'analisi delle modalità di attuazione della Raccomandazione costituisce un fertile terreno di lavoro per approfondire le caratteristiche e le conformazioni delle *policy* regionali con riferimento all'applicazione oggettiva del processo di qualità. Anche in questo caso, lo studio dei modelli regionali di garanzia della qualità dei sistemi formativi ha permesso di mettere in evidenza una marcata differenziazione sia tra regione e regione sia, secondo una lettura più aggregata, tra le diverse aree del paese, in relazione alla consueta ma purtroppo concreta divaricazione tra Nord-sud.

Emerge anche un aspetto che può apparire paradossale ma che denota piuttosto un tipico "carattere italico" che caratterizza i fenomeni sociali in generale e quelli locali in particolare: ciò che è considerato un punto di debolezza, ovvero un aspetto ancora da affrontare in una determinata realtà territoriale, può essere invece considerato

¹⁵ Si ricorda che sono stati coinvolti nell'indagine 1-2 enti per ciascuna Regione.

un punto di forza in un'altra; in altre parole, ciò che può essere una "conquista" e un passo avanti significativo in una regione, può essere ormai considerato "ordinaria amministrazione" e migliorabile in un'altra. I sistemi regionali, dunque, sembrano procedere in ordine sparso, e più che porre attenzione a un'omogeneizzazione dei modelli, alla diffusione e assimilazione delle buone pratiche, pur esistenti, tendono a fare leva soprattutto sulle proprie specificità, ritenendo probabilmente del tutto incomparabili le diverse esperienze.

È d'altronde vero che lo scenario attuale deriva da "stratificazioni storiche" di consuetudini, politiche, strategie, giustamente differenziate a seconda delle esigenze territoriali ma anche caratterizzate da capacità di governo e presidio dei processi altrettanto differenziate, che nemmeno la programmazione, tutto sommato unitaria, imposta dai Fondi strutturali ha potuto traghettare verso standard minimi comuni.

Diverse realtà regionali, riflettendo sugli aspetti qualificanti e sulle criticità del sistema, hanno premesso che considerano il proprio sistema un "buon sistema", "perfettibile" ma con numerosi elementi di qualità. Va aggiunto che, proprio nelle regioni dove si è riscontrata una riflessione più avanzata e matura sui temi della garanzia della qualità del sistema formativo, un medesimo aspetto o strumento è stato a volte considerato, allo stesso tempo, un punto di forza (perché va nella direzione giusta, perché permette di governare in maniera sufficiente in un determinato processo) e un punto di debolezza, in quanto suscettibile di miglioramento o perché presenta criticità specifiche non ancora del tutto superate.

Il rovescio della medaglia è rappresentato da quelle regioni dove è diffusa la consapevolezza della distanza da percorrere per colmare il gap con le altre realtà del paese e dove è in corso un processo di rinnovamento profondo del sistema, che vanifica qualunque tentativo di distinguere eventuali punti forza e di debolezza. È questo il caso della Regione Campania, della Regione Puglia e della Regione Sicilia che, semmai, segnalano le attività in essere che si auspica andranno ad apportare una vera e propria "sferzata" a sistemi ormai stagnanti e anacronistici.

Nonostante il procedere a due velocità, e per certi versi a "20 velocità", l'impressione complessiva è che negli ultimi tempi si registri un processo di convergenza verso un "sentire" comune, dettato, pur nel permanere delle differenze, dal dispositivo dell'accreditamento. Anche nelle realtà citate, dove il sistema d'offerta è in corso di profonda revisione, lo strumento principale su cui si intende fare leva è proprio un nuovo dispositivo di accreditamento, più stringente e attento alla qualità sostanziale e non solo formale.

Ciò premesso, lo studio condotto ci consente di offrire una panoramica degli aspetti salienti dei sistemi regionali di formazione professionale, segnalate dai referenti intervistati, da interpretare secondo due principali criteri di lettura:

- il primo è quello della necessaria contestualizzazione di quanto evidenziato nell'ambito dell'evoluzione storica e del grado di maturità dei diversi sistemi;
- il secondo, relativo al fatto che le indicazioni registrate in merito costituiscono anche un segnale dell'attenzione politica e strategica riservata a un aspetto piuttosto che ad un altro.

I diversi punti sono ricondotti alle fasi del ciclo della qualità, così come sono state individuate dal Quadro europeo per la garanzia della qualità nei sistemi d'istruzione e formazione professionale: programmazione, attuazione, monitoraggio e valutazione e conseguente revisione.

Per quanto riguarda i processi di programmazione e pianificazione delle attività, tre sono i principali aspetti su cui si sono focalizzate le segnalazioni da parte dei referenti regionali:

- un primo punto di forza è indicato nella concertazione tra le parti, come nel caso delle Marche e della Liguria, o più in generale nelle relazioni con il territorio e gli attori del sistema, compresi gli enti di formazione professionale (Friuli Venezia Giulia, Province autonome di Bolzano e Trento); in Basilicata, si sottolinea il recente "cambio di passo", con una nuova modalità di approccio, ritenuta del tutto efficace, nelle relazioni con gli attori territoriali; anche in Calabria si giudica che sia stato un significativo passo in avanti l'essere riusciti ad elaborare un Piano d'azione per le risorse umane (scuola, università, ricerca) e aver in corso l'elaborazione di un Piano per il lavoro, che vedono il concorso delle Parti sociali e delle istituzioni interessate e che, soprattutto, hanno costituito un approccio nuovo per la Regione che si ritiene potrà portare a un miglioramento delle sue capacità di programmazione;
- un secondo punto di forza, indicato dalle regioni Piemonte, Marche e Sardegna, è identificato nella disponibilità o nell'avviata definizione di un modello di analisi dei fabbisogni;
- infine, l'accento è stato posto sull'insieme degli investimenti e sull'impegno delle amministrazioni regionali per l'individuazione di standard formativi, creazione di repertori di profili e attivazione di meccanismi di certificazione delle competenze: dall'attivazione del "Libretto Formativo del Cittadino" previsto nella Regione Marche, agli investimenti significativi per la definizione di un sistema di standard professionali, certificazione delle competenze e riconoscimento dei crediti formativi della Regione Umbria. La Regione Piemonte ha predisposto il proprio repertorio dei profili e degli standard di certificazione, come anche la Regione Friuli Venezia Giulia, che ritiene il suo modello di repertorio uno strumento di efficace presidio della qualità degli interventi, e la Regione Molise, dove il Sistema regionale delle competenze professionali è costantemente aggiornato. L'intenzione di certificare le competenze è espressa, sempre sotto l'ottica delle "eccellenze regionali", anche dai referenti della Regione Lazio e della Regione Puglia (quest'ultima ha stipulato un Protocollo d'Intesa con la Regione Toscana per mutuarne il Sistema regionale delle competenze).

Nella fase di attuazione, il principale aspetto, su cui moltissime regioni dichiarano di riservare crescente attenzione, è la formazione dei formatori, ritenendo si tratti di un fattore dirimente per la qualità del sistema e manifestando quantomeno l'intenzione di investire in tale senso. La Regione Veneto ha dichiarato nel corso dell'intervista di aver messo a disposizione 3 milioni di euro per finanziare un piano di interventi formativi rivolti sia ad operatori della formazione professionale sia ad operatori della scuola (istituti tecnici e professionali). La Regione Toscana, in funzione dell'intro-

duzione nel proprio sistema di accreditamento di una figura di presidio del tutto nuova e non prevista dal modello nazionale, quella del valutatore degli apprendimenti, ha finanziato corsi specifici per questa figura. La Regione Puglia tra il 2011-2012 ha emanato un bando specifico per la formazione dei formatori e del personale amministrativo, mentre all'epoca della rilevazione era previsto un intervento di riqualificazione degli operatori dell'orientamento. La Regione Piemonte considera quest'aspetto strategico e periodicamente programma attività formative specifiche. È dunque in previsione l'emanazione di una direttiva *ad hoc* e si prevede di finanziare interventi rivolti praticamente a tutte le tipologie di personale. La Valle d'Aosta ha già effettuato un ingente investimento sulle risorse umane con la programmazione 2000-2006, nell'ambito di "progetti chiave", ed ha elaborato un nuovo piano di formazione formatori che intende gestire direttamente, tramite la selezione di esperti. La Regione Umbria ha rimarcato tutta una consistente attività di supporto e accompagnamento del sistema e individua il suo principale strumento nel "Piano formazione formatori", che ha avuto un ottimo riscontro tra i partecipanti.

La Calabria individua tra i suoi punti di forza quello del frequente aggiornamento del personale. Toscana e Molise, infine, segnalano come da questo punto di vista, costituisca un valido strumento anche quanto previsto dal dispositivo di accreditamento, che stabilisce un obbligo minimo di ore di formazione, a carico dell'Ente accreditato, per i vari operatori.

Tra altri possibili punti di forza del sistema, nella fase di attuazione, solo il Veneto mette in evidenza la flessibilità del proprio sistema, in grado di attivare con tempistiche ridotte, percorsi in strettissima aderenza ad esigenze concrete.

Per quanto riguarda le attività di monitoraggio e valutazione, significativa enfasi è attribuita al ruolo dei dispositivi di accreditamento.

L'accREDITAMENTO è ritenuto punto di forza dai referenti delle Regioni Umbria (dove il modello è stato anche oggetto di uno studio finalizzato ad analizzare il processo da esso messo in atto e il suo impatto nella gestione delle attività formative finanziate con i fondi pubblici), Puglia, Lombardia (che ricorda l'efficacia del sistema di *rating* previsto dalla normativa regionale), Piemonte (dove è stato introdotto un dispositivo con requisiti molto più stringenti), Campania (più che altro in prospettiva, in quanto sono state recentemente avviate azioni di miglioramento del dispositivo) e Molise (dove il modello di accreditamento è percepito dagli enti non come vincolo ma come opportunità di miglioramento complessivo che risponde all'esigenza di erogare servizi qualitativamente adeguati alle esigenze degli utenti e che contribuisce a migliorare l'interrelazione tra istruzione, formazione e occupazione).

All'interno dei differenti modelli di accreditamento sono poi previsti sistemi di valutazione, ritenuti particolarmente efficaci dalla Regione Marche, che descrive il proprio modello come sufficientemente strutturato, esaustivo e funzionale nel ricavare tutti gli elementi utili alla revisione della programmazione.

L'unica realtà territoriale a indicare come punto di forza il proprio modello di valutazione è la Provincia Autonoma di Trento, ritenendolo ben strutturato e sistematico ed evidenziando soprattutto i seguenti aspetti:

- la valutazione *ex ante* dei progetti che, mediante l'utilizzo di una griglia predefinita e trasparente, riesce ad offrire un elevato livello di garanzia della qualità;
- la valutazione *ex post* fondata su una "cultura" della qualità molto sentita e strutturata, agita sia da parte degli enti di formazione che da parte del Comitato per la formazione professionale.

Il Veneto, invece, ritiene efficace il suo modello di monitoraggio "costante e di riflessione", prima e dopo l'uscita dei bandi, del tipo di offerta da proporre e da finanziare, in quanto rende la regione in grado di rispondere alle esigenze del territorio senza ingessarsi in strumenti quali un repertorio delle competenze.

La quarta e ultima fase del processo, ovvero quella relativa alla conseguente revisione della programmazione in seguito alla valutazione, sembrerebbe svilupparsi in maniera particolarmente efficace nella Provincia autonoma di Bolzano, dove viene costruito un Piano operativo sulla base di un'ottima analisi dei risultati ottenuti nella programmazione precedente.

Ai fini di una visione esaustiva della gestione della qualità, va tenuto conto che alcune tra le regioni che denotano uno stato più avanzato di riflessione sulla qualità dei sistemi formativi esprimono anche pareri critici sull'attuale capacità di presidio complessivo dei processi in atto.

Tra queste, il Piemonte indica la necessità di individuare meccanismi di presidio che entrino nei dettagli delle varie tipologie d'offerta insieme a quella di migliorare il controllo non solo formale della qualità degli interventi e delle strutture d'offerta. La Valle d'Aosta sottolinea come il proprio modello di garanzia della qualità, per quanto soddisfacente, si basi soprattutto sulla capacità individuale delle risorse umane coinvolte, ma abbia bisogno di un più alto grado di formalizzazione. Anche la Liguria auspica la definizione di un modello di garanzia della qualità formalizzato e codificato. La Regione Molise, d'altra parte, pur avendo segnalato nel corso dell'intervista numerosi aspetti suscettibili di sensibile miglioramento, ritiene che alla base delle carenze evidenziate (riguardanti in particolare l'assenza di un modello e di strumenti di monitoraggio e valutazione) vi sia un fattore critico di ordine generale, ovvero l'assenza di una cultura organizzativa basata sulla qualità, che comporta tra l'altro una scarsa esplicitazione e formalizzazione dei processi-chiave necessari per disporre finalmente di un'offerta formativa rispondente ai bisogni del territorio.

Fattori di impedimento a una migliore *governance* del sistema sono da alcuni referenti regionali ricondotti a cause "esterne" ai propri sistemi di formazione professionale. È questo il caso della Regione Calabria e della Provincia di Trento che evidenziano come il contesto normativo pecchi di eccessiva complessità: nello specifico, la Calabria sottolinea le difficoltà di accesso ai finanziamenti europei e l'eccessiva rigidità delle procedure; la Provincia di Trento ritiene che l'apparato normativo a livello europeo, nazionale e regionale si configuri come eccessivamente dispersivo e con obiettivi spesso poco chiari. Un altro elemento di criticità "esterno", ovvero non direttamente dipendente dai singoli sistemi regionali di *governance* quanto piuttosto dal contesto attuale, è quello legato alla scarsità di risorse finanziarie che impedisce (secondo i referenti della Regione Lazio) di ampliare la portata dell'azione innovatrice.

La crisi economica e la conseguente scarsità di risorse finanziarie, da un lato, ma anche precise scelte politiche finalizzate ad ampliare e a inserire elementi di concorrenzialità, dall'altro, hanno inoltre indotto molti sistemi di formazione ad aprirsi al mercato; la Toscana ritiene però che l'attenzione verso la creazione di un mercato privato della formazione, realizzata tramite lo strumento dei voucher, abbia indebolito l'offerta più strutturata, capace di essere un punto di riferimento territoriale. Viceversa, la Regione Lazio vede proprio in una maggiore apertura al mercato privato la soluzione per ovviare alle criticità attuali, dettate come si è detto dall'insufficienza delle risorse finanziarie.

Dal punto di vista degli specifici aspetti indicati come criticità dai diversi referenti regionali, un primo punto di debolezza è quello relativo all'analisi dei fabbisogni e al coinvolgimento nella fase di programmazione dei diversi attori territoriali. Si esprimono in tal senso: la Regione Lombardia, che lamenta la necessità di rafforzare il legame tra mondo della formazione e imprese, per captarne i reali fabbisogni, fattore dirimente per un sistema basato sulla domanda individuale e molto aperto dunque al mercato; il Friuli Venezia Giulia, che reputa insufficiente il proprio attuale modello di analisi dei fabbisogni, che richiederebbe l'adozione di metodologie e strumenti più innovativi e in grado di produrre risultati in tempi più brevi; la Regione Umbria, che sottolinea che il processo di predisposizione di un modello di analisi dei fabbisogni sia stato appena avviato. Anche in Sardegna, dove l'analisi dei fabbisogni è demandata alle province, si ritiene che essa sia vissuta come un adempimento formale e non come un reale supporto alla programmazione.

Più in generale, gli aspetti relazionali costituiscono un punto di debolezza per la Regione Molise, con difficoltà legate alla creazione di un clima di dialogo e di partecipazione caratterizzato da trasparenza e che consenta agli attori impegnati nei diversi processi di essere parte attiva nell'incremento della qualità del sistema nel suo complesso. La Regione Calabria, inoltre, segnala le proprie difficoltà ad instaurare un rapporto fattivo con i fondi interprofessionali per un migliore coordinamento delle politiche di formazione continua.

Infine, in Sardegna si sottolinea come le azioni di sistema attuate dall'amministrazione regionale, che vengono segnalate come punti di forza del sistema d'offerta, ovvero l'avvio di un processo di definizione di standard formativi e di analisi dei fabbisogni, vedano un elemento di criticità nel fatto che siano scarsamente partecipati e condivisi dagli attori territoriali, in quanto elaborati, con il supporto di consulenti esterni, in maniera del tutto autoreferenziale.

Un ultimo ambito di sviluppo emerso dalle interviste ai referenti regionali riguarda i processi di monitoraggio e valutazione e/o l'utilizzo dei risultati della valutazione ai fini della revisione della programmazione.

Quest'ultimo punto è evidenziato in particolare dalle regioni che dispongono di strumenti di monitoraggio e valutazione più efficienti e completi. L'Emilia-Romagna manifesta l'esigenza di individuare momenti e strumenti che consentano di portare a sintesi la grande mole di dati disponibili, selezionando le informazioni veramente utili al decisore politico. Segnala, inoltre, le difficoltà incontrate nel far capire a province, da un lato, e Parti sociali, dall'altro, l'importanza di avere a disposizione un ven-

taglio ricco e ampio di dati e dell'utilizzo degli esiti della valutazione per una più matura riflessione sulle strategie da perseguire. Anche la Regione Liguria evidenzia come non si riesca a valorizzare l'ingente mole di informazioni disponibili, soprattutto in funzione di verifica delle tipologie formative più efficaci; il Friuli Venezia Giulia esprime la necessità di consolidare un'offerta più istituzionale e strutturata, in modo da poter liberare le risorse impegnate nella valutazione dei singoli progetti, indirizzandole verso un rafforzamento della valutazione complessiva di risultati.

Per il resto, a parte il caso del Lazio che deve ancora ottimizzare il proprio sistema informativo, la Regione Veneto lamenta la mancanza di uno strumento in grado di misurare il livello di efficacia degli interventi di formazione continua; la Regione Umbria ritiene strategico approdare a una valutazione sistematica dell'offerta formativa e incoraggiare processi di autoregolamentazione delle strutture formative, tramite modelli di autovalutazione e *peer review*; il Molise è consapevole della propria insufficiente capacità di monitorare e valutare i processi a valle, verificandone gli esiti e il livello di gradimento, così come la Regione Sardegna evidenzia che il processo di valutazione affidato sostanzialmente solo alla valutazione indipendente del FSE costituisca un mero adempimento formale e non un reale strumento di riflessione per la revisione migliorativa della programmazione regionale.

4.5 La gestione del processo di qualità dei servizi formativi da parte delle strutture formative

La rilevazione campionaria ha coinvolto 24 enti di formazione professionale a livello regionale e un ente, il CIOFS-FP, al livello nazionale; nella maggior parte delle regioni è stato intervistato un solo responsabile di ente, anche se in alcuni casi si tratta di organismi con una discreta articolazione di strutture operative. L'analisi trasversale dei principali elementi emersi dalle interviste non è, dunque, generalizzabile all'universo degli organismi formativi italiani, ma ne costituisce comunque uno spaccato significativo, in quanto sono stati coinvolti nella rilevazione enti di diversa natura e vocazione: enti "storici", come il CNOS, il CIOFS e lo IAL, enti di emanazione del mondo imprenditoriale e delle camere di commercio, associazioni di professionisti e centri di ricerca.

I modelli organizzativi, le modalità di approccio ai nodi chiave del processo formativo, le relazioni, così come emersi dalle interviste realizzate, risultano essere estremamente diversificati, ma è possibile ipotizzare che tali diversità dipendano essenzialmente dai seguenti fattori:

- l'eventuale appartenenza a una rete di livello nazionale, che sembra costituire senza dubbio un efficace stimolo al miglioramento continuo, attraverso il confronto tra esperienze, metodologie, approcci diversi e, al tempo stesso, un presupposto di garanzia di un livello minimo di prestazioni (gestionali, organizzative, didattiche, di presidio del territorio);

- l'esistenza di modelli e approcci consolidati e presidiati da parte dell'amministrazione regionale di riferimento, da cui derivano le differenze in termini di complessità e orientamento alla qualità riscontrati tra gli enti intervistati;
- la presenza di un dialogo efficace con il tessuto produttivo locale, sia a livello di singole imprese sia di Parti sociali, che non dipende solo dall'iniziativa del singolo ente, ma si sostanzia sia di politiche e strategie regionali integrate (formazione, lavoro e sviluppo economico), sia di un interesse "reale" dei soggetti territoriali ad usufruire dei servizi formativi.

Relativamente alla certificazione di qualità, va detto che molti degli enti intervistati dispongono di una certificazione al riguardo, nonostante essa costituisca al momento un requisito obbligatorio per l'accreditamento solo in pochissime realtà. Fanno eccezione: il CIOFS Basilicata che, non essendo obbligato dal sistema di accreditamento regionale, ha scelto di non appesantire la propria struttura con ulteriori adempimenti, ma ha, comunque, adottato il modello, le procedure e gli strumenti predisposti a livello nazionale dal proprio Ente; l'Institut Agricole Régionale (IAR) della Valle d'Aosta, che ha deciso di abbandonare la certificazione ISO, posseduta in passato, dotandosi di altre regole, quali il codice etico, la Legge 231 del 2001, sulla responsabilità amministrativa delle società, e di modelli di organizzazione, gestione e controllo, ottemperando, così, alle disposizioni sull'accreditamento. Si è ritenuto che in tale scenario la gestione e il mantenimento di un sistema di qualità certificato sarebbero stati troppo complessi; l'Istituto Pavoniano Artigianelli per le arti grafiche, della Provincia di Trento, che opera in convenzione con la Provincia, in relazione al filone dell'istruzione e formazione professionale che, com'è noto, a Trento non prevede una distinzione tra istituti "scolastici" e centri di formazione professionale, essendo tutti a titolarità provinciale; l'AECA – Associazione emiliano-romagnola centri autonomi, che raggruppa 24 enti di ispirazione cristiana.

All'interno di questo quadro, occorre però considerare che: 1) la Regione Emilia-Romagna non prevede obbligatoriamente o semplificazione delle procedure nel proprio dispositivo di accreditamento; 2) tra i 24 centri autonomi, ve ne sono alcuni che, invece, hanno una certificazione di qualità (come nel caso del CIOFS Emilia-Romagna, del CNOS di Forlì, dell'Istituto Nazareno) e altri (come il Cersaf di Isernia) che hanno un proprio modello di assicurazione di qualità ed avviato recentemente le procedure per ottenere la certificazione.

In genere, gli enti intervistati ritengono che il proprio sistema di qualità, certificato o meno, sia sostanzialmente coerente con il dispositivo di accreditamento della regione in cui operano; tra coloro che possedevano la certificazione di qualità prima dell'introduzione dell'accreditamento, il dispositivo regionale ha comportato spesso qualche aggiustamento nelle procedure certificate, ma d'altronde la certificazione di qualità ha permesso di rispondere in maniera puntuale e senza particolari difficoltà alle richieste regionali. Laddove si tratta di enti che dispongono di più sedi sul territorio regionale (e nazionale), si registra la tendenza a uniformare le politiche e i modelli del sistema qualità, e in alcuni casi specifiche funzioni e procedure sono attribuite al coordinamento regionale.

La maggior parte degli enti ha voluto mettere in evidenza lo sforzo effettuato per rendere il proprio sistema qualità il più snello e flessibile possibile, soprattutto a causa del fatto che i servizi formativi erogati possono essere anche molto differenziati, come nel caso di chi eroga sia percorsi di media-lunga durata sia corsi anche molto brevi; in questo caso, occorre prevedere ad esempio procedure di monitoraggio e valutazione altrettanto differenziate. Molti hanno sottolineato come il proprio approccio alla qualità non sia di tipo procedurale, ma che la cultura della qualità permei la propria struttura e si fondi sulla trasparenza e condivisione dei processi, divenendo un *modus operandi* e di pensiero fatto proprio da tutti gli operatori (Scuola provinciale di Bolzano, Form.azione di Perugia). Per quanto concerne il presidio del processo di erogazione dei servizi formativi, gli intervistati dichiarano di effettuare periodicamente attività di analisi dei fabbisogni formativi e professionali del territorio in cui operano (attività d'altronde richiesta dai dispositivi di accreditamento), attività di solito basata sul rapporto diretto con le imprese.

Gli Enti afferenti a una rete nazionale, come ad esempio il CNOS, si avvalgono anche del suo supporto per acquisire dati e informazioni sull'evoluzione del mercato del lavoro e delle professioni. Parimenti, un supporto anche conoscitivo proviene dall'appartenenza ad associazioni nazionali di enti diversi, come Confap e Cenfop.

Nel caso della Lombardia, dove è attivo il "sistema dotale", imperniato sulla domanda, la programmazione deve essere necessariamente basata su un forte rapporto con il territorio e su una lettura attenta delle esigenze che da questo provengono.

Alcuni enti intervistati risultano essere più *business oriented*, operando anche nel campo della formazione privata e con fondi interprofessionali. In questi casi l'analisi dei fabbisogni tende a configurarsi come una vera e propria analisi di mercato, che prevede sia indagini ad ampio raggio sia *focus group* con le aziende; a volte essa arriva a studiare anche i *competitor* oppure a prevedere al proprio interno figure di "venditori" della formazione a catalogo che, girando per le imprese, restituiscono all'ente le richieste delle imprese stesse.

Nel caso dei sistemi di monitoraggio e valutazione, tutti gli enti intervistati, anche in virtù dell'adozione di un sistema di qualità, dichiarano di presidiare il proprio operato tramite l'adozione di un proprio modello di monitoraggio e valutazione.

Tutti prevedono quanto meno la rilevazione della soddisfazione degli utenti, effettuata tramite la somministrazione di questionari strutturati e tengono sotto controllo alcuni indicatori, quali il tasso di abbandono e i livelli di apprendimento.

A proposito di quest'ultimo aspetto, si segnala il caso del CNOS-FAP Piemonte, che applica il sistema della "valutazione autentica", intesa come verifica non solo delle conoscenze ma anche del "saper fare".

I questionari di gradimento sono rivolti soprattutto a registrare l'opinione degli allievi, su diversi aspetti. Lo IAR della Valle d'Aosta sottolinea un'attenzione particolare ai giudizi sui docenti, ponendosi l'obiettivo di delineare la figura del docente "ideale", che sia in grado anche di comunicare con efficacia, e utilizzando i dati raccolti anche per l'autovalutazione del docente stesso, cui vengono restituiti i risultati. Anche il CUOA di Vicenza ritiene importante la restituzione ai docenti delle valutazioni espresse dagli allievi. L'ENAIPI del Friuli Venezia Giulia utilizza i dati sul gradimento

dei docenti per operare una selezione al loro interno e arrivare a costituire quello che definisce un gruppo di "formatori ENAIP omologati".

In molti casi, viene richiesto anche il *feedback* delle aziende quando vengono realizzati stage aziendali in relazione all'esito di questi ultimi, ma a volte tale momento è utilizzato anche per rilevare le esigenze formative e di aggiornamento del loro personale (Villaggio del Ragazzo - Liguria).

Molte strutture prevedono anche la realizzazione di attività di feedback sugli esiti occupazionali (o formativi) dei loro allievi, anche perché spesso si tratta di un'attività resa obbligatoria dai dispositivi di accreditamento e/o dai modelli di valutazione delle regioni (CFP della Liguria).

L'analisi dei risultati della valutazione è effettuata secondo procedure diverse, ma riconducibili sostanzialmente alla "fase di riesame" della Direzione, prevista dalla certificazione ISO.

Un ruolo significativo è comunque attribuito alla riflessione qualitativa realizzata, *in itinere* ed *ex post*, nell'ambito di riunioni formali e informali tra i diversi operatori dell'ente (in virtù del principio di condivisione e trasparenza proprio dei sistemi di qualità, come nel caso della scuola provinciale di Bolzano). In alcuni casi vengono prodotte delle relazioni finali che sono considerate un riferimento per la riprogettazione delle attività e per una migliore taratura dei diversi processi attivati dall'ente (è il caso della Liguria) o sono anche richieste obbligatoriamente dalla Regione, come in Valle d'Aosta.

Fra gli elementi salienti del processo qualità vi sono i sistemi di relazioni con le imprese e il territorio; quest'aspetto del processo si sostanzia innanzitutto di rapporti informali e di una consuetudine di collaborazione costruita nel tempo. A volte, gli stessi docenti provenienti dal mondo del lavoro e delle professioni costituiscono un "aggancio" fondamentale (come in Friuli Venezia Giulia e in Umbria).

Molti enti indicano comunque degli aspetti suscettibili di miglioramento, soprattutto dal punto di vista di un loro maggiore coinvolgimento nelle attività di progettazione e delimitazione delle strategie di più ampio respiro. L'Istituto Pavoniano di Trento, ad esempio, rimarca come le imprese grafiche con cui si relaziona hanno faticato a passare da una richiesta di figure operaie, ritenute dall'ente anacronistiche rispetto alle prospettive del settore, a figure di più alto livello.

L'ENAIP del Friuli, per sperimentare nuove metodologie di coinvolgimento del sistema imprenditoriale, propone un catalogo di seminari, realizzati direttamente nelle sedi aziendali, in cui il gruppo di partecipanti ad un determinato percorso entra in azienda, per seguire lezioni di approfondimento tematico.

5. I sistemi per l'analisi dei fabbisogni formativi e professionali e il loro impiego nella programmazione dell'offerta

5.1 I modelli e la governance per l'analisi dei fabbisogni professionali e formativi

L'analisi dei fabbisogni¹ costituisce un'azione prioritaria delle politiche regionali di formazione e lavoro, in quanto permette di comprendere le esigenze di sviluppo del territorio che possono indirizzare la programmazione dell'offerta formativa in termini di contenuti e risorse finanziarie da allocare, anche in situazioni di mercato del lavoro critiche. Nello specifico, l'uso di strategie conoscitive appropriate per la rilevazione e l'anticipazione dei fabbisogni migliora la coerenza dell'offerta formativa con la domanda espressa dal sistema delle imprese e dalle persone e contribuisce in tal modo a sviluppare competitività, ridurre i rischi di obsolescenza delle competenze professionali e aumentare le chance di occupazione. Per il perseguimento di tali obiettivi, i sistemi regionali hanno adottato metodologie, strumenti e modalità differenti, che variano a seconda delle peculiarità territoriali.

In generale, i modelli di analisi dei fabbisogni messi in campo dalle regioni/province autonome, anche nell'ambito dei dispositivi di accreditamento delle agenzie formative, riguardano i settori economici e le relative figure professionali e competenze specialistiche e/o trasversali per le quali è necessario predisporre interventi formativi, anche con riferimento ai servizi in *outsourcing* e alle azioni di ricambio generazionale di cui hanno bisogno le imprese piccole e medie per rimanere competitive. Le qualifiche professionali regionali costituiscono nella maggiore parte dei sistemi formativi locali un importante riferimento per analizzare e valutare i fabbisogni: corrispondono a figure caratterizzanti il sistema economico-produttivo, sono collocate in aree

¹ Il sistema produttivo esprime una serie di fabbisogni professionali la cui analisi solitamente è collegata alle figure professionali e/o a loro particolari caratteristiche di cui ha bisogno l'impresa. Al fine di programmare politiche formative coerenti con tali esigenze, l'analisi dei fabbisogni formativi identifica invece i processi formativi che favoriscono lo sviluppo delle competenze che caratterizzano tali figure professionali, cercando di cogliere anche le specificità determinate dal contesto locale.

professionali ed espresse in termini di competenze utili per operare nel mercato del lavoro su processi evoluti e tecnologicamente avanzati. L'analisi di questi processi rafforza il legame tra domanda e offerta formativa, in particolare nel campo dell'leFP, ma a condizione di non "frammentare" le figure in complessi *cluster* di competenze, certamente utili per chi deve progettare la formazione o per i destinatari degli interventi, ma meno rispondenti al sistema di lettura proprio del mondo dell'impresa, più sintetico e operativo. Per identificare sia i settori di attività economica che le professioni, i sistemi formativi più evoluti tendono ad uniformarsi alle classificazioni internazionali o a quelle nazionali compatibili con tali classificazioni.

La metodologia si basa soprattutto sulla mappatura dei fabbisogni del territorio tramite indicatori statistici su base provinciale e regionale, che rispecchiano le diverse connotazioni socio-economiche e produttive del contesto locale, e in misura inferiore sulla rilevazione diretta delle esigenze espresse dalle imprese e dal territorio, più complessa e costosa. L'approfondimento sul campo è utilizzato in particolare per sviluppare una maggiore consapevolezza negli attori della formazione su quali siano le dinamiche e le richieste che caratterizzano il tessuto socio-economico nel quale operano, e altresì per rilevare i fabbisogni professionali e le esigenze formative latenti e non direttamente percepibili dal sistema organizzativo. Questo metodo risulta essere molto importante per attivare azioni formative a supporto dell'innovazione e delle strategie di sviluppo d'impresa. Nella fase di rilevazione del fabbisogno e della sua descrizione, le amministrazioni regionali e provinciali si avvalgono spesso di studi e ricerche di enti bilaterali nazionali e/o regionali, associazioni datoriali e/o sindacali. Solitamente, si analizzano gli sviluppi del mercato del lavoro a livello settoriale a partire da macro modelli, per poi focalizzare la previsione sulla domanda di occupazione e/o di competenze, utilizzando estrapolazioni dalle serie storiche e altre tecniche quantitative. Spesso si considerano le rilevazioni periodiche dell'ISTAT sulle forze lavoro e quelle delle Camere di commercio sulle previsioni di assunzioni delle aziende, svolte mediante il sistema informativo Excelsior. Lo studio dell'impatto dei fattori esogeni (crescita economica, livello dei prezzi, domanda al consumo, dinamiche salariali) sul mercato del lavoro impiega spesso dati provenienti da indagini di tipo statistico, che non sempre riescono ad entrare nel merito delle interazioni tra domanda e offerta. In alcuni casi, allora, si approfondiscono le analisi con dati qualitativi tramite l'impiego di *focus group* e/o la consultazione di esperti.

Sebbene siano presenti considerevoli differenze in termini di obiettivi e metodi di analisi, classificazioni, fonti dei dati, periodo di previsione considerato, i sistemi formativi regionali, in particolare quelli più maturi, tendono a sviluppare una cornice comune per descrivere e produrre proiezioni dell'occupazione per professioni, settore e qualificazione, con un orizzonte temporale medio-lungo, ma anche più breve. In particolare, si cerca di restituire un quadro conoscitivo più esplicito e tempestivo su come adeguare le competenze delle persone alle caratteristiche del sistema organizzativo e alle modalità di lavoro aziendali, in funzione delle esigenze collegate alla produzione e al mercato di riferimento o di determinati scenari socio-economici previsionali. Il miglioramento della strumentazione e degli *output* delle indagini è spesso

associato a un insieme strutturato di indicatori omogenei e in grado di consentire l'aggiornamento periodico delle informazioni.

In questa prospettiva, alcuni sistemi regionali integrano le diverse metodologie disponibili: da un lato, misurano il livello di incontro tra domanda e offerta di lavoro, valorizzando le fonti esistenti e completandole con nuovi strumenti di analisi (ad esempio, il modello previsionale dei trend occupazionali e professionali e il modello di stima dei flussi in uscita dal sistema formativo e in ingresso nel mercato del lavoro); dall'altro, indirizzano le attività di formazione e istruzione sulla base delle esigenze formative emergenti, anche tenendo presenti le competenze più adeguate per una crescita regionale intelligente, sostenibile e inclusiva, nella prospettiva della strategia Europa 2020. L'area su cui insistono i sistemi di lettura può essere a carattere provinciale o sub-provinciale, con un'approssimazione ai bacini dei Centri per l'impiego.

Per contrastare gli effetti della crisi, i sistemi formativi regionali cercano di attrezzarsi con dispositivi più raffinati rispetto al passato, che associano l'analisi sulle comunicazioni obbligatorie - sono quelle che tutti i datori di lavoro, pubblici e privati, devono trasmettere in caso di assunzione, proroga, trasformazione e cessazione dei rapporti di lavoro - a proiezioni sulle figure professionali, all'interno di sedi di concertazione in cui condividere i dati, con approfondimenti delle diverse istanze in gioco. In questi processi, che non si limitano a registrare o estrapolare una realtà, ma a fornire valutazioni di convenienza che coinvolgono i lavoratori e le imprese, diventa fondamentale il ruolo delle Parti sociali.

Al fine di sostenere le politiche di sviluppo dell'offerta formativa, le regioni/province autonome tendono a sviluppare o consolidare modelli mirati e partecipati di *governance* delle azioni di analisi dei fabbisogni a regia pubblica, costituendo sedi o interventi specifici per intensificare il coinvolgimento degli attori interessati, la verifica/validazione e il trasferimento/diffusione del *know-how* acquisito. Instaurare modalità di comunicazione efficaci, a partire dalla condivisione dei lessici adottati, rappresenta la condizione indispensabile per mettere a sistema le attività di rilevazione dei fabbisogni e porre le basi perché si venga a costituire una rete di relazioni finalizzate.

Per meglio rispondere ai bisogni del territorio, alcune regioni ritengono strategico decentrare la raccolta e la decodifica delle informazioni, delegando alle province tali attività.

Nella prospettiva della crescita sociale ed economica, i soggetti coinvolti dall'indagine hanno ritenuto opportuno che oltre alla domanda esplicita - basata solitamente su dati secondari e previsioni sull'occupazione a breve termine, senza approfondire i fabbisogni concreti delle imprese -, venisse considerata anche la domanda implicita. Quest'ultima, rilevabile sul campo e quindi più costosa, riguarda le competenze di cui le imprese hanno realmente bisogno, ma che non riescono o non possono sempre esplicitare per mancanza di strumenti appropriati. Indubbiamente la capacità di leggere l'evoluzione dell'offerta di lavoro in direzione di competenze non ancora richieste, ma al passo con gli sviluppi più complessivi attesi, contribuisce a rendere più efficace la progettazione formativa in relazione agli esiti occupazionali. Occorre, inol-

tre, considerare le scelte formative che le persone, giovani e adulti, effettivamente intraprendono e i sistemi di valori, le modalità percettive e gli immaginari collettivi che orientano queste scelte. A tal riguardo, si evidenzia come uno degli elementi di criticità delle indagini sui fabbisogni consista proprio nell'effettiva utilità che esse hanno nell'organizzazione e nella programmazione delle attività formative.

5.2 L'analisi dei fabbisogni e i processi di delega

Nelle regioni dove vige la delega alle province, i Tavoli istituzionali di concertazione (Commissioni, Cabina di regia) tra le parti svolgono un ruolo di indirizzo e di definizione dei fabbisogni generali, mentre alle province è demandato il compito di approfondire l'analisi territoriale. L'ambito provinciale, anche laddove non rappresenti un livello di *governance* ottimale, può costituire un luogo privilegiato per discutere, proporre e realizzare azioni e politiche integrate di sviluppo locale che coinvolgono anche agenti economici e istituzionali di territori contigui.

La delega può dar luogo a criticità e/o inefficienze, ad esempio la duplicazione o sovrapposizione tra livelli diversi di competenza sia in termini di funzioni che di interventi, risolvibili attraverso un maggior grado sia di flessibilità del sistema nella gestione delle nuove emergenze, sia di efficacia dei meccanismi di coordinamento e dei canali informativi da cui dipende in buona parte il funzionamento armonico e coerente della delega.

È possibile distinguere tra due principali tipi di modello di *governance* di analisi dei fabbisogni: uno può essere definito di tipo integrativo, complementare al livello regionale, centrato su settori, comparti e figure professionali coerenti con la vocazione territoriale; l'altro "concorrenziale" che può essere di tipo assoluto o esclusivo qualora la funzione di analisi sia di completa competenza delle province, o di tipo relativo, qualora la regione definisca criteri e standard comuni cui le province sono tenute ad uniformarsi.

La Regione Piemonte si configura come un caso emblematico dei modelli di *governance* integrativa, in quanto la direttiva regionale sul sistema formativo assegna funzioni di analisi dei fabbisogni anche al livello provinciale. Inoltre, le indagini pluriennali sui fabbisogni professionali delle imprese in diversi settori del territorio si avvalgono di una rete stabile tra regione, province e Parti sociali che consente di condividere metodologie di analisi, rilevazioni e valutazioni finali, migliorando l'approfondimento e l'aggiornamento delle conoscenze, con la possibilità di mettere a sistema gli strumenti e le esperienze disponibili. La rete è finalizzata a razionalizzare tali indagini, a massimizzarne il valore conoscitivo complessivo e ottimizzarne i costi diretti e indiretti. Le informazioni così ottenute sostengono l'agire delle amministrazioni locali e degli altri attori interessati sotto diversi aspetti: rispondere adeguatamente alla domanda di professionalità o competenze sul territorio; valutare la coerenza dell'offerta; indirizzare l'articolazione e i contenuti di formazione e istruzione. Inoltre, le valutazioni di medio periodo provenienti dalle elaborazioni dei risul-

tati consentono di programmare in modo integrato le attività dei diversi sistemi coinvolti (orientamento scolastico, formazione, istruzione secondaria e terziaria, istruzione e formazione tecnica superiore).

Un caso paradigmatico di modello provinciale di *governance* a carattere esclusivo è rappresentato dalla Regione Toscana. Nel contesto regionale non è prevista una lettura complessiva dei fabbisogni formativi, in quanto tale funzione viene demandata alle province che la esercitano confrontandosi con le Parti sociali nelle Commissioni tripartite provinciali e con il mondo imprenditoriale nei Tavoli settoriali convocati in sede di programmazione. Qui hanno un ruolo chiave le province e i molteplici dispositivi disponibili, variamente strutturati, trovano nella concertazione con le diverse istanze del territorio la sede di regolazione primaria.

Nel modello della Regione Marche, i Tavoli di concertazione regionali svolgono un ruolo fondamentale d'indirizzo basato sugli esiti occupazionali, mentre le province realizzano analisi dei fabbisogni più orientate a cogliere le specificità territoriali, adottando specifiche logiche e metodologie di rilevazione.

Nei sistemi regionali, l'integrazione tra le molteplici azioni pubbliche (di sviluppo locale, delle politiche attive del lavoro, dell'istruzione e della formazione professionale) richiede alle istituzioni una conoscenza strutturata e condivisa, non ridondante, della domanda di professionalità espressa dal sistema produttivo, in modo tale da organizzare le politiche e i progetti esecutivi sulla base di principi di coerenza, pertinenza, efficacia ed efficienza. Solo i sistemi informativi regionali organici, completi e permanenti riescono a fornire al decisore pubblico un quadro certo, per quanto possibile, sulle tendenze di qualificazione professionale del territorio. Su questa base è possibile prevedere le aree di criticità e impostare tempestivamente le più opportune politiche per una migliore programmazione dei processi di formazione e orientamento.

5.3 Il raccordo tra l'analisi dei fabbisogni e la programmazione formativa

Le regioni/province autonome ritengono cruciale, ai fini di un'efficace programmazione dell'offerta, effettuare un monitoraggio costante e dettagliato della domanda espressa dalle imprese. Tuttavia, risulta difficile realizzare rilevazioni empiriche dei fabbisogni in modo ricorrente, a causa del loro costo elevato, soprattutto nel caso di indagini di campo estensive sulla popolazione e sulle imprese, e tendono perciò a concentrare l'analisi su settori e segmenti specifici, relazionandosi in diversi casi con la rappresentanza intermedia o con i singoli imprenditori particolarmente sensibili ai temi della formazione, talvolta anche a prescindere dai tavoli istituzionali. Le analisi si basano su informazioni indirette sul fabbisogno professionale a un livello ampio o macro oppure su dati più dettagliati. Il bagaglio informativo delle amministrazioni sulle aziende passa spesso attraverso le comunicazioni obbligatorie. Le imprese manifestano una forte disponibilità ad essere coinvolte nella definizione dei fabbisogni

professionali e della struttura dell'offerta formativa. In questa direzione, risultano significative le pratiche di coprogettazione del sistema di alta formazione professionale e la programmazione "flessibile" delle azioni formative realizzate dalle imprese per i propri dipendenti con i Fondi interprofessionali, centrate sulla sintesi e negoziazione dei fabbisogni e sulla tempestività di risposta al mutamento degli scenari produttivi.

Per promuovere e programmare nuove e adeguate azioni di sviluppo del territorio e correggere i disequilibri individuati, si ritiene necessario rafforzare, soprattutto nei sistemi regionali meno maturi, la comprensione analitica e tempestiva dell'evoluzione a breve-medio termine del mercato del lavoro regionale e la costruzione di quadri informativi completi dei relativi mutamenti strutturali. Si auspica, inoltre, una maggiore collaborazione tra università, centri di ricerca, istituzioni, aziende del territorio, Parti sociali per arricchire l'analisi dei fabbisogni in direzione della diffusione di competenze innovative e per verificare e validare sul campo i risultati ottenuti dall'analisi, ai fini di un'efficace pianificazione delle politiche formative e del lavoro.

Il raccordo degli esiti delle analisi dei fabbisogni con le attività di programmazione avviene attraverso i Tavoli di concertazione con le Parti sociali, che esprimono interessi e informazioni in merito ai fabbisogni professionali e formativi di determinati segmenti del mondo del lavoro. Lo scambio delle informazioni consente di ottimizzare l'interpretazione delle esigenze di sviluppo del capitale umano, occupato e non, alla luce di squilibri, vocazioni e specificità locali e in funzione di un'allocazione razionale delle risorse disponibili e di soluzioni centrate sull'interesse collettivo.

Proprio per favorire un efficace raccordo tra analisi dei fabbisogni e programmazione formativa regionale, è opportuno approfondire due aspetti che si sono rivelati determinanti: il ruolo della concertazione e degli Osservatori, da un lato, e la funzione ricoperta in questo contesto dal Repertorio dei profili formativi e professionali, dall'altro.

Per quanto attiene al primo punto, va sottolineato che i sistemi di rilevazione, date le proprie caratteristiche strutturali, non sempre sono in grado di giungere a una visione esaustiva dei fabbisogni. Per far fronte all'imprevedibilità del mercato e rispondere ai concreti bisogni formativi, risulta necessario investire nella creazione di *network* che coinvolgano attori imprenditoriali e istituzionali, Parti sociali ed enti di formazione. Le criticità nel contatto con il territorio sono spesso collegate alla frammentarietà dei metodi e degli strumenti impiegati e all'assenza di un luogo unico di raccolta ed elaborazione dei dati, in grado di fare sintesi delle informazioni prodotte. Soprattutto i sistemi regionali meno strutturati sono caratterizzati da analisi dei fabbisogni eterogenee, occasionali e scarsamente utilizzate dalle amministrazioni locali. I tempi lunghi di realizzazione e i costi elevati impediscono spesso di fornire risposte tempestive ai fabbisogni professionali e formativi rilevati.

In questo quadro di riferimento, gli intervistati ritengono che gli Osservatori a regia pubblica potrebbero svolgere un ruolo fondamentale per la definizione degli standard di qualità delle analisi dei fabbisogni, relativamente alle risorse da destinare, agli strumenti di integrazione tra le analisi prodotte e ai risultati da implementare. Nei sistemi d'offerta regionali più strutturati, l'efficacia dell'analisi risulta collegata a

un insieme di fattori tra loro correlati: ruolo attivo di Osservatori sul mercato del lavoro e sulla formazione; rapporti funzionali tra i servizi statistici e i settori deputati alla programmazione; forme di concertazione sistematiche, a volte sostenute dalle Agenzie strumentali regionali, laddove esistenti.

Nella Provincia autonoma di Bolzano, l'Osservatorio del mercato del lavoro fornisce il quadro dei settori economici trainanti, tramite il supporto dei Tavoli di concertazione con i rappresentanti di settore e forme di collaborazione continue e strutturate con il sistema delle imprese.

Nella Regione Friuli Venezia Giulia, l'attività di analisi dei fabbisogni, anche di carattere settoriale, viene svolta dall'Agenzia regionale del lavoro ed è utilizzata per orientare al meglio gli ambiti di intervento della programmazione. Nell'ambito del Tavolo permanente di concertazione, le imprese, anche quelle di piccola dimensione, possono esprimere in modo formalizzato esigenze e richieste. Inoltre, l'Ufficio Scolastico Regionale dialoga stabilmente con il sistema delle Camere di commercio per l'orientamento alla scelta di percorsi con concreti sbocchi occupazionali.

La Regione Lombardia sta sperimentando un sistema a rete di osservazione permanente dei fabbisogni professionali basato su partenariati locali, ad esempio per la ricollocazione dei lavoratori colpiti dalla crisi. L'Osservatorio dovrebbe garantire maggiori sinergie tra le banche dati esistenti.

Nella Regione Piemonte, il sistema a rete per le indagini sui fabbisogni supporta l'attuazione degli indirizzi regionali e la funzione programmatoria del canale educativo professionalizzante delle province. Per l'elaborazione delle direttive di programmazione, l'Osservatorio regionale sulla formazione, costituito con l'Istituto di ricerche economiche e sociali (IRES), fornisce estrapolazioni mirate di dati, relativi a specifici target, come nel caso dell'indagine di *placement* sui giovani che hanno conseguito la qualifica. L'Osservatorio opera insieme al Centro di Ricerca Interuniversitario per i Servizi di Pubblica Utilità e al Consorzio per il Sistema Informativo regionale, che indaga sulle competenze e sulle figure professionali maggiormente richieste.

Le politiche di intervento in campo formativo e lavorativo della Regione Emilia-Romagna si fondano sia sull'integrazione tra le diverse banche dati regionali sul mercato del lavoro e sul sistema economico, sia sugli approfondimenti derivanti dalle analisi settoriali in sede di concertazione. Nell'ambito dei Fondi interprofessionali, il fabbisogno professionale delle singole imprese viene rilevato tramite indagini periodiche condivise dai diversi attori interessati. Al fine di garantire una costante aderenza alla potenziale evoluzione del sistema economico-occupazionale, il modello di analisi risponde a specifici requisiti di flessibilità e di integrazione tra i metodi qualitativi e quantitativi.

Il sistema di rilevazione e valutazione dei fabbisogni della Provincia Autonoma di Trento è fondato sul ruolo attivo dell'Osservatorio sul mercato del lavoro. Il modello di analisi, attivo dal 2002 e riconosciuto come buona pratica a livello nazionale, si basa sul confronto tra i dati di contesto socio-economico disponibili (anche riferiti al Sistema informativo Excelsior) e quelli rilevati sia tramite indagini sui fabbisogni formativi espressi da un campione di imprese, sia nell'ambito di *focus group*. Le informazioni disponibili sono approfondite nelle sedi di confronto con le associazioni

datoriali di settore. L'Agenzia del Lavoro, in raccordo con il sistema formativo, svolge regolarmente analisi sui fabbisogni al fine di orientare la struttura dell'offerta in ambito locale. I dati raccolti sono "reimmessi nel sistema" per favorirne le azioni di "riaggiustamento e riequilibrio costante" rispetto all'andamento della domanda su base locale. Se l'Agenzia del Lavoro, mediante l'Osservatorio, monitora l'andamento dei fabbisogni professionali, il Servizio Europa presidia invece l'area dei fabbisogni formativi. I risultati di questi diversi dispositivi di analisi sono funzionali alla pianificazione dell'attività del sistema formativo.

Nella Regione Veneto, l'Osservatorio attivo presso Veneto Lavoro, braccio operativo della Regione sul mercato del lavoro, fornisce gli elementi conoscitivi di supporto alla valutazione e alla programmazione delle politiche regionali del lavoro e della formazione. Focalizza l'attenzione sugli ambiti d'intervento che possono offrire maggiori sbocchi occupazionali, con informazioni congiunturali e strutturali sul mercato del lavoro regionale e analisi previsionali dei profili professionali per settore.

La Regione Marche ha sviluppato con il progetto Farolab un Osservatorio sulla formazione continua, quale strumento di relazione con le imprese per l'analisi dei fabbisogni. La finalità è tarare la formazione finanziata dal FSE sulle esigenze delle imprese che hanno necessità di assumere, cercando di legare sempre più i corsi ad assunzioni certe. Professionisti esperti, nel ruolo di agenti di sviluppo, rilevano i fabbisogni direttamente presso le imprese, in particolare quelle medio-piccole. I risultati delle analisi contribuiscono a definire i piani formativi territoriali e aziendali.

In merito al secondo punto, è bene rimarcare che il processo di definizione dei Repertori dei profili formativi e professionali ha rappresentato per diversi sistemi formativi regionali un'opportunità per sperimentare forme più tecnico-operative di relazione con le Parti sociali, quali "portatori" privilegiati delle istanze provenienti dal mondo del lavoro. Le regioni che non dispongono di un sistema di rilevazione dei fabbisogni strutturato spesso hanno preferito avviare la costruzione di un Repertorio dei Profili professionali, nell'ambito del quale effettuare analisi settoriali sulla base dei dati esistenti e della concertazione tra le parti, con il supporto di esperti nominati in rappresentanza delle associazioni di categoria.

Nella Regione Piemonte, il fulcro della rete sulle indagini pluriennali sui fabbisogni è stato l'individuazione dei settori economici prioritari a livello regionale e delle figure professionali di riferimento. Per ogni settore, il *panel* di esperti designati dalle Parti sociali definisce, in relazione alle diverse aree organizzative individuate, i cluster di figure significative su cui la formazione può agire. Le figure, strutturate "a banda larga", vengono costantemente ridefinite in relazione allo sviluppo economico e tecnologico regionale e raccordate con le classificazioni degli standard di riferimento. A valle di quest'analisi, è prevista un'indagine campionaria rivolta alle imprese, affinché possano esprimere per ciascuna figura le prospettive di maggiore o minore richiesta o stabilità nel tempo.

Fin dal 2003, la Regione Emilia-Romagna ha avviato il Sistema regionale delle qualifiche che consiste in una mappatura delle competenze e delle figure professionali maggiormente necessarie nel mercato del lavoro e che possono essere oggetto di percorsi formativi. Si tratta di figure a banda larga, utilizzabili in processi lavorativi

presenti in più settori (aree professionali) e descritte per unità di competenze, sulle quali possono effettuare interventi l'istruzione, la formazione professionale e i servizi del lavoro. Il Repertorio fornisce gli standard formativi (durata del percorso, cluster di utenza e macro distinzione tra formazione teorica ed esperienziale) e un sistema di certificazione delle competenze indipendentemente dal contesto in cui sono state acquisite (scuola, formazione, lavoro). Il Repertorio costituisce in sede di programmazione il riferimento per tutte le grandi linee di intervento del sistema formativo (IeFP, Formazione superiore, Alta formazione, Formazione per gli adulti). I dati sui bisogni della formazione continua, utili alla programmazione delle imprese, riguardanti ad esempio i processi aziendali e le sue criticità, le traiettorie di sviluppo e le competenze necessarie, sono incrociati con quelli sulle qualifiche.

La Regione Liguria ha istituito, a partire dal 2009, il "Laboratorio delle professioni del domani" che ha il compito di analizzare le esigenze del territorio in un contesto partecipato (da province, associazioni di categoria, rappresentanze sindacali) e di individuare le professioni emergenti e maggiormente richieste, implementando così il Repertorio delle professioni. La regione ritiene poco significative le indagini estensive e pertanto si affida ai dati del Laboratorio per sviluppare la programmazione di indirizzo di medio termine, demandando alle province l'analisi dei fabbisogni più specifica e congiunturale.

5.4 Gli effetti della crisi sul sistema di rilevazione dei fabbisogni

Il sopraggiungere della crisi economico-finanziaria ha posto in evidenza i forti limiti dei dispositivi di indagine esistenti, determinando l'esigenza di utilizzare in modo integrato le fonti informative, in particolare le comunicazioni obbligatorie, benché queste ultime non rappresentino una fonte di tipo previsionale. Il ritmo con cui la crisi evolve e determina il moltiplicarsi delle situazioni di emergenza occupazionale sul territorio produce un effetto spiazzante su qualunque sistema previsionale a medio termine. Per favorire una tempestiva raccolta dei fabbisogni formativi emergenti in risposta a corrispondenti fabbisogni professionali, si ritiene necessario intensificare il contatto diretto con le aziende. In particolare, sarebbe opportuno che la rete delle imprese e le parti che le rappresentano assumessero un ruolo di maggiore protagonismo nella raccolta e definizione dei fabbisogni, considerate da un lato la volatilità e imprevedibilità dei processi in atto, dall'altro la tempestività con cui è necessario procedere alla revisione continua dei dati acquisiti. Gli strumenti attualmente utilizzati appaiono troppo rigidi, a fronte della necessità di mettere in campo azioni di intervento integrate. In tale prospettiva, emerge la richiesta di potenziare la funzione dei Tavoli di concertazione, nei quali pervenire a un punto di equilibrio tra spinte divergenti, a favore dell'interesse collettivo. L'azione di supporto e d'immissione nel sistema di indicazioni tempestive fornite dalle parti si stima possa rappresentare un elemento chiave in una situazione fluida e indeterminata, quale quella successiva al manifestarsi della crisi.

Per rafforzare la logica di sistema si auspica il coinvolgimento attivo di tutti gli attori interessati e una maggiore capacità reattiva e proattiva dei sistemi informativi nel reggere il passo delle evoluzioni intervenute nel mercato del lavoro e far fronte all'eterogeneità dei fabbisogni di competenza espressi dalle aziende. Ad esempio, interi settori innovativi in campo artigianale dovrebbero essere inseriti nella classificazione delle attività economiche per rendere operative interessanti traiettorie di sviluppo del capitale umano. Emerge, altresì, la crescente importanza delle competenze trasversali in relazione alla domanda emergente in diversi settori produttivi².

In questo quadro di riferimento, il sistema di analisi dei fabbisogni della Regione Piemonte si focalizza sulla domanda formalmente espressa più che sui *desiderata* delle imprese, spesso non ben delineati, costruendo a fini della programmazione un quadro di riferimento per gli operatori non di tipo prescrittivo, ma di orientamento generale, dotato di un buon livello di flessibilità. La definizione della nuova Direttiva regionale 2012-2014³ sulla formazione rivolta ai disoccupati si è basata principalmente su due fonti statistiche: i dati INPS sullo stock di occupati dipendenti e i dati sui flussi occupazionali (assunzioni, cessazioni, trasformazioni e proroghe) registrati dal sistema delle comunicazioni obbligatorie delle imprese gestito dai servizi pubblici per l'impiego. Grazie a queste informazioni, sono stati individuati per ogni provincia alcuni settori prevalenti e le figure professionali più richieste, su cui indirizzare prioritariamente gli investimenti formativi. Per la definizione delle figure sono stati considerati anche la domanda di lavoro espressa dalle imprese per gruppo professionale aggregato, secondo la classificazione ISTAT, e gli approfondimenti tecnici sviluppati dall'Osservatorio regionale sul mercato del lavoro (volume di lavoro attivato e il calcolo teorico dei posti di lavoro creati secondo il calcolo *full time equivalent*). Le figure, ricondotte agli standard in uso dal sistema formativo, hanno orientato le proposte cursuali delle agenzie formative. Il sistema consente di rilevare i fabbisogni e quindi indirizzare l'offerta formativa anche su comparti di attività o figure emergenti, di nicchia, riconoscibili non esaminando le assunzioni effettuate dalle aziende secondo criteri quantitativi e aggregati, ma sulla base di "quello che le aziende cercano, ma non trovano" e di particolari micro-aree di attività in espansione. In questa prospettiva, i dati raccolti sono integrati con indicazioni più qualitative espresse dalle Parti sociali e dagli operatori economici locali.

² L'individuazione di competenze trasversali, difficilmente misurabili, perché superano il possesso di qualifiche professionali o titoli di studio formali, spesso contribuisce a ridurre il *mismatch* sul mercato del lavoro dovuto alla contemporanea presenza di disoccupati scolarizzati e di posti vacanti.

³ Regione Piemonte, Deliberazione della Giunta regionale n. 16-3971 del 5 giugno 2012. *Direttiva pluriennale sulla formazione professionale finalizzata alla lotta contro la disoccupazione (mercato del lavoro)*. Anni formativi 2012/2013 e 2013/14; Regione Piemonte, Deliberazione della Giunta regionale n. 84-12006 del 04/08/2009. *Direttiva pluriennale per la programmazione e gestione delle misure di potenziamento delle competenze per le lavoratrici e i lavoratori colpiti dalla crisi economica in attuazione dell'Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009*. Atto di Indirizzo per la formulazione dei bandi provinciali 2009- 2010.

5.5 I sistemi di rilevazione dei fabbisogni in fase sperimentale

Accanto a dispositivi di analisi molto consolidati e strutturati, concentrati prevalentemente nel Centro-nord, sono presenti processi di ristrutturazione dei modelli esistenti o sperimentazioni - anche con livelli avanzati di attuazione e innovazione - di metodi, strumenti e procedure di rilevazione dei fabbisogni più efficaci, centrati sul rapporto diretto e sistematico con le imprese del territorio e sulla condivisione dei criteri di realizzazione delle indagini. Tali processi tendono a implementare la capacità di porre a sistema e connettere in sinergia soggetti operanti con logiche e dispositivi di lettura spesso altamente differenziati, con l'obiettivo di programmare un'offerta formativa più adeguata alle esigenze professionali e formative del territorio. Certamente la molteplicità di attori impegnati nella rilevazione dei fabbisogni, se da un lato costituisce una ricchezza conoscitiva sulle esigenze del territorio, dall'altro può causare una serie di sovrapposizioni di competenze che impattano negativamente sulla valutazione dei dati raccolti e quindi sulla qualità dell'offerta formativa.

Il sistema di rilevazione dei fabbisogni della Regione Sardegna sta attraversando un processo di ristrutturazione che riguarda il coinvolgimento delle province, il superamento della frammentazione dei dispositivi di analisi attraverso la mobilitazione di reti e l'aggiornamento del catalogo delle figure professionali. Nel campo della formazione continua è stato potenziato il raccordo con le associazioni di categoria. Nella Regione Umbria è in corso uno studio di fattibilità in sinergia con le Parti sociali, per la messa a punto di un modello di rilevazione annuale dei fabbisogni formativi delle piccole e micro imprese, in grado di coniugare tempestività e raccordo con la programmazione, al fine di ottimizzare le risorse dedicate alla formazione. Il dispositivo della Regione Marche, soprattutto nel caso della formazione post-diploma e post-laurea, tende ad utilizzare analisi aggregate a livello regionale, a supporto della programmazione formativa pluriennale rivolta ai profili professionali occupabili sul territorio. Nel campo della formazione continua si cerca di valorizzare la funzione degli enti accreditati di intercettare rapidamente il mutare delle competenze. A tal fine, l'emanazione di avvisi privi di figure predeterminate può sollecitare la capacità progettuale ed erogativa degli enti di far fronte ai nuovi fabbisogni professionali.

In alcune regioni (ad esempio, Abruzzo, Molise e Lazio) la tendenza è quella di mettere a punto un modello di rilevazione unitario, più strutturato e regolato, in grado di dialogare tra le sue componenti regionali e sub-regionali e di condividere in rete risorse e buone pratiche. In queste realtà, alla frammentazione di tipo orizzontale, che riguarda gli aspetti metodologici, si associa quella verticale, che vede il moltiplicarsi di modalità e prassi impiegate da parte delle province. È necessario rafforzare la capacità di definire le priorità formative e di raccorlarle alla programmazione.

La Regione Basilicata sta costruendo il Repertorio delle figure professionali quale riferimento di processo e metodologico per individuare fabbisogni e orientare i progetti verso un'offerta di qualità. Per la costruzione di tale Repertorio, la regione utilizza un approccio simile a quello piemontese. Ad esempio, la descrizione delle aree economico-professionali, anche a livello di singoli processi di lavoro, è realizzata dal Gruppo tecnico repertorio e da specifici sottogruppi settoriali, cui partecipano, oltre

ai referenti regionali e provinciali, i rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro (titolari di imprese di ciascun settore analizzato). Il Repertorio raccoglie, in forma standardizzata, la descrizione delle attività lavorative e professionali e dei profili in termini di competenze valutabili, quale riferimento condiviso tra mondo del lavoro, dell'orientamento, dell'istruzione e formazione professionale, dei servizi per l'impiego. Anche le regioni Puglia, Calabria, Campania e Sicilia sono impegnate nell'implementazione di un modello di analisi dei fabbisogni funzionale ai processi di programmazione delle politiche di formazione e lavoro, in grado di integrare le risultanze dei Tavoli di concertazione e la collaborazione diretta con le imprese. I rappresentanti della Regione Campania evidenziano che l'emanazione delle "Linee guida di riforma del nuovo sistema regionale dell'Istruzione e della formazione professionale - leFP", sviluppate insieme alle Parti sociali, ha costituito un'importante opportunità per intraprendere la ricognizione sulle qualifiche regionali e indirizzare l'attivazione dei corsi leFP.

Di seguito (tabella 5.1) si riportano le principali caratteristiche dei modelli di analisi delle regioni/province autonome, che possono orientare le interpretazioni dei fenomeni in atto, descritti nei paragrafi precedenti.

Tabella 5.1 – Principali caratteristiche dei modelli di analisi delle regioni/province autonome

Regioni/ P.A.	Abruzzo	Basilicata	Bolzano P.A.	Calabria	Campania	E. Romagna	F. V. Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Trento P.A.	Umbria	Valle d'Aosta	Veneto		
Strutturazione/ consolidamento																							
Raccordo con la programmazione																							
Governance/ processi di delega																							
Riorganizzazione dei modelli legata alla crisi																							
Ristrutturazione/ Sperimentazione																							

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

5.6 Alcune prospettive di sviluppo dei sistemi regionali in tema di analisi dei fabbisogni

Nel quadro sopra descritto, i suggerimenti o le raccomandazioni ricorrenti emersi sottolineano la necessità di rafforzare l'efficienza e l'efficacia dei sistemi di analisi dei fabbisogni, al fine di garantire un'offerta formativa in grado di favorire l'accesso e la permanenza nel mercato del lavoro e in più in generale la valorizzazione del capitale umano. La riflessione ha evidenziato come la crescente incertezza dei fenomeni indagati renda complessa la rilevazione del gap di competenza presente sul territorio e l'individuazione dei percorsi formativi più adeguati a rispondere a questo gap in termini di rafforzamento delle competenze esistenti e/o di creazione di nuove *skill*. In particolare, vengono evidenziati i seguenti aspetti:

- l'analisi dei fabbisogni deve configurarsi sempre più come un'attività di ricerca sistematica e condivisa tra i diversi attori coinvolti, volta a conoscere gli aspetti strutturali e le dinamiche interne ed esterne al sistema delle imprese, le caratteristiche dei processi lavorativi e di produzione, i bisogni espressi dalle persone in termini di competenze e motivazioni, nonché le attese reciproche tra imprese, lavoratori e territorio;
- i dispositivi di analisi attualmente disponibili dovrebbero integrarsi e completarsi tra di loro, sulla base di un modello di rilevazione unitario, in modo tale da restituire una conoscenza complessiva, "sintetica e di insieme", dei fenomeni indagati;
- per poter indirizzare la formazione verso profili professionali occupabili sul territorio, occorre un modello di analisi in grado di associare ai dati reali sulle assunzioni ed espulsioni nel mercato del lavoro i possibili scenari di cambiamento. Nello specifico, si tratta di integrare le comunicazioni obbligatorie, ancorate al piano descrittivo, con analisi previsionali sugli andamenti delle professioni sia in atto che in prospettiva;
- al fine di garantire una programmazione mirata dell'offerta formativa, è necessario implementare un sistema di *governance* dell'analisi a regia pubblica, partecipata da istituzioni, Parti sociali, soggetti imprenditoriali, enti di formazione, università, enti di ricerca. La rilevazione delle esigenze di professionalità delle imprese deve coinvolgere l'attore istituzionale più "vicino" al territorio, provinciale e sub-provinciale (centri per l'impiego);
- i risultati delle analisi, condivisi nelle sedi del dialogo sociale, devono avere un impatto diretto sulle scelte di formazione del sistema imprenditoriale, orientandolo verso gli interventi che risultano essere più funzionali alla crescita economica e all'innovazione. In questa prospettiva, è importante incrementare la rilevazione dei fabbisogni espliciti ed impliciti nelle piccole imprese, anche attraverso l'impiego di personale qualificato;
- un'efficace lettura e anticipazione dei fabbisogni richiede una maggiore attenzione agli elementi di cambiamento che incidono sempre di più sui fabbisogni

quali, ad esempio la dispersione formativa, le nuove fasce di utenza (NEET, over 45, stranieri);

- per potenziare l'efficacia della formazione, è fondamentale indicare non solo quali e quante figure professionali debbano essere formate, ma anche le caratteristiche delle metodologie formative necessarie per sviluppare o rinforzare le competenze legate allo specifico profilo professionale.

I modelli di previsione degli andamenti futuri del mercato del lavoro sono certamente importanti per individuare gli aspetti che hanno un impatto significativo sulle tipologie di competenze richieste dalle aziende, spesso modificando la struttura occupazionale oltre che la produttività del lavoro. In molti paesi sono stati sviluppati modelli macro-economici e multisettoriali per la previsione quantitativa di occupazione a livello nazionale⁴, talvolta sostenuti in maniera complementare anche da metodi di tipo qualitativo, in modo tale da offrire una gamma complessiva di informazioni utili ai vari attori e *stakeholder* che operano nel mercato del lavoro. Nel tempo si sono modificati gli scopi delle analisi previsionali. Si è passati, infatti, da una finalità di programmazione istituzionale dei flussi di istruzione/formazione a una funzione informativa per le persone e i *policy maker* sull'andamento futuro del mercato, ai fini di una maggiore e migliore occupazione. Tuttavia il lavoro di previsione è spesso condizionato dalla limitatezza dei dati disponibili e richiede maggiori investimenti in indagini statistiche e nella costruzione di data set, nonché nella cooperazione tra le istituzioni nazionali e locali e le rappresentanze delle Parti sociali. Inoltre, è opportuno sottolineare che una politica formativa in grado di anticipare i fabbisogni rileva o estrapola le esigenze del mercato del lavoro, ma soprattutto si preoccupa di individuare le direzioni di crescita, gli scenari e i contenuti professionali su cui conviene investire, a favore di persone e imprese. Le figure professionali e le competenze non possono essere semplicemente definite a tavolino, ma sono frutto di convenzioni e di accordi sociali complessi più o meno formalizzati (professioni regolamentate e non), in cui è fondamentale il ruolo delle Parti sociali.

In conclusione, è opportuno soffermarsi sulle sollecitazioni dell'Unione europea a che i sistemi formativi (non solo quelli formali) siano più "riconoscibili" o dotati di dispositivi di analisi leggibili tra un paese e l'altro e all'interno di ciascun paese, in modo tale da favorire la mobilità sui mercati del lavoro e le opportunità di occupazione. In questa direzione si muovono i sistemi regionali che stanno investendo sulla co-

⁴ In Italia, nel quadro della programmazione FSE, si ricorda l'impegno del Ministero del Lavoro a dare impulso al sistema nazionale di rilevazione dei fabbisogni, nell'intento di accompagnare e anticipare i cambiamenti tecnologici e organizzativi imposti dall'apertura dei mercati e dalla società della conoscenza e favorire lo sviluppo di competenze coerenti con tali cambiamenti. Ciò anche nella prospettiva di sostenere le politiche di Lifelong Learning nel campo della definizione degli standard minimi di certificazione delle competenze. Cfr. ISFOL, *L'analisi dei fabbisogni nella programmazione FSE 2000-2006: esiti del secondo triennio* Roma, ISFOL, I libri del Fondo sociale europeo, 2007; ISFOL, *Nomenclatura e classificazione delle Unità Professionali* Roma, ISFOL, Temi&Strumenti, 2007; ISFOL, *Economia, occupazione e professioni: scenari di medio periodo (2005-2009)*, Roma, ISFOL, Temi&Strumenti, 2007. Inoltre, va menzionato il Sistema informativo *Professioni, occupazione, fabbisogni* (<http://goo.gl/nvpVPa>), rivolto a tutti gli attori istituzionali, economici e sociali interessati a comprendere la natura e le evoluzioni in atto o tendenziali del lavoro, per la definizione di politiche del lavoro, di sviluppo organizzativo e di gestione delle risorse umane.

struzione di un sistema a rete di rilevazione e anticipazione dei fabbisogni basato su linguaggi e strumenti condivisi, nell'intento di migliorare la qualità dell'offerta.

Un ulteriore stimolo per i sistemi regionali italiani proviene dalle indagini sui fabbisogni attivate in sede comunitaria, aventi come focus la *skill forecast*, ovvero la previsione delle competenze richieste dal mercato del lavoro europeo. Concentrare l'attenzione sul piano delle competenze e conseguentemente sulle qualificazioni richieste dal mondo delle imprese, consente di interconnettere la sfera dei fabbisogni professionali con quella dei fabbisogni formativi⁵, di superare la separazione fra le previsioni dell'occupazione per settori e professioni e le previsioni delle competenze richieste alla forza lavoro, favorendo così il match tra domanda e offerta.

Il dibattito apertosi negli anni recenti a livello comunitario in materia di *skill forecast* ha evidenziato una serie di criticità tipiche della presente fase congiunturale, caratterizzata da un elevato grado di incertezza sull'evoluzione dei mercati del lavoro nazionali e regionali, in particolare nel contesto italiano, dove predomina la presenza della piccola e piccolissima impresa. Proprio le capacità previsionali dei sistemi di analisi dei fabbisogni sono oggi sotto osservazione, dato che i modelli messi a punto negli anni recenti presuppongono un grado minimo di progressione lineare dei processi di trasformazione dei tessuti produttivi, che nella fase recente non possono essere considerati realisticamente osservabili sul campo. Per tale ragione si stanno sviluppando modelli che si basano su elaborazioni a partire dai dati provenienti dai reali meccanismi di assunzione e di espulsione dalle realtà aziendali, cui vengono associati ulteriori trattamenti statistici sulla base di una modellistica che cerca di individuare alcuni tratti e tendenze di carattere previsionale⁶.

⁵ L'analisi dei fabbisogni professionali riguarda una serie di figure professionali "a banda più o meno larga", ossia con una maggiore o minore esplorazione all'interno della famiglia professionale di riferimento, accomunata da legami di contiguità tra profili differenziati. Invece, l'analisi dei fabbisogni formativi traduce il sistema o cluster di competenze del profilo sul versante dei processi formativi, definendo analiticamente le competenze e le loro componenti. Se si considera il profilo formativo nei termini di un cluster di competenze distinte e interdipendenti, è possibile mettere a fuoco le singole unità di competenza, per ciascuna delle quali sono definiti gli elementi minimi, di norma derivanti da standard di valenza nazionale o regionale. Allo stesso modo, ciascuna competenza costituisce un sistema di elementi di tipo conoscitivo, operativo e legato al grado di autonomia nell'esercizio della competenza stessa, i quali possono essere acquisiti in diversi contesti formativi: formali, non formali e informali. Circa le componenti della competenza, i dispositivi per la trasparenza varati a livello europeo, l'*European Qualification Framework* (EQF) e l'*European Credit System for Vocational Education and Training* (ECVET) rinviando al concetto di *learning outcome* (risultati di apprendimento), differenziati in *knowledge* (conoscenze), *skill* (capacità, abilità) e *competence* (grado di autonomia e di responsabilità). L'EQF è un sistema di correlazione e comparazione delle qualificazioni tra Paesi che consente di mettere in relazione e posizionare, in una struttura a otto livelli, i diversi titoli (qualifiche, diplomi, certificati ecc.) rilasciati nei Paesi membri. Si tratta di una meta-struttura rispetto alla quale, su base volontaria, gli Stati membri sono chiamati a rileggere i propri sistemi di qualificazione e a riferirli al quadro comune EQF attraverso una esplicitazione dei risultati dell'apprendimento. L'ISFOL gestisce dal 2008 il Punto nazionale di coordinamento EQF Italia, al fine di sostenere il processo di adesione e referenziazione del sistema italiano delle qualificazioni all'EQF. La Conferenza Stato-Regioni del 20 dicembre 2012 ha sancito tale processo (<http://goo.gl/my1n08>). Cfr. ISFOL, *Validazione delle competenze da esperienza: approcci e pratiche in Italia e in Europa*, Roma ISFOL, I libri del FSE, 2013.

⁶ Cfr. Cedefop: *Skill mismatch. The role of the enterprise*, 2012; *Skills supply and demand in Europe. Methodological framework*, 2012; *Migrants, minorities, mismatch? Skill mismatch among migrants and ethnic minorities in Europe*, 2012; *Skills supply and demand in Europe. Medium-term forecast up to 2020*, 2012; *The skill*

5.7 Le analisi dei fabbisogni condotte dalle agenzie formative

Nel quadro del modello di accreditamento, gli enti di formazione effettuano analisi periodiche dei fabbisogni, che coinvolgono un'ampia parte del territorio nazionale⁷. Solitamente la rilevazione riguarda il bacino di utenza dell'agenzia e risponde ai criteri formali di acquisizione e mantenimento dell'accreditamento, costituendo al contempo una ricca fonte informativa sulla domanda delle imprese a livello locale, non solo formale (ad esempio, in termini di presenza/assenza di determinati requisiti) o burocratico-amministrativo, ma anche sostanziale sotto l'aspetto dei contenuti e dei suggerimenti di miglioramento.

Diversi regolamenti regionali prevedono che già nella fase di progettazione degli interventi le istituzioni formative debbano compiere ricognizioni sulle esigenze di professionalità tramite la propria rete di aziende partner, anche impiegando i dati secondari (ad esempio, provenienti dal sistema Excelsior o da indagini svolte da istituti di ricerca sul territorio regionale). Gli enti rilevano sul campo i fabbisogni attraverso bilanci di competenze aziendali o individuali, in particolare nella filiera della formazione continua di emanazione bilaterale, in risposta alle richieste dei bandi finanziati dai fondi paritetici interprofessionali. Si tratta di prassi sempre più frequenti e diffuse, che contribuiscono ad accrescere l'efficacia della formazione aziendale.

In questo quadro di riferimento, risulta strategica la capacità propositiva delle agenzie formative nell'approfondire e nell'articolare dettagliatamente le competenze richieste alle diverse figure professionali, a partire dalle effettive esigenze del territorio, evitando così di reiterare nel tempo i percorsi formativi per i quali si sono specializzate. Attualmente sono soprattutto gli enti formativi più strutturati (ad esempio, quelli che sono espressione di associazioni di categoria) ad effettuare analisi dei fabbisogni in funzione di una progettazione formativa di qualità. Il dialogo con le aziende, spesso difficoltoso con quelle di piccole dimensioni, può essere costruito coinvolgendole in specifici percorsi di orientamento o formativi, volti anche a sviluppare standard di qualità condivisi e reti tra attori imprenditoriali per le rilevazioni sui fabbisogni professionali e formativi.

L'analisi dei fabbisogni costituisce un requisito per l'accreditamento delle agenzie formative, ma rischia di diventare un mero adempimento formale nei sistemi formativi in cui gli avvisi di gara già declinano le figure professionali, impedendo così alle agenzie di trasferire le evidenze delle proprie indagini ai responsabili della programmazione delle politiche formative. Se invece l'analisi dei fabbisogni avesse uno spazio

matching challenge. Analysing skill mismatch and policy implications, 2012; Building on skills forecasts. Comparing methods and applications, 2012.

⁷ Questa evidenza trova riscontro anche nei dati quantitativi dell'indagine ISFOL sull'OFFP. La maggiore parte delle strutture formative (61,4%) ha, infatti, dichiarato di effettuare in modo sistematico rilevazioni dei fabbisogni professionali delle aziende del territorio. Tale approccio è particolarmente diffuso tra le strutture dislocate nel Centro (65,7%) e nel Sud Italia (61,7%). In aggiunta o in alternativa ad una relazione più diretta con il tessuto imprenditoriale, il 51,5% dei rispondenti ha dichiarato di utilizzare soprattutto indagini svolte dagli attori istituzionali. Solo il 20,9% delle strutture non ha adottato modalità sistematiche di rilevazione ed analisi dei fabbisogni, valore che sale al 29,6% tra le strutture delle regioni del Nord-est.

di impiego reale, rappresenterebbe un'attività su cui le agenzie dovrebbero necessariamente investire.

La riflessione degli enti intervistati ha riguardato anche l'urgenza di soddisfare i nuovi fabbisogni, di tipo motivazionale, espressi dai soggetti adulti investiti dalla crisi, ad esempio potenziando i percorsi di apprendimento esperienziale e collaborativo, in contesti anche informali; andrà tenuto in considerazione anche l'incremento esponenziale dell'utenza straniera, che richiede un'elevata capacità di comprensione e armonizzazione della pluralità culturale sia nella progettazione che nell'erogazione delle attività formative.

6. I dispositivi di monitoraggio e valutazione nei sistemi regionali di istruzione e formazione professionale

6.1 Le principali linee di tendenza per il miglioramento dell'offerta

Il carattere multiforme assunto negli anni dal sistema di istruzione e formazione professionale, caratterizzato da una molteplicità di attività, da un debole raccordo tra i canali finanziari e da una forte dipendenza dalle risorse comunitarie, influisce sui sistemi regionali di monitoraggio e valutazione degli interventi, determinandone livelli di efficacia non omogenei e, in alcuni casi, inadeguati. La fase qualitativa dell'indagine OFP ha messo in evidenza quanto sia diffusa, fra le istituzioni di governo e gli organismi attuatori delle attività formative, la consapevolezza di queste difficoltà ma anche l'esigenza di rafforzare gli attuali sistemi di monitoraggio e valutazione. A tal fine, si ritiene necessario, da una parte, aumentare la coerenza fra obiettivi, indicatori, strumenti di misurazione e dati; dall'altra, promuovere il coinvolgimento attivo delle istituzioni e delle Parti sociali interessate, attraverso l'attivazione di occasioni di consultazione e concertazione.

Negli ultimi anni, le amministrazioni regionali e provinciali hanno accresciuto l'impegno per migliorare i propri sistemi di monitoraggio e valutazione al fine di garantire una maggiore qualità dell'offerta, seppur in misura variabile a seconda del contesto territoriale di riferimento e dei dispositivi di presidio dei processi adottati. I cambiamenti in atto si inseriscono nel quadro delle azioni di miglioramento della *governance*, fra cui occorre evidenziare l'accreditamento delle strutture formative e il piano nazionale per la garanzia della qualità nei sistemi di istruzione e formazione professionale¹.

In questa prospettiva, i sistemi formativi più avanzati tendono a superare un approccio di accertamento burocratico dei requisiti formali, di carattere logistico e gestio-

¹ Per un approfondimento delle logiche e dei criteri dell'accreditamento si rimanda al cap. 4 e al par. 4.1 del presente Volume.

nale, valorizzando criteri di valutazione in grado di entrare nel merito dei risultati raggiunti dagli interventi, in termini di sviluppo delle competenze ed esiti occupazionali. Pertanto, si utilizzano metodi appropriati di rilevazione dei dati, basati su indicatori misurabili e procedure ricorrenti di rilevazione del *feedback*, volte al miglioramento continuo dei processi. I risultati delle valutazioni possono così offrire ai decisori e agli *stakeholder* indicazioni sempre più accessibili e trasparenti, in grado di ottimizzare le scelte decisionali in fase di programmazione degli interventi. Tali risultati, soprattutto se condivisi tra i diversi attori interessati, rappresentano un valido supporto per il *policy making*, sia per comprendere quanto si sta realizzando, al fine di massimizzare l'efficacia e la pertinenza delle azioni formative e al tempo stesso valutare la congruità dei costi rispetto agli obiettivi delle azioni, sia per definire i nuovi programmi operativi.

È opportuno sottolineare che i sistemi di istruzione e formazione maggiormente interessati al miglioramento continuo dei prodotti e dei servizi agiscono simultaneamente e sistematicamente sulla qualità dei processi di pianificazione, attuazione, valutazione e riesame degli interventi sulla base di criteri, descrittori e indicatori comuni, rafforzando i sistemi di monitoraggio e valutazione interni ed esterni² per definire i punti di forza dei processi e delle procedure e identificare le aree di miglioramento. La qualità dell'offerta è, quindi, garantita soprattutto dall'utilizzo dei risultati della valutazione - dall'avvio alla conclusione dei percorsi formativi - per il riesame degli interventi.

Nei sistemi dove la formazione si configura come una politica attiva del lavoro, le amministrazioni regionali e provinciali tendono a realizzare analisi sistematiche degli effetti di medio-lungo periodo degli interventi realizzati, con riferimento al sistema economico nel suo complesso. In particolare, la valutazione sembra essere più concentrata sull'impatto degli interventi in termini di occupabilità dei formati, di coerenza tra domanda e offerta e di accesso alla formazione, soprattutto dei soggetti più deboli sul mercato del lavoro³.

² Le funzioni della valutazione interna (analisi critica dei livelli di apprendimento anche tramite standard nazionali, individuazione delle priorità strategiche del percorso) o autovalutazione sono svolte da figure o team interni alla struttura; tali funzioni si raccordano con quelle della valutazione esterna (validazione degli esiti dell'autovalutazione, accertamento della produttività del servizio/raggiungimento dei risultati attesi, indicazioni per il piano di miglioramento/supporto ai processi decisionali), più orientata, invece, a verificare gli elementi di sistema. Affinché le strutture possano "render conto" dell'utilizzo di risorse pubbliche alla collettività o ai diversi portatori di interesse (*stakeholder*), è necessario che tale valutazione venga gestita da un organismo terzo e indipendente, esterno alla struttura. Gli esiti valutativi forniscono indicazioni utili a diversi soggetti: all'organo di governo politico per la scelta delle strategie di indirizzo più opportune; agli operatori per le decisioni da assumere nei contesti locali; alle famiglie, ai discendenti e alle imprese per comparare e scegliere consapevolmente strutture e percorsi adatti alle proprie esigenze. Cfr. Invalsi, *Valutazione del sistema scolastico e delle scuole*, 2010, www.invalsi.it/valsis.

³ La valutazione d'impatto a livello di sistema risulta sempre più finalizzata a comprendere se gli interventi formativi realizzati hanno effettivamente promosso, con efficienza ed efficacia, la competitività e l'innovazione (organizzativa, tecnologica, di mercato) del sistema produttivo, sviluppando adeguate competenze dei lavoratori e strategie delle imprese e valorizzando le esperienze di eccellenza, oppure se hanno migliorato la qualità e sicurezza del lavoro o ancora le condizioni di accesso al mercato del lavoro e le prospettive professionali ed occupazionali delle fasce di popolazione maggiormente a rischio di esclusione e di precarizzazione (persone con

Inoltre, si cerca di rafforzare la *governance* delle attività di monitoraggio e valutazione, considerata la pluralità di attori (Stato, regioni, province, Parti sociali, enti di formazione) che incidono sulle performance di tali attività. Il progressivo spostamento del processo decisionale a un livello territoriale sempre più articolato ha comportato la costituzione di diverse strutture gestionali e organizzative e lo sviluppo di nuove competenze, alimentando la disorganicità dei sistemi di monitoraggio. In tali situazioni, l'approccio partecipativo consente di progettare e gestire efficacemente i processi di valutazione, nelle sedi della collaborazione inter-istituzionale e della concertazione. Emerge, infatti, l'esigenza di definire indicatori comuni o linee guida regionali per la valutazione della qualità, al fine di mettere a confronto elementi appartenenti a diversi contesti organizzativi e istituzionali.

6.2 L'accreditamento e i processi di monitoraggio e valutazione

Gli strumenti di monitoraggio e valutazione messi in opera a livello regionale e provinciale variano per finalità, oggetto di analisi e grado di consolidamento a seconda del livello di sviluppo dei sistemi di offerta formativa.

Tra i dispositivi rilevati, l'accreditamento delle strutture formative si propone come il principale sistema di assicurazione della qualità dell'offerta formativa finanziata con risorse pubbliche, essendo presente per legge in tutte le regioni e province autonome.

L'ingresso nel mercato della formazione del FSE e delle sue regole ha richiesto ai sistemi formativi il possesso di standard di qualità condivisi a livello nazionale quale requisito di accesso ai finanziamenti, spostando il focus valutativo dalla bontà del progetto formativo alla qualità dei processi di realizzazione e dei risultati conseguiti. In quest'ottica, l'accreditamento mette in trasparenza l'offerta formativa territoriale, tramite l'individuazione di un livello minimo comune di garanzia e controllo delle sedi e dei soggetti attuatori, diventando così il riferimento principale della valutazione di sistema.

La programmazione del FSE ha impegnato sempre più le regioni e province autonome nella costruzione di un sistema di seconda generazione di standard minimi, maggiormente orientati alla qualità dei servizi e alla mutualità dei dispositivi regionali. Il nuovo modello di accreditamento, sancito con l'accordo Stato-Regioni del 2008⁴, segna il passaggio a una logica di valutazione della performance complessiva del sog-

più di 45 anni e con basso titolo di studio, giovani a rischio di dispersione o che hanno già abbandonato gli studi, occupati con contratto di lavoro atipico).

⁴ L'Accordo *Definizione degli standard minimi del nuovo sistema di accreditamento delle strutture formative per la qualità dei servizi* rivisita e semplifica i requisiti definiti dal Decreto ministeriale 166/2001 (sulla cui base sono stati avviati i sistemi regionali di accreditamento) e definisce i nuovi standard minimi nazionali di qualità dell'offerta formativa erogata con finanziamenti pubblici, nel rispetto degli obiettivi della programmazione regionale. Per un ulteriore approfondimento si rimanda al Capitolo 4 del presente Rapporto.

getto attuatore, anche e soprattutto rispetto agli esiti del processo formativo, declinati in risultati di apprendimento ed esiti occupazionali.

Con riferimento a questa strategia nazionale di innalzamento della qualità, l'indagine evidenzia come le regioni e province autonome tendano ad adottare dispositivi di valutazione coerenti con i requisiti minimi previsti dall'accREDITamento (risorse infrastrutturali/logistiche, affidabilità economica e finanziaria, capacità gestionali e risorse professionali, efficacia ed efficienza, relazioni con il territorio), anche se con articolazioni operative e tempi rispondenti alle caratteristiche dei diversi ambiti territoriali. I dispositivi regionali hanno inoltre accolto in pieno i principi guida della strategia nazionale, inerenti al *lifelong learning*, al mantenimento dei requisiti e all'efficacia dei controlli, alla semplificazione e accertabilità dei requisiti, all'integrazione e alla sinergia nei controlli, nell'ottica di pervenire a sistemi territoriali dialogabili e vicendevolmente riconoscibili.

Nel panorama frammentario emergente, che denota ancora una volta una significativa divaricazione tra Centro-nord e Sud, soprattutto se si considera il livello di utilizzazione dei dati ricavati dai flussi informativi e dalle specifiche verifiche dei risultati valutativi sulla qualità complessiva del sistema d'offerta, è comunque possibile individuare alcuni punti di attenzione comuni: l'utilizzo del dispositivo di accREDITamento per garantire determinati standard minimi di qualità delle strutture formative e maggiori livelli di efficacia ed efficienza dei sistemi formativi. Tale dispositivo costituisce lo strumento principale della valutazione *ex ante* e *in itinere* dei processi formativi attivati e, in alcuni casi, anche della valutazione *ex post* delle politiche formative e del lavoro. Ad esempio, si utilizzano indicatori di performance (tasso di abbandono e di esito occupazionale) per valutare il singolo ente, ma anche per una valutazione complessiva delle politiche regionali. Si tratta ancora di piste di lavoro sperimentali, soprattutto nel Sud, e portate avanti nell'ambito delle attività di valutazione richieste dal comitato di sorveglianza del FSE e spesso realizzate con il supporto del valutatore indipendente, come nel caso della Regione Sardegna.

Accanto al sistema di accREDITamento, vengono realizzate verifiche sistematiche sulle conoscenze ed abilità degli studenti impegnati nei percorsi di istruzione e formazione professionale triennali o quadriennali da parte dell'Istituto Nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione (Invalsi)⁵.

Per quanto riguarda i modelli di valutazione della qualità, più o meno integrati ai processi di accREDITamento, è possibile distinguere tre differenti approcci: l'eterovalutazione, condotta da organismi esterni all'organizzazione, che risponde ad esi-

⁵ Invalsi offre anche assistenza tecnica alle regioni e alle istituzioni impegnate nella formazione in diritto-dovere per la realizzazione di iniziative di autovalutazione oppure di studi sulle cause dell'insuccesso e della dispersione scolastica; coordina il Sistema nazionale di valutazione (SNV) delle scuole pubbliche e delle istituzioni formative accreditate dalle regioni, di cui è parte integrante anche l'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca Educativa (Indire) e il corpo ispettivo del Ministero dell'Istruzione, università e ricerca. Nella prospettiva del miglioramento continuo, l'approccio impiegato integra la valutazione di sistema e la valutazione dell'istituzione scolastica o formativa, tenendo conto di quattro dimensioni: contesto (demografico, economico e socio-culturale); risorse (umane, materiali, economiche); processi (offerta formativa, scelte organizzative e didattiche, stili di direzione); risultati ottenuti, immediati (percentuali di promossi, votazioni) e a medio e lungo periodo (livello delle competenze possedute, accesso al mondo del lavoro).

genze di rigore ed oggettività (ad esempio, attraverso il sistema di certificazione della qualità *ISO-International Organization for Standardization*); l'autovalutazione, effettuata da soggetti interni all'organizzazione (ad esempio, tramite i modelli OCSE-CERI⁶, CIPP⁷, ISFOL⁸, la Carta di qualità⁹); il metodo misto (ad esempio, il modello EFQM¹⁰) che unisce i primi due approcci. Sul versante dell'Alta formazione, si rilevano il sistema di accreditamento Asfor (Associazione italiana per la formazione manageriale) e il modello CampusOne della CRUI (Conferenza dei rettori delle università italiane).

6.3 La valutazione ex ante, in itinere ed ex post

Il monitoraggio viene generalmente considerato dagli intervistati come un'attività di raccolta dei dati sull'attuazione degli interventi, mentre la valutazione è intesa come l'analisi degli effetti diretti e immediati (risultati) e di lungo periodo (impatti) prodotti dalla realizzazione degli interventi. Gli aspetti ritenuti migliorabili riguardano soprattutto la sistematicità e l'organizzazione del monitoraggio, la valutazione degli impatti e il passaggio dall'efficienza procedurale, ritenuta troppo riduttiva, all'efficacia degli interventi.

In relazione alle fasi del processo valutativo, sembra essere agita soprattutto la *valutazione ex ante* e *in itinere* e, in misura inferiore, quella *ex post*. In generale, gli aspetti considerati riguardano non solo la coerenza dell'intervento con il contesto organizzativo di provenienza dei partecipanti oppure l'adeguatezza degli obiettivi di-

⁶ Il modello OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico)-CERI (Centro per la ricerca e l'innovazione educativa) si basa sul confronto di indicatori sui contesti demografici, economici e sociali e sui processi dei sistemi educativi, nonché sui risultati dell'educazione. Costituisce il riferimento per il sistema di auto-valutazione della Provincia di Trento.

⁷ Il modello CIPP (Contesto Input Processi Prodotti) analizza la qualità del servizio scolastico, valorizzando l'auto-valutazione come processo di raccolta di informazioni utili ad assumere decisioni circa una data situazione formativa.

⁸ Il modello ISFOL riguarda la valutazione della qualità dei sistemi di istruzione e formazione professionale. È centrato sull'analisi della qualità a livello sistemico (di processi, prodotti, realizzazioni, risultati, impatti) e sulla valutazione partecipata e l'auto-valutazione. Rappresenta uno strumento di supporto ai processi decisionali, in una prospettiva di miglioramento continuo dei servizi. Questo modello, la cui versione iniziale risale al 1998 (cfr. ISFOL, *La qualità dei progetti di formazione*, Roma, 1998), è stato nel tempo sperimentato ed aggiornato attraverso la partecipazione di tutti i soggetti interessati, istituzionali e non. Condivide con la Raccomandazione europea del 2009 sulla qualità dei sistemi di istruzione e formazione professionale l'approccio complessivo alla valutazione della qualità.

⁹ La Carta di qualità, sottoscritta dagli enti impegnati nei percorsi di formazione professionale validi per l'espletamento del diritto/dovere di istruzione e formazione, riguarda gli impegni che tali enti assumono nei confronti dei beneficiari a garanzia della qualità e della trasparenza dei servizi formativi: in termini strategici (politica della qualità), organizzativi (predisposizione ed erogazione dell'offerta), operativi (fattori, indicatori, standard e strumenti di verifica della qualità) e preventivi (dispositivi di garanzia e tutela nei confronti dei clienti).

¹⁰ Il modello EFQM (*European Foundation For Quality Management*), volto a favorire il miglioramento della qualità delle organizzazioni ed accelerarne così il vantaggio economico e competitivo, si basa sui principi del *Total Quality Management*: orientamento ai risultati; leadership e coerenza negli obiettivi; coinvolgimento e sviluppo delle persone; apprendimento, innovazione e miglioramento continui; sviluppo della partnership.

dattici, dei contenuti e delle metodologie ai risultati attesi, ma anche l'affidabilità delle risorse umane e tecniche impiegate, il raggiungimento degli obiettivi formativi in termini di conoscenze, abilità o competenze acquisite, la qualità percepita, la soddisfazione dei partecipanti, con il relativo feedback ai partecipanti e ai formatori¹¹. Tuttavia, è soprattutto quest'ultimo aspetto ad essere diffuso: vengono, infatti, somministrati questionari di gradimento durante il percorso oppure in sede di esame finale, anche nel corso di visite ispettive. Con lo sviluppo del dispositivo di accreditamento, alle verifiche di natura formale si sono aggiunte, talvolta non dialogando tra loro, le ispezioni in loco (ad esempio da parte di società di *audit* incaricate dalle amministrazioni regionali e provinciali), spesso svolte a campione.

La misurazione degli apprendimenti e la *customer satisfaction* sembrerebbero essere maggiormente presidiate nei sistemi regionali di offerta più maturi. Ad esempio, nella Provincia autonoma di Trento, l'ente formativo deve dimostrare di realizzare sistematicamente il monitoraggio non solo dei risultati dell'apprendimento, ma anche della soddisfazione degli utenti, garantendo la possibilità di ritrarre in modo strutturato gli interventi. Viene controllato, inoltre, che sia effettivamente utilizzata la strumentazione necessaria e prevista in fase di progettazione.

Per quanto riguarda gli esiti formativi dei percorsi attivati, non sempre si prevede l'uso di strumenti di misurazione condivisi; di conseguenza, è molto arduo compiere una valutazione complessiva dell'efficacia dell'azione regionale. In alcuni casi, inoltre, viene impiegato come indicatore solo il rapporto tra numero dei qualificati/formati e totale dei frequentanti, che non fornisce indicazioni sul livello e sull'adeguatezza delle abilità e delle competenze acquisite. Una verifica più efficace si riscontra invece nell'ambito di alcune sperimentazioni condotte in Lombardia: nei percorsi triennali è stato predisposto un sistema di confronto tra gli esiti della prova d'ingresso e quella in uscita, al fine di verificare il valore aggiunto anche in termini di abilità offerto ai partecipanti dai tre anni di formazione. Le due prove sono state costruite con il supporto di esperti Invalsi. Questo sistema, applicato per ora alle strutture impegnate nell'ambito del diritto-dovere, dovrebbe essere esteso anche a quelle che operano in altre filiere formative, prevedendo indicatori specifici per tipologia di interventi.

In merito alla valutazione della soddisfazione degli utenti, gli enti attuatori conducono rilevazioni nell'ambito del sistema di accreditamento oppure realizzano indagini complessive, anche correlate alla somministrazione di questionari sugli esiti occupazionali. In diversi casi le informazioni, poiché raccolte in modo disomogeneo e quindi non confrontabili tra di loro, risultano essere poco funzionali alla valutazione di sistema. Per risolvere questa criticità, alcune amministrazioni (ad esempio, le Regioni Lombardia e Veneto e la Provincia autonoma di Bolzano) hanno predisposto un questionario di *customer satisfaction* che gli enti sono tenuti ad usare in modo univoco. Nella Regione Liguria ciascun ente può definire la struttura dei questionari di

¹¹ La valutazione del risultato dell'intervento rappresenta l'ultimo di un insieme sistemico di livelli tra essi strettamente integrati: livello di reazione dei partecipanti (*customer satisfaction* e utilità percepita); livello di apprendimento dei partecipanti; livello di cambiamenti nei comportamenti organizzativi; livello di miglioramento delle prestazioni dell'organizzazione formativa. Cfr. Kirkpatrick D.L., *Evaluating Training Programs: The Four Levels*, San Francisco, Berrett-Koehler, 1998.

soddisfazione, ad esclusione di quelli utilizzati per i corsi triennali di qualifica, per i quali occorre attenersi agli strumenti *ad hoc* forniti dalla regione. Gli enti inseriscono i dati raccolti nel sistema informativo regionale on line, integrato al sistema di accreditamento.

La valutazione *ex post* dei risultati dell'azione formativa è sostanzialmente meno presidiata rispetto alla valutazione dei processi formativi. A corso terminato, vengono monitorati e valutati soprattutto i percorsi lavorativi e professionali dei formati lungo un orizzonte temporale che varia dai 6 ai 12 mesi, giungendo anche a 24 mesi nel caso di interventi realizzati per contrastare la crisi economica. Meno considerati, invece, risultano essere il grado e le modalità di applicazione concreta nel contesto lavorativo delle abilità acquisite e il loro impatto sui comportamenti e sulle prestazioni individuali e organizzative.

Nell'ambito del dispositivo di accreditamento, gli enti erogatori sono obbligati a rilevare i dati sugli esiti occupazionali. Generalmente questi dati sono utilizzati per valutare il singolo ente e non sempre consentono un'efficace valutazione delle politiche complessive regionali in materia di formazione e lavoro. Infatti, i dati relativi agli allievi formati, incrociati con quelli delle comunicazioni obbligatorie forniti dal Sistema Informativo Lavoro, forniscono informazioni sulla quota di lavoro dipendente derivante dalla formazione professionale, ma non su quella del lavoro autonomo oppure sulle ricadute della formazione rivolta agli occupati nei contesti organizzativi di appartenenza o sul successo formativo/permanenza nei circuiti scolastici e formativi dei partecipanti.

In alcuni casi la valutazione *ex post* è riconducibile alle attività svolte dal Valutatore indipendente, anche in relazione ai periodici Comitati di sorveglianza. Si tratta di attività codificate, riguardanti la programmazione del FSE, che costituisce la principale fonte di finanziamento dei sistemi regionali di formazione professionale.

Le attività di monitoraggio e valutazione delle ricadute occupazionali o di successo formativo sono sviluppate nei sistemi formativi regionali più maturi, spesso con tecniche e modalità di realizzazione e livelli di efficacia differenti. Si tratta in diversi casi d'indagini complessive o focalizzate su specifici ambiti, che offrono informazioni sia quantitative che qualitative. La Regione Veneto, ad esempio, rileva gli esiti occupazionali sulla base di dati amministrativi provenienti dalle comunicazioni obbligatorie, ma anche d'informazioni riguardanti la coerenza del lavoro svolto con il corso frequentato, il tipo e la durata del contratto. Rimangono, però, fuori dall'analisi gli ex corsisti che hanno intrapreso un lavoro autonomo, quelli reinseriti in percorsi scolastici o universitari e il segmento della formazione continua.

Anche il sistema di valutazione della Provincia autonoma di Trento è centrato sugli esiti occupazionali e si basa sulla lettura incrociata di dati quantitativi e qualitativi, al fine di ottimizzare il riesame delle attività in termini di contenuti e di modelli di intervento. A livello micro, si misura l'esito dell'intervento rispetto al rapporto dei partecipanti con il mercato del lavoro (*empowerment*, sviluppo professionale o di nuove competenze), mentre a livello aggregato o macro si esamina il mutamento complessivo delle condizioni del mercato del lavoro (numero di posti di lavoro creati o mantenuti, salari e stipendi, qualità del lavoro trovato, mobilità). Vengono, inoltre, realiz-

zate in modo sistematico analisi di *placement* sui corsi post-diploma e post-laurea, dopo 6 e 12 mesi dalla conclusione dei percorsi.

La Regione Emilia-Romagna rileva sulla base di un sistema informativo integrato i tassi di occupazione pertinenti, previsti per il mantenimento del sistema di accreditamento e rivisti a causa della crisi. Le informazioni sugli esiti occupazionali sono condivise e funzionali alle attività di riprogrammazione delle attività.

La Regione Piemonte conduce analisi sugli esiti occupazionali dei lavoratori sospesi con ammortizzatori in deroga che hanno partecipato ai servizi erogati, in ottemperanza alla c.d. Direttiva Crisi del 2009¹². In particolare, nella Provincia di Vercelli è stata condotta una valutazione comparata del grado di efficacia occupazionale ("tasso di rientro o meno al lavoro e a quale lavoro") delle diverse combinazioni di servizi/attività realizzate a valere su questa Direttiva. Si impiegano dati amministrativi, provenienti dal Sistema informativo dei centri per l'impiego (SILP), gestito da organi regionali e dalle province, e dai report quadrimestrali di rendicontazione implementati dai soggetti attuatori.

Nella Regione Lombardia si rileva una sperimentazione di valutazione del *placement* fondata su dati di tipo amministrativo, ritenuta interessante ai fini della costruzione di gruppi di controllo per le analisi controfattuali¹³. Anche le Regioni Marche, Toscana e Liguria si sono attivate per realizzare indagini di *placement*. Le Regioni Sardegna, Lazio e Puglia sono ancora in fase di progettazione o di definizione della domanda valutativa. In altre realtà regionali non esiste un sistema di valutazione *ex post*, ma vengono all'occorrenza svolte indagini di *placement*.

Le analisi sugli effetti degli interventi sono condotte da enti di ricerca regionali (IRPET, Toscana), da valutatori dei programmi operativi regionali (Ismeri, Lombardia; IRS-Fondazione Brodolini, Marche), da centri di ricerca pubblici (CERIS-CNR, Piemonte), da nuclei di valutazione (Sardegna).

In riferimento al contesto sopra delineato, si osserva che in diversi casi l'impatto delle politiche attive del lavoro viene stimato soprattutto in relazione agli effetti sui partecipanti, e meno rispetto agli effetti aggregati sulle variabili macroeconomiche. Quest'ultimo tipo di analisi, basata su un numero elevato di variabili che direttamente o indirettamente influenzano i risultati delle politiche, risulta essere limitata per la mancanza di dati adeguati e di un chiaro quadro teorico.

¹² Si tratta della direttiva regionale pluriennale (D.G.R. n. 84-12006 del 4 agosto 2009) per la programmazione e gestione delle misure di potenziamento delle competenze per le lavoratrici e i lavoratori colpiti dalla crisi economica in attuazione dell'Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009. Gli interventi realizzati nella Provincia di Vercelli a valere su questa Direttiva sono stati attuati lungo un arco temporale di quasi tre anni e hanno coinvolto utenze differenziate (occupati sospesi dal lavoro con ammortizzatori in deroga, disoccupati, co.co.pro), interessando un rilevante numero di beneficiari (circa 1.600 persone); sono stati realizzati da una complessa rete di soggetti attuatori. Calvo R. e Giubileo F., *Valutazione comparata del grado di efficacia occupazionale dei servizi e attività erogate a valere sulla direttiva crisi*, 2012, in <http://www.formazionevc.it>.

¹³ L'approccio controfattuale si propone di determinare in quale misura l'intervento – piuttosto che altri fattori – abbia contribuito al raggiungimento di un certo risultato. Per stabilire se esiste un nesso causale tra la politica attuata e i cambiamenti nella condizione/comportamento su cui la politica voleva incidere, l'effetto viene definito come differenza tra ciò che è accaduto *dopo* l'attuazione di una politica (situazione fattuale) e ciò che sarebbe accaduto se quella stessa politica *non fosse stata realizzata* (situazione controfattuale).

Se si considera il tipo d'impatto rilevato, in diversi casi esso riguarda i livelli di occupabilità e di coerenza dell'offerta con il contesto socioeconomico oppure il grado di attivazione e partecipazione di soggetti territoriali (pubblici e non) e di costruzione e/o ampliamento di reti transnazionali. Emerge, inoltre, l'esigenza di una valutazione finalizzata a comprendere se i risultati o i prodotti degli interventi sono stati utilizzati da un altro organismo per promuovere attività simili o da un'autorità pubblica o se hanno migliorato le modalità di intercettazione di utenze specifiche (ad esempio, le fasce deboli) o ancora se hanno consentito di rispondere ad un bisogno specifico non soddisfatto da altri interventi.

L'identificazione di adeguati sistemi di valutazione *ex post* sui comportamenti di ricerca del lavoro, in grado di fornire informazioni sulle scelte di reinserimento nei percorsi d'istruzione e formazione, sulla qualità del lavoro trovato o sulla condizione d'inattività dei formati, costituisce un'importante sfida per i responsabili dei processi formativi. Tali sistemi devono consentire di cogliere le specificità della formazione sui territori e supportare le attività di tutti coloro che con diversi ruoli (decisori, operatori, utenti diretti ed indiretti degli interventi) partecipano al processo formativo, affinché questo possa essere gestito secondo una logica di pianificazione e controllo, attenta agli scostamenti tra obiettivi formativi e risultati finali. Si tratta di una sfida complessa che richiede non solo un utilizzo sistematico di dispositivi di misurazione e un approccio multi-attore, poggiati su strutturati sistemi di mappatura delle competenze, ma anche su infrastrutture digitali e maggiori risorse umane, finanziarie e professionali.

6.4 I modelli di governance delle attività di monitoraggio e valutazione

I sistemi regionali più maturi tendono ad applicare in misura crescente dispositivi di monitoraggio basati sull'utilizzo di specifici criteri per tenere sotto controllo, in maniera strutturata e con *step* ricorrenti e prefissati, l'andamento di un percorso, a partire dalle variabili elementari del fenomeno osservato. Tuttavia, risulta difficile informare, anche in modo tempestivo, gli attori del sistema di monitoraggio (destinatari, beneficiari, controllori) sulle criticità e sugli scostamenti rilevati, per individuare insieme le soluzioni più opportune ai fini dell'efficacia del processo formativo. Affinché la valutazione possa esplicare il suo ruolo strategico di supporto decisionale, dovrebbe essere concepita come un processo parallelo a quello formativo, in grado di favorire rettifiche in corso, rivedendo obiettivi didattici, metodi e contenuti dei corsi. Un caso interessante, a tal fine, può essere considerato quello della Provincia di Trento che, nell'ambito del proprio modello di valutazione, sperimentato e consolidato nel tempo, ha costituito un organismo rappresentativo dei diversi attori del procedimento valutativo (*steering group* di valutazione unitaria), il cui ruolo è fondamentale per il riesame delle attività. La sua funzione è non solo quella di definire gli specifici ambiti valutativi attraverso il confronto tra i diversi portatori di interesse,

ma anche di assicurare la correttezza dei processi valutativi secondo gli standard qualitativi previsti.

In altre regioni sono stati individuati altri tipi di soluzioni, in relazione alle caratteristiche specifiche dei territori e dei sistemi. Nella Regione Friuli Venezia Giulia, attraverso il tavolo permanente di concertazione sugli esiti della valutazione, è possibile ottimizzare le eventuali modifiche dei piani e dei dispositivi di intervento, soprattutto con riferimento alle tipologie formative più complesse (ad esempio, gli interventi post-diploma, con formazione in aula e tirocinio).

Nella Regione Emilia-Romagna, l'approccio di valutazione attraversa tutto il processo formativo, dalla pianificazione all'attuazione e revisione e ha un riscontro positivo diretto nella messa a punto della normativa e dei piani pluriennali.

Nella Regione Piemonte, l'analisi complessiva annuale dei risultati sull'efficienza e sull'efficacia delle attività realizzate e la partecipazione concordata e definita dei soggetti interni ed esterni interessati al processo valutativo costituiscono i fattori chiave per il miglioramento dell'offerta formativa. Inoltre, la valutazione a livello di sistema, centrata sui livelli di occupabilità prodotti dagli interventi, contribuisce allo sviluppo di politiche regionali in materia di formazione e lavoro più mirate.

La Regione Liguria utilizza i risultati della valutazione per migliorare l'efficacia degli interventi. Ad esempio, le *work experience* (tirocini in impresa) hanno subito aggiustamenti grazie ai dati della valutazione, migliorando così le tempistiche, l'organizzazione e l'accompagnamento dell'impresa.

Nelle Province autonome di Trento e Bolzano e nella Regione Veneto, la misurazione dei successi e l'individuazione delle aree di miglioramento si basano sul sistema delle qualifiche professionali, in particolare di quelle con maggiori sbocchi lavorativi, e sulla concertazione sistematica con enti attuatori, sistema delle imprese e Parti sociali, ottimizzando così i processi decisionali a diversi livelli istituzionali e non.

In questo quadro di riferimento, si sottolinea la complessità della valutazione, dovuta alla numerosità delle variabili da tenere sotto controllo e alla scarsità di risorse umane specificamente formate o dedicate. Emerge, quindi, la necessità di definire la natura dei limiti di leggibilità e usabilità dei risultati della valutazione e di individuare le modalità più adeguate per superare tali criticità, favorendo così anche il lavoro di chi è incaricato della programmazione e dell'attuazione.

La capacità di predisporre un sistema di raccolta di informazioni codificate, registrate e costantemente aggiornabili, che privilegi una logica valutativa centrata sui risultati delle attività formative, più sostanziale e meno formale, è maggiormente diffusa nelle regioni settentrionali.

Un fattore di criticità che accomuna le realtà regionali, in particolare quelle poco strutturate, è rintracciabile nello scarso utilizzo dei dati ai fini della revisione della programmazione. Se si considera il ciclo della qualità – declinato nelle fasi di pianificazione, attuazione, valutazione e revisione, tra loro fortemente interconnesse – si riscontrano procedure poco trasparenti o consolidate circa il riesame degli obiettivi e delle attività alla luce dei risultati della valutazione, che costituisce uno dei fattori chiave per il miglioramento della qualità sia a livello di sistema che di struttura formativa.

In effetti, ancor oggi è solo nell'ambito delle attività di sorveglianza dell'attuazione del FSE che si assiste ad un utilizzo sistematico degli *output* conoscitivi e delle riflessioni valutative, con la possibilità di influire sulla programmazione delle risorse disponibili. In generale, al di fuori del FSE, nonostante il progressivo affinamento del sistema di accreditamento, la valutazione dei risultati (gradimento degli utenti, esiti formativi e occupazionali) continua ad avere scarsi effetti diretti sulla revisione della programmazione a livello di sistema; ciò anche a causa del fatto che essa tende ad essere utilizzata soprattutto a fini strumentali, per selezionare gli enti accreditati o per impostare un sistema di premialità degli stessi.

Lo scenario che emerge, un po' in tutta Italia, è quello di un'ampia ma disomogenea diffusione delle attività di monitoraggio, anche di qualità, non sempre sufficientemente conosciute dai potenziali utenti o in grado di essere messe a regime o fare sistema. La frammentazione delle attività ha sinora ostacolato lo sviluppo di un sistema maturo di valutazione, mentre l'offerta formativa è cresciuta sensibilmente nel numero e nelle tipologie di strutture presenti nei diversi territori regionali. Ulteriori elementi di complessità si rilevano in presenza dei processi di decentramento, che in alcuni casi hanno dato vita a molteplici sistemi informativi, ma utilizzati solo in parte per ricostruire lo scenario complessivo a livello regionale. Da qui l'esigenza di una *governance* co-partecipata con i territori che ottimizzi i processi formativi sulla base di una valutazione coerente dal punto di vista metodologico, multi-attore e quindi in grado sia di promuovere azioni sinergiche di assistenza tecnica per la progettazione e l'attuazione di servizi integrati di istruzione, formazione, lavoro, sia di fornire indicazioni utili per la formazione degli operatori o implementare la ricerca e lo sviluppo di nuovi servizi e strumenti d'intervento.

In quest'ottica di sistema cercano di inserirsi i processi in atto volti a integrare o uniformare, secondo standard di qualità condivisi, i molteplici dispositivi di monitoraggio e valutazione presenti sul territorio, spesso legati a soggetti istituzionali o canali di finanziamento diversi (comunitari, nazionali, regionali, provinciali). A fronte del grande patrimonio di informazioni disponibili, caratterizzato da problematiche di qualità e di coerenza, tali processi dovranno sempre più fare leva su modalità standardizzate di produzione, gestione e accesso ai dati su scala regionale e nazionale.

In particolare, dall'indagine emerge come lo scambio di informazioni amministrative possa contribuire allo sviluppo di una maggiore trasparenza del mercato della formazione e del lavoro e del funzionamento delle istituzioni di riferimento. Esso si colloca a valle di una pluralità di filiere di processi che lo rendono possibile, tra cui la gestione e l'implementazione decentrata dei sistemi informativi locali, la realizzazione di protocolli di scambio, l'individuazione di misure di valutazione d'impatto e dei target prioritari, lo sviluppo di infrastrutture *ad hoc* per la gestione e l'utilizzo delle informazioni basate sull'integrazione e interoperabilità delle basi informative, statistiche e amministrative¹⁴. È questo un modello operativo di *governance* che risponde

¹⁴ Cfr. Ministro per la Coesione territoriale, d'intesa con i Ministri del Lavoro e delle politiche sociali e delle politiche agricole, alimentari e forestali, *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*, 2012. L'obiettivo Occupazione (Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori) è articolato in

ai bisogni degli utenti e degli operatori, ma che stenta a decollare, soprattutto a causa della persistenza di rigidità organizzative e di un uso poco mirato delle opportunità offerte dalla rete e dalle nuove tecnologie ICT (*Information and Communication Technology*).

Uno dei sistemi formativi che sembra stia raccogliendo la sfida di pervenire a un modello di programmazione dell'offerta basato su risultati misurabili e su processi di produzione e rilascio dei dati standardizzati e interoperabili è quello messo a punto dalla Provincia autonoma di Trento, la quale ha riorganizzato le attività di *governance* della formazione conferendo all'Agenzia del lavoro la gestione di tutte le politiche attive e passive del lavoro. Questo sistema presenta una consolidata esperienza nella valutazione di impatto, volta a verificare se, in quale misura e per quali soggetti le azioni adottate hanno effettivamente migliorato le opportunità per le imprese e per le persone. Pertanto vengono esplicitati, secondo criteri empirici, i risultati attesi per orientare il focus della valutazione di impatto. L'avvio di questo tipo di valutazione contemporaneamente all'attività di programmazione contribuisce a inserire gli esiti valutativi nelle scelte e nel confronto sulle politiche attive del lavoro.

A tal riguardo, emerge che i sistemi formativi più maturi hanno valutato l'efficacia delle politiche attive - anche con riferimento all'aumento dei lavoratori percettori di ammortizzatori sociali in deroga provocato dalla crisi -, tramite dispositivi strutturati e integrati, che hanno preso in considerazione diversi tipi di dati (amministrativi e/o campionari) e ambiti di osservazione. Tali valutazioni tendono, infatti, a comprendere l'adeguatezza rispetto ai bisogni estremamente diversificati degli utenti sia dei servizi offerti (percorsi di orientamento alle scelte formative, accompagnamento al lavoro, consulenza all'autoimpiego), sia della rete degli operatori abilitati ad erogare tali servizi, oppure a verificare se gli strumenti adottati (cataloghi per la formazione e sistemi informativi per la tracciabilità delle operazioni) possono garantire tempi certi di attivazione dei servizi e correttezza gestionale.

Un altro aspetto rilevante è l'implementazione di forme innovative ed efficaci di collaborazione tra amministrazione e rete delle imprese locali, basate sulla compartecipazione alla valutazione degli esiti delle iniziative, in particolar modo nei settori della prima formazione e nell'alta formazione. A tal riguardo, si rileva che la Regione Emilia-Romagna si rapporta sistematicamente con il sistema imprenditoriale, con le Parti sociali e con gli enti di formazione, al fine di confrontarsi sul realizzato e restituire informazioni utili per attuare azioni correttive e migliorare la programmazione dei futuri interventi. L'offerta formativa viene definita insieme alle imprese e, in questo modo, i ritorni sono misurabili in termini di "rispondenza ad esigenze espresse". Il rapporto diretto tra aziende e soggetti attuatori si riscontra soprattutto nell'ambito dell'ITS (Istruzione tecnica superiore). Inoltre, gli esiti valutativi sono letti in stretto raccordo con le analisi sull'evoluzione del mercato del lavoro, ottimizzando così la riprogrammazione degli interventi e la concentrazione di sforzi e risorse, anche con riferimento alla strategia Europa 2020. Il sistema di relazioni con le imprese nella Re-

risultati misurabili a condizione che sia realizzato un forte investimento sui sistemi informativi del lavoro a livello territoriale e centrale e sulla loro interoperabilità.

gione Veneto trova un suo spazio istituzionale nella "Commissione regionale per la concertazione tra le Parti sociali" che svolge funzioni di valutazione anche sulle politiche in materia di istruzione-formazione e orientamento. Le reti territoriali sviluppate hanno consentito di migliorare la valutazione degli esiti degli interventi in termini di competenze acquisite, con particolare riguardo ai percorsi formativi destinati ai beneficiari delle misure a contrasto della crisi. Il modello di valutazione *ex post* prevede valutazioni a cadenza annuale e centrate sul confronto con i rappresentanti delle imprese, anche per quanto riguarda i tirocini aziendali.

La crescita di interventi complessi di innovazione destinati alle imprese e al miglioramento del capitale umano, finalizzati a sviluppare la progettualità di carattere scientifico e tecnologico o a valorizzare le realtà locali tramite nuovi metodi di selezione dei progetti più rispondenti ai bisogni territoriali (ad esempio, concorso di idee, stimolo alla domanda pubblica), richiede un utilizzo crescente di modelli valutativi multidimensionali e multi-attore, in quanto maggiormente in grado di rappresentare i punti di forza e le potenzialità degli attori chiave del territorio o l'adeguatezza delle partnership tra scienza, impresa e istruzione attivate. A tal riguardo, ad esempio, la Regione Emilia-Romagna, nel quadro degli interventi a sostegno della ricerca applicata/precompetitiva e del capitale umano di eccellenza, per l'Azione *Spinner* prevede nuovi metodi di valutazione d'impatto per lo sviluppo dei modelli di trasferimento tecnologico, di ricerca e innovazione. Nell'ambito degli interventi di innovazione degli strumenti di *governance* dei programmi per lo sviluppo locale, la Regione Abruzzo indica il progetto VIPAL (Valutazione d'impatto delle politiche attive del lavoro). Anche nelle regioni Toscana, Veneto, Umbria, Lazio e Basilicata si riscontra un certo interesse per il tema della valutazione dell'innovazione.

6.5 Le filiere oggetto della valutazione

I sistemi di monitoraggio e valutazione più strutturati pongono maggiore attenzione ai percorsi per il diritto-dovere all'istruzione e formazione, per l'istruzione e formazione tecnica superiore, per l'alta formazione e per le fasce deboli, cercando di coglierne i risultati attraverso un approccio valutativo integrato.

Nel segmento del diritto-dovere, le Regioni Liguria e Lombardia hanno predisposto specifici strumenti di valutazione dell'apprendimento e della soddisfazione degli utenti. Gli indicatori cercano di quantificare anche il livello di partecipazione della comunità locale alle attività di formazione e/o orientamento (famiglie, imprese, associazioni).

Anche la Regione Piemonte investe molto nei suddetti percorsi, in considerazione della particolare tipologia di utenza, e la specificità del monitoraggio è rivolta anche a comprendere se gli strumenti a supporto della tenuta dei corsi siano realmente efficaci (azioni di sostegno motivazionale, laboratori per il recupero degli apprendimenti). La Regione Emilia-Romagna manifesta un forte interesse per l'impatto degli interventi in ambito leFP, agganciato al fenomeno della dispersione scolastica e delle

successive difficoltà di reinserimento lavorativo. L'operato degli enti in questo ambito è molto presidiato. Nei percorsi che prevedono attività di tirocinio, nei limiti del tempo e delle risorse disponibili, vengono effettuate a campione visite di controllo e monitoraggio *in itinere* nelle imprese per verificare la presenza e l'adeguatezza di alcuni ruoli previsti (ad esempio, il tutor aziendale).

Per quanto riguarda l'IFTS (Istruzione e formazione tecnica superiore), i sistemi di monitoraggio e valutazione più strutturati cercano di individuare nuove strategie e linee guida nell'ambito dei Poli Tecnico Professionali, strutture complesse che vedono la partecipazione di scuole, organismi di formazione e imprese.

La Regione Friuli Venezia Giulia, ad esempio, all'interno del polo IFTS "Economia del mare", ha commissionato al valutatore indipendente un'indagine *ad hoc* sulla soddisfazione delle imprese rispetto alle competenze acquisite dai partecipanti agli interventi promossi.

La Regione Emilia-Romagna monitora le esigenze delle imprese che fanno parte della rete politecnica regionale, articolata in tre ambiti di intervento (fondazioni ITS, IFTS e formazione superiore), nonché le modalità realizzative delle attività, cercando di valutarne anche l'impatto. L'analisi dei dati ricavati dal processo valutativo è realizzata con risorse interne, mentre la valutazione dei segmenti specifici si avvale di un'assistenza tecnica esterna.

Un'altra filiera oggetto di valutazione è l'alta formazione, dove il focus è sulla qualità del processo, sulle ricadute occupazionali e sulla rilevanza delle reti di soggetti coinvolti. Ad esempio, la Regione Emilia-Romagna valuta *in itinere* il tipo (formale o informale), i nodi e le ricorrenze delle reti.

Nell'ambito della formazione continua, la natura e la breve durata degli interventi rendono più difficile realizzare un monitoraggio sull'effettiva qualità delle azioni. In questo segmento, il sistema di valutazione dipende, oltre che dalle caratteristiche di programmazione e di realizzazione dei percorsi formativi, soprattutto dal sistema di relazioni tra i diversi *stakeholder* sui territori che orientano gli oggetti stessi della valutazione in funzione di priorità e peculiarità del sistema di domanda-offerta della formazione. Si rilevano, inoltre, alcune caratteristiche trasversali, critiche in molte realtà territoriali, quali le fragilità nel sistema di relazioni, la scarsa conoscenza da parte degli imprenditori delle norme e delle opportunità formative specifiche, la difficoltà per le imprese ad accedere a un sistema di rete. In questo contesto, non stupisce che in alcune realtà sia scarso o assente l'utilizzo di strumenti di valutazione in grado di misurare il livello di efficacia degli interventi, soprattutto in relazione alle ricadute sul lavoro e sul territorio. Tuttavia, si registrano diverse iniziative volte al miglioramento dei dispositivi.

La Regione Veneto intende avviare nuove modalità di rilevazione della qualità dei risultati, finalizzate al riconoscimento delle competenze acquisite come esito di attività esercitate in contesti esperienziali di lavoro, mentre la Regione Liguria sta predisponendo, all'interno di una sperimentazione già in atto, un sistema di valutazione focalizzato sulle ricadute di carattere organizzativo.

Nella Regione Umbria, le finalità dell'Accordo per lo sviluppo prevedono anche la messa a punto, con l'apporto attivo di tutti i soggetti coinvolti, di un quadro cono-

scitivo d'insieme, quantitativo e qualitativo, del sistema regionale di formazione continua, periodicamente aggiornabile, che costituisca una fonte di conoscenza per l'individuazione delle strategie di sviluppo e la qualificazione dell'offerta formativa e per l'elaborazione delle politiche regionali. A tale scopo, le parti hanno concordato di attivare un Osservatorio permanente sulla formazione, che ha anche compiti di monitoraggio e valutazione.

Nella Regione Campania, i percorsi di formazione continua prevedono che i referenti aziendali siano ricontattati a distanza di sei mesi dalla conclusione del corso, al fine di valutare le ricadute della formazione nei processi produttivi. Nella Regione Sardegna si rileva la necessità di pervenire a un sistema stabile di formazione continua, adottando focus valutativi sull'efficacia degli interventi per i lavoratori in termini di progressioni di carriera (retribuzione, inquadramento) e per le imprese sotto l'aspetto dell'innovazione e della competitività.

Nonostante la crescita di attenzione per la formazione continua, non sempre si percepiscono chiaramente i reali e i potenziali benefici che da questa potrebbero derivare, anche per la difficoltà da parte delle amministrazioni regionali e degli enti formativi a coinvolgere e ad instaurare rapporti consolidati con gli imprenditori, soprattutto delle piccole imprese. Si ritiene opportuno dare visibilità e valorizzare gli effetti positivi che la formazione continua esercita sulla competitività, attraverso un utilizzo più diffuso della valutazione *ex post*. A livello di sistema, si dovrebbe garantire una gestione di qualità del ciclo formativo che in quanto tale dovrebbe prevedere il coinvolgimento delle imprese anche nelle attività di valutazione, oltre che in quelle di pianificazione, attuazione e revisione della programmazione.

Infine, occorre evidenziare che alcune realtà, soprattutto quelle del Nord, si sono dotate di uno strumento di mappatura delle competenze e delle figure professionali particolarmente significative nel mercato del lavoro e che possono essere oggetto d'interventi formativi e/o di validazione da parte degli enti o di altri attori (imprese e centri per l'impiego).

Di seguito (tabella 6.1) si riportano le principali caratteristiche dei modelli di monitoraggio e valutazione che possono orientare le interpretazioni dei fenomeni descritti nei paragrafi precedenti.

Tabella 6.1 - Principali caratteristiche dei modelli di monitoraggio e valutazione nei sistemi di istruzione e formazione professionale

Regioni/P.A.	Abruzzo	Basilicata	Bolzano P.A.	Calabria	Campania	E. Romagna	F. V. Giulia	Lazio	Liguria	Lombardia	Marche	Molise	Piemonte	Puglia	Sardegna	Sicilia	Toscana	Trento P. A.	Umbria	Valle d'Aosta	Veneto	
Sistemi articolati e sistematici di M&V																						
Forte integrazione tra sistemi informativi su Fp e accreditamento																						
M&V apprendimento e soddisfazione utenti																						
Valutazione esiti occupazionali																						
Utilizzo risultati valutazione per la programmazione																						
Modelli valutativi integrati/partecipazione anche tramite reti																						
Focalizzazione sulla valutazione dei percorsi in diritto-dovere																						
Nuove strategie di M&V per la formazione tecnica superiore																						
Valutazione alta formazione																						
Valutazione formazione continua																						
Sistemi informativi su Fp in corso di revisione																						
Dispositivi non articolati o non sistematici di M&V																						

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

6.6 I nuovi bisogni e le prospettive di sviluppo della valutazione

I sistemi regionali, pur facendo leva sulle proprie specificità ai fini del miglioramento dell'offerta, manifestano l'esigenza di una maggiore omogeneizzazione dei modelli di valutazione, a partire dalla diffusione e assimilazione delle buone pratiche, pur esistenti, nella prospettiva di rafforzare i dispositivi di autovalutazione e preallarme, gli indicatori di prestazione, nonché la pertinenza, sistematicità e coerenza dei dati.

In questo contesto, è possibile posizionare i sistemi di monitoraggio e valutazione lungo un *continuum* che ha ai suoi poli un basso e un alto livello di efficacia in relazione alla capacità di valutare in modo sistematico, integrato e misurabile processi, prodotti, risultati, impatti. Nel Nord sono presenti sistemi complessivi, dal carattere più strutturato e consolidato, mentre il Sud, ma anche alcune regioni del Centro, mostrano attività sporadiche, poco articolate e coerenti tra loro, focalizzate più sulla valutazione operativa che su quella strategica o di *policy*. Tuttavia, anche in presenza di solide metodologie e strumenti di valutazione, gli esiti delle analisi, in termini di leggibilità e usabilità, possono essere a volte poco rilevanti per l'insufficienza di risorse dedicate.

Nei sistemi più maturi o robusti, il monitoraggio costituisce un fondamentale supporto tecnico per l'espletamento delle diverse fasi del ciclo di valutazione/controllo, che riguardano l'identificazione degli obiettivi, la verifica periodica dei risultati, l'analisi degli scostamenti e l'identificazione degli interventi correttivi, le attività di *reporting* e *feedback*. Tale ciclo, però, dovrebbe essere applicato sistematicamente a ciascuna delle fasi in cui si articola il processo di valutazione: *ex ante*, *in itinere*, *ex post*. In questi sistemi, a fronte di un definitivo superamento dell'autoreferenzialità, la valutazione svolge una funzione di sviluppo e innovazione, perché è centrata sul presidio delle condizioni di successo necessarie per migliorare l'impatto dell'offerta, secondo una logica olistica, che considera tutte le variabili in gioco¹⁵.

Rispetto all'efficacia della valutazione, i sistemi meno robusti mostrano una serie di difficoltà di natura metodologica e organizzativa, che limitano la definizione delle finalità valutative e l'identificazione dei destinatari e degli utenti del sistema di valutazione, la semplificazione degli strumenti di rilevazione (questionari, *checklist*), lo sviluppo di elaborazioni non solo statistiche, in grado di entrare nel merito delle relazioni tra i fenomeni, la tempestività del *feedback* agli utenti del sistema. In diversi casi, all'analisi del livello di raggiungimento degli obiettivi prefissati non segue l'approfondimento delle variabili che influenzano i risultati degli interventi lungo l'intero processo formativo, facendo aumentare o diminuire la probabilità di successo dell'in-

¹⁵ In questa logica si posiziona il modello ISFOL per la valutazione della qualità dell'offerta formativa territoriale, basato sui seguenti criteri: rispondenza della pianificazione strategica ai fabbisogni di professionalità del territorio attraverso una visione condivisa dai soggetti interessati; equità dell'offerta di Istruzione e formazione professionale (IeFP) rispetto ai fabbisogni dell'utenza; efficacia relativa delle politiche e degli interventi di IeFP; sostenibilità, ovvero rafforzamento della *capacity building* delle Amministrazioni responsabili delle politiche di IeFP. Cfr. ISFOL, *Valutare la qualità dell'offerta formativa regionale. Un quadro di riferimento*, Roma, ISFOL, 2010; ISFOL, *La valutazione della qualità dei sistemi formativi: aspetti metodologici e strumenti applicativi*, Roma, ISFOL, 2005; ISFOL, *Approccio alla valutazione della qualità dei sistemi formativi*, Roma, ISFOL, 2003.

tervento in termini di sviluppo sociale ed economico di individui, imprese e territorio. I criteri di efficienza, quindi, prevalgono su quelli di efficacia. A fronte di queste criticità, i sistemi regionali e provinciali hanno già intrapreso o stanno per avviare processi di miglioramento, anche se con modalità e tempi differenti, che da un lato tendono ad allineare i sistemi di valutazione agli indicatori europei di riferimento, dall'altro a potenziare il coordinamento funzionale tra il personale addetto, la diffusione degli esiti della valutazione e la collaborazione sistematica tra valutatore indipendente e referenti dell'amministrazione.

Per quanto riguarda la valutazione d'impatto, in diversi casi le analisi cercano di comprendere se gli interventi realizzati hanno apportato miglioramenti stabili all'interno dell'organizzazione del beneficiario, in termini di aumento dei livelli di competenze di progettazione a livello internazionale, di promozione e inserimento in reti locali, nazionali ed europee o di qualificazione dell'offerta (metodologie, strumenti, tecnologie didattiche, competenze dei formatori). Le *dimensioni valutative dell'impatto* meno praticate, ma comunque ritenute fondamentali per il miglioramento dell'offerta, riguardano la capacità di analisi e interpretazione dei fabbisogni, il grado di diversificazione/ampliamento dell'offerta formativa dell'ente, così come la capacità di validare e/o certificare le competenze acquisite e quella di agire sulle scelte/orientamenti delle *policy* di istruzione e formazione. Un'altra dimensione riguarda la capacità di favorire le strategie delle amministrazioni pubbliche per lo sviluppo economico e sociale, tramite iniziative di *capacity building* svolte in diversi contesti: partenariato, rafforzamento del ruolo ed efficacia dei servizi per l'impiego, scambio transnazionale e interregionale per l'implementazione di buone pratiche di *policy*. Diventa inoltre sempre più cruciale valutare gli esiti degli interventi di innovazione¹⁶, le cui caratteristiche di non uniformità spesso rendono incerta l'individuazione dei fattori d'impatto, tenendo presente il complesso sistema di relazioni attivato nel contesto territoriale, in particolare la qualità e quantità di interazioni tra attori pubblici e privati, università, piccole e medie imprese, intermediari finanziari ed altri soggetti rilevanti su scala locale. Si tratta di presidiare in misura maggiore il successo dell'inserimento nel sistema delle imprese di capitale umano di eccellenza in relazione a quanto e come la rete territoriale potenzi le azioni formative ed organizzative e gli strumenti di agevolazione finanziaria e/o mobilità.

L'indagine, inoltre, ha messo in rilievo la crescente attenzione da parte dei sistemi formativi regionali alle indagini di *placement*, volte a garantire migliori chance occupazionali tramite una corretta valutazione dell'efficacia degli interventi via via introdotti. Questa esigenza è spesso collegata al fatto che la formazione rappresenta

¹⁶ Cfr. ISFOL, *Il contributo del FSE 2007-2013 alla costruzione dei sistemi regionali di innovazione. Prospettive per la valutazione*, Roma, ISFOL, I libri del Fondo sociale europeo, 2014. Gli interventi individuati negli avvisi/bandi per l'innovazione, implementati nel periodo 2008-2012 a valere sui POR FSE, sono stati riclassificati secondo la seguente tassonomia: Capitale umano di eccellenza, Nuova conoscenza (progetti di ricerca e di sviluppo sperimentale con prevalenza per quelli di ricerca industriale), Rafforzamento delle capacità innovative delle imprese, Reti di cooperazione tra le istituzioni di ricerca, il mondo produttivo e le istituzioni locali, Creazione di nuove imprese ad alto contenuto tecnologico (processi di *spin-off*, accademici e aziendali), Innovazione in campo sociale.

oggi la prima tappa del difficilissimo percorso di ricollocamento dei disoccupati over 45 con bassa scolarizzazione. A tal riguardo, emerge un quadro valutativo eterogeneo, in diversi casi privo di evidenze empiriche degli effetti degli interventi, che rispecchia una struttura normativa di riferimento frammentata tra competenze diverse a livello nazionale, regionale e provinciale. Risulta, pertanto, difficile valutare l'efficienza e l'efficacia dell'intervento, cioè se ha raggiunto gli obiettivi predeterminati tenendo conto dell'impiego di risorse che comporta. In alcuni sistemi regionali, gli studi sull'impatto delle politiche attive non sono ancora sviluppati oppure producono valutazioni poco sistematiche o poco efficaci perché prive di un "gruppo di controllo" selezionato prima dell'attuazione dell'intervento. In questi casi, ovviamente, il rischio di distorsioni sull'attribuzione di eventuali incentivi a sostegno delle misure risulta essere più elevato.

È opportuno considerare che nella programmazione FSE 2014-2020 le indagini valutative sull'evoluzione della condizione occupazionale e professionale degli individui assumeranno un ruolo cruciale, in quanto dovranno contribuire in modo sistematico e misurabile alla rappresentazione delle realizzazioni, dei risultati e degli impatti riguardanti gli interventi volti a contrastare gli elevati tassi di disoccupazione, anche in funzione della riprogrammazione degli interventi¹⁷. Pertanto le amministrazioni regionali e provinciali dovranno potenziare le analisi sull'esito occupazionale in termini di condizione raggiunta, tempi di collocamento e caratteristiche dell'eventuale inserimento lavorativo (posizione professionale e contrattuale), utilizzando possibilmente indicatori internazionali condivisi. L'elaborazione, lo scambio e la diffusione dei dati sul *placement* dovranno essere favoriti attraverso l'integrazione degli archivi e delle banche dati esistenti a livello nazionale, regionale, settoriale e il raccordo con la dorsale informativa unica¹⁸.

I cambiamenti sopra delineati mettono in gioco l'efficacia della *governance* dei sistemi formativi regionali, ossia la capacità di disegnare e gestire l'allargamento dei soggetti pubblici e privati coinvolti nei processi decisionali, anche con interessi divergenti, tramite un processo di interazione complesso e dinamico, soprattutto in presenza di politiche decentralizzate. Si tratta di una *governance multilivello* dei sistemi di istruzione, formazione, lavoro che esige sia la diffusione di servizi e procedure di valutazione appropriati, anche in relazione ai processi nazionali di progettazione, sviluppo e infrastrutturazione di sistemi conoscitivi condivisi per lo scambio, l'elaborazione e la diffusione dei dati disponibili sulle diverse *policy* (ad esempio, per il contrasto alla dispersione scolastica, per l'apprendimento permanente, per le poli-

¹⁷ Cfr. Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, *Accordo di partenariato. Italia, 2014*; Ministro per la Coesione Territoriale, *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*, 2012. Per ridurre il rischio che alla spesa e alla realizzazione fisica non seguano benefici per i cittadini, il lavoro, le imprese, in questi documenti si sottolinea la necessità di formulare gli obiettivi in termini di risultati attesi delle azioni previste, in modo che siano osservabili e verificabili attraverso indicatori di risultato. Altre indicazioni di metodo per lo sviluppo dei programmi operativi riguardano i *tempi previsti e sorvegliati*, la *trasparenza e apertura* delle informazioni prodotte, la *mobilitazione dei soggetti interessati e del partenariato* (parti economiche e sociali, tutti i soggetti che dalle azioni sono potenzialmente influenzati o che alle azioni possano dare un contributo di conoscenza), la *valutazione di impatto*, il *forte presidio nazionale*.

¹⁸ Cfr. la Legge n. 92/2012 sulla riforma del mercato del lavoro.

tiche attive del lavoro), sia la qualificazione e l'*empowerment* delle istituzioni, del personale e degli *stakeholder* interessati¹⁹. È opportuno implementare modelli di valutazione in grado di cogliere i fenomeni osservati nella loro interezza, centrati non solo sugli esiti di attuazione e implementazione, in relazione al volume delle azioni intraprese e al valore delle spese, ma anche sui risultati d'impatto in termini di competitività, di inclusione²⁰ e di innovazione, cruciali per la realizzazione nei territori della strategia Europa 2020 volta alla crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

¹⁹ Le strategie dell'attuale programmazione FSE per il miglioramento della *governance* complessiva del settore di istruzione e formazione, fanno riferimento all'estensione e alla messa a regime su tutto il territorio nazionale del Sistema Nazionale di Valutazione. Quest'ultimo svolgerà un servizio fondamentale di rafforzamento del sistema Paese, aiutando ogni scuola/istituzione formativa a monitorare gli indicatori di efficacia e di efficienza dell'offerta e a spingersi in direzione di un progressivo miglioramento. L'ampliamento delle prove disciplinari volte a monitorare il rendimento degli studenti – attualmente ristrette all'italiano e alla matematica – anche ad altre competenze di base e trasversali, potrà inoltre offrire un importante contributo all'accrescimento delle competenze dei giovani, nella prospettiva del loro inserimento nel più ampio mercato del lavoro europeo e globale. Cfr. *Regolamento sul sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione*, approvato dal Consiglio dei Ministri l'8 marzo 2013.

²⁰ La programmazione FSE prevede anche attività di formazione sulla valutazione degli aspetti sociali negli appalti pubblici, con riguardo all'inserimento occupazionale delle persone con disabilità e dei soggetti svantaggiati, e l'utilizzo di indicatori appropriati di rendicontazione sociale.

7. L'impatto della crisi sulla strutturazione dell'offerta formativa delle regioni

7.1 Le linee di tendenza e gli elementi per una lettura di carattere trasversale dei risultati

Nel capitolo che segue vengono enucleate una serie di linee di tendenza emergenti dal segmento dell'indagine basata sui *focus group*. Va sottolineato in proposito come la capacità dei sistemi formativi di accompagnare adeguatamente le molteplici forme di transizione cui è soggetta un'utenza sempre più variegata sembra segnalarsi come un elemento progressivamente centrale per valutarne il grado di qualità e di efficacia. Si tratta di processi differenziati di transizione che caratterizzano sempre più le biografie individuali e il loro effetto sulla permeabilità e inter-operabilità dei sistemi. Le diverse forme di transizione rinviano alla centralità del concetto di mobilità, così com'è andata trasformandosi negli anni recenti. Caratterizzata a lungo da un'accezione spiccatamente spaziale e geografica, quest'ultima è andata assumendo via via nuovi contorni semantici e molteplici dimensioni applicative. Ad essersi dinamicamente moltiplicate non sono solamente le sfere interessate dalle nuove forme di transizione, dallo studio al lavoro, alle dinamiche di apprendimento lungo il corso della vita in genere. Anche i confini interni al sistema della VET (*Vocational Educational Training*) tendono a riconfigurarsi conseguentemente. Secondo un approccio ispirato all'apprendimento permanente, la mobilità formativa assume i caratteri di una progressione nel tempo e nello spazio, segnata da percorsi di sviluppo professionale e sociale di volta in volta individuati e attuati. La progressiva centralità riconosciuta al soggetto che apprende richiede sempre più che divenga agevole valicare i confini tra i diversi sottosistemi della sfera educativa, un tempo rigidamente marcati.

7.2 L'architettura e la sostenibilità dei sistemi

Nel percorrere trasversalmente la lettura degli esiti dell'attività ricognitiva attuata mediante *focus group*, un primo filone emergente verte sul mercato divario territo-

riale. A conferma di quanto evidenziato da precedenti analisi (Gaudio, 2012) si scorge una tendenza riguardante la forte e tuttora persistente differenziazione e divaricazione tra gli scenari territoriali che caratterizzano il Centro-nord e il Mezzogiorno del Paese. Il divario tra la conformazione degli assetti del sistema dell'offerta, delle sue modalità di *governance*, tra gli stadi di sviluppo dei dispositivi per la lettura dei fabbisogni, così come della struttura delle relazioni con il mondo delle imprese, segnala il persistere di un ampio grado di disomogeneità, esaltata dalla congiuntura critica e dai bisogni professionali di nuova generazione cui rinvia. Ad essere interessato è in particolare il livello di sostenibilità dei sistemi, la loro capacità di risposta a una domanda progressivamente differenziata, proveniente sia da utenze tradizionalmente a contatto con la rete delle agenzie formative, sia da nuovi pubblici portatori di fabbisogni peculiari, ad iniziare dai lavoratori colpiti dagli effetti della crisi economico-finanziaria. Parallelamente a questa frattura per così dire orizzontale, si scorgono linee di divaricazione, particolarmente nel Centro-nord, tra amministrazioni che hanno iniziato a far evolvere i sistemi in modo da renderli reattivi e proattivi verso lo scenario di crisi, nel breve e nel medio termine, e realtà che sembrano stentare maggiormente a far divenire la crisi una leva per il ridisegno dei sistemi dell'offerta a venire.

Anche nel caso si vada applicando una logica orientata all'analisi della *governance* multilivello, il panorama nazionale evidenzia una marcata differenziazione tra aree regionali, con l'adozione di modelli fortemente eterogenei. La delega alle province relativamente ad alcune competenze in tema di formazione professionale (o come nel caso delle Marche, di attribuzione completa), trova conferma in buona parte dei contesti regionali analizzati, con la sola eccezione della Sicilia. Sotto il profilo del giudizio espresso dalle parti e dalle agenzie formative, si registrano notevoli segnali di criticità, trasversalmente alla ripartizione Nord-sud. Fra i tratti generali che accomunano realtà differenziate per collocazione geografica, si distinguono alcuni elementi comuni di criticità, quali ad esempio la parziale o non sufficientemente regolata sovrapposizione di competenze tra livello regionale e provinciale, segnatamente nell'analisi dei fabbisogni. Inoltre, costituisce un elemento di stress del sistema la forte differenziazione tra regolamenti della bandistica provinciale, che impone alle agenzie formative una moltiplicazione di adempimenti di carattere formale, oltre ad un'eterogeneità che non di rado si percepisce circa le modalità con cui si procede all'individuazione delle figure professionali e dei profili di competenze da inserire nella programmazione e finanziati dall'ente pubblico.

La pronunciata differenziazione su base territoriale si ripropone qualora si prenda in esame lo sviluppo delle diverse filiere formative. Da un lato l'elevato grado di differenziazione ha prodotto un altrettanto pronunciato livello di adattamento della conformazione delle filiere agli scenari regionali, non di rado anche ai molteplici livelli provinciali. In tal senso la logica che ha accompagnato il processo di decentramento, ispirata al principio di sussidiarietà, ha contribuito a fornire il sostrato per un'efficace coniugazione tra assetti dei sistemi e modelli e traiettorie di sviluppo locale. Dall'altro lato le parti e le agenzie formative, in particolare quelle diffuse sull'intero territorio nazionale, segnalano la presenza di sistemi di filiera a volte eccessivamente

differenziati da regione a regione, con il rischio che la frammentarietà si traduca in un elemento di instabilità e di riduzione del grado di sostenibilità ed integrazione dei sistemi dell'offerta.

Circa lo sviluppo delle politiche formative e la loro relazione con gli effetti prodotti dalla crisi, si distingue, come direttrice degli approcci a maggior contenuto di innovazione, la connessione delle molteplici politiche di settore entro un quadro unitario e l'assunzione della centralità di un approccio complessivo e sistemico ai temi dell'apprendimento, del lavoro, della coesione sociale e delle pari opportunità. Ciò significa che in un'ampia porzione del Paese si va verso una sempre maggiore integrazione strutturale tra le politiche che hanno per oggetto lo sviluppo del sistema socio-economico, di cui la formazione professionale costituisce una componente centrale. Nello specifico, si vanno sviluppando crescenti forme di raccordo, in sede programmatica, tra le politiche dell'istruzione, della formazione, le politiche attive e passive del lavoro, lo sviluppo della rete dei servizi per l'impiego e le politiche per l'innovazione. Si rileva inoltre il dispiegarsi di processi in cui vengono ad essere ricompresi all'interno di un disegno organico di sviluppo anche parte degli interventi che afferiscono alla sfera delle politiche sociali, ad esempio le azioni previste in materia di riqualificazione delle fasce svantaggiate. In questo senso, da parte dell'istituto regionale in molti casi è in corso di definizione - e in parte di implementazione - un'azione volta ad inserire le molteplici politiche dirette allo sviluppo socio-economico, ivi compresa quella riguardante il sistema della formazione, all'interno di una visione unitaria, che consenta di ottenere un effetto moltiplicatore mediante l'azione su convergenti, se pur distinti, piani d'intervento.

Più in generale, all'interno di una buona parte delle realtà regionali, si avverte come sia in corso uno slittamento dei sistemi dalla centralità dell'offerta a quella della domanda, in linea con i processi avvertibili ed attestati sul piano internazionale. Nondimeno, tale processo di modernizzazione dei sistemi fa scorgere, insieme al suo potenziale di positività, legato alla maggiore possibilità di adeguare l'esperienza formativa alle reali e peculiari necessità dell'utenza, anche una carica più prettamente ambivalente. Da un lato è indubbio che la prospettiva sia quella di favorire da parte dell'utenza la possibilità di una navigazione professionale (Le Boterf, 1997), in cui le persone, sempre più attive e responsabili rispetto al proprio futuro professionale, debitamente formate, devono essere in grado gestire le transizioni (di carriera, di studio, di condizione sociale). In tal caso divengono centrali competenze che le pongano in grado di compiere ricorsivamente il punto sulla situazione, fissare obiettivi realisticamente perseguibili in termini di acquisizione di competenze e trovare presso contesti di apprendimento difforni le competenze ricercate (o le loro componenti, ragionando in termini di *learning outcomes*), per facilitare un tempestivo e ragionato riposizionamento sul mercato del lavoro. Ciò comporta pertanto un ribaltamento della prospettiva, come la si intendeva sino a un passato recente, con una forte centrazione posta sull'utente. È tuttavia da considerare che solo in parte gli individui al momento risultano in possesso delle competenze orientative e di contenuto atte ad analizzare e discriminare tra bisogni differenziati. In questa situazione, la regolazione della domanda rischia di vedere accentuati gli elementi problematici.

Indubbiamente la crisi solleva una serie di problemi strutturali per i sistemi della formazione professionale. Questi devono poter rispondere in termini tempestivi e diffusivi ai fabbisogni che si segnalano sul fronte del breve periodo, facendo acquisire le competenze spendibili a breve, in particolare nella fase di crisi, provenienti prevalentemente da parte della domanda. Al tempo stesso si avverte l'esigenza di una regolazione dell'offerta, diversamente da quanto accaduto in passato, che guardi oltre il breve periodo e si ponga il problema, ad esempio, di fornire competenze di base più elevate alla popolazione adulta in età lavorativa, valorizzabili nel medio termine e trasferibili in molteplici ambienti di lavoro. In tal senso si pone la necessità, per le amministrazioni, di conciliare le esigenze di formazione provenienti da imprese e individui e la parallela esigenza che la formazione professionale, in concorso con il sistema di istruzione, possa coprire le esigenze connesse ai problemi generati da una profonda ristrutturazione del mercato del lavoro.

7.3 La rilevazione dei fabbisogni e il rapporto con il mondo delle imprese

In materia di modelli e dispositivi di analisi dei fabbisogni professionali e formativi, si riscontra con tutta probabilità il maggiore tasso di frammentazione e diversificazione tra contesti regionali. La differenziazione non si limita all'utilizzo di modelli e metodiche eterogenei, che in molti casi ad oggi non sono stati precisati, venendo quindi a mancare un sistema operativo per la lettura della domanda espressa dai territori. Ad una frammentazione di tipo orizzontale, che rinvia agli approcci di ordine metodologico, se ne associa una seconda di ordine verticale, con la moltiplicazione di modalità e prassi impiegate da parte delle province. Sotto tale profilo le parti e le agenzie formative esprimono un bisogno di riduzione della complessità e al tempo stesso la necessità che gli esiti delle attività di analisi siano tradotti ed impiegati in termini effettivi in sede di programmazione, senza rimanere, come in molti casi segnalati, un semplice esercizio di ricerca disancorata dalla definizione delle priorità formative. Una divaricazione si registra inoltre tra le regioni che hanno in corso una profonda revisione degli strumenti di analisi ed elaborazione in relazione al contesto variabile della crisi e altre che stentano a far evolvere i dispositivi di provata validità adottati nella precedente e del tutto diversa fase congiunturale.

Analogamente, in tempi di crisi la criticità connessa all'individuazione selettiva dei fabbisogni da parte delle aziende mette sotto stress i sistemi dell'offerta meno legati alle opzioni prescelte in fase di programmazione e più aperti al riconoscimento di fabbisogni rilevati direttamente entro i molteplici contesti aziendali. Secondo la logica distributiva che caratterizza tali sistemi – si pensi al sistema dei *voucher* – all'impresa viene riconosciuto il primato nella definizione del proprio fabbisogno, quale che sia la modalità di analisi mediante la quale tale richiesta sia stata individuata. Per così dire è la domanda dell'impresa che svolge una funzione di traino del sistema, originando successivamente a catena l'intera sequenza dei processi di orga-

nizzazione e di effettiva erogazione degli interventi formativi. In questo caso il posizionamento degli enti di formazione si è andato diversificando sulla base della domanda, espressa nelle diverse fasi congiunturali e quindi non priva di un carattere di contingenza. Le imprese rappresentano in tal senso i committenti del sistema, sia in forma diretta, nel caso disponga di infrastrutture e risorse umane adeguate, sia in forma indiretta, mediante il ricorso ad agenzie formative esterne. È evidente come un sistema così articolato manifesti forti criticità nelle fasi di crisi, quando la capacità dell'impresa di definire i propri fabbisogni risulta parzialmente compromessa, con il venir meno dei tradizionali criteri previsionali.

Concludendo con la dimensione dei rapporti con le imprese messi a punto nei diversi contesti regionali, la mappa si presenta assai variegata e complessa. Al di là delle sedi istituzionali deputate alla concertazione e all'ascolto della voce dei rappresentanti delle parti datoriali e sindacali, il fattore realmente discriminante sembra essere costituito dalla capacità espressa da alcune amministrazioni di introiettare le indicazioni e le osservazioni provenienti dalle imprese all'interno del sistema di programmazione dell'offerta formativa. I giudizi espressi dagli interlocutori testimoniano del fatto che in genere le sedi istituzionali, a livello regionale e provinciale, non sono più ritenute totalmente adeguate alla funzione che assolvono. La richiesta proveniente dalle parti e dai centri di formazione guarda alla necessità di perimetrare le sedi di dialogo e collaborazione sino al livello dei bacini dei Centri per l'impiego. Un secondo elemento discriminante sembra essere costituito dalla capacità delle amministrazioni regionali di governare i processi che si riferiscono alla funzione formativa dell'impresa, con una riconfigurazione della funzione e delle procedure di collaborazione entro i partenariati tra impresa ed agenzie formative. In questo spazio molti interlocutori vedono il germe di un nuovo sistema formativo, maggiormente incentrato sulla domanda, che caratterizzerà diffusamente gli scenari regionali del prossimo futuro.

7.4 Un'ipotesi di posizionamento dei sistemi regionali in base al grado di risposta espressa sulle variabili chiave dell'indagine

Per poter dar conto sinteticamente della situazione tendenziale che caratterizza i diversi contesti regionali ed esplorare le relazioni reciproche che vi intercorrono, considerandone il tipo di risposta alle nuove sfide poste dalla crisi economico-finanziaria, si introduce un quadro di riferimento articolato su un nucleo di variabili chiave. Se in un lavoro dell'OCSE (OECD, 2007) si insisteva su una costruzione di scenari per i sistemi educativi sulla base della dicotomia aperto/chiuso e ruolo trainante dell'offerta/della domanda, qui, in forma analoga, l'attenzione è posta sugli aspetti complessivi dei sistemi. Le variabili sono collegate da due assi che danno origine a quattro quadranti. Il primo asse rappresenta l'evoluzione del sistema dell'*education*, che si articola in due polarità, a seconda che tale risposta insista prevalentemente sulla crescita del sistema inteso in termini complessivi, secondo un approccio di tipo

olistico, oppure dia luogo prevalentemente a percorsi di sviluppo che interessano specifici settori e filiere. Il secondo asse prende in considerazione tre diverse dimensioni. *In primis* i sistemi di rilevazione dei fabbisogni, a seconda che siano più o meno modellizzati e correlati in forma sistematica agli scenari della crisi. In secondo luogo il rapporto con il mondo delle imprese, più o meno organico con i processi di programmazione e secondo una logica multilivello. Infine, le pratiche di valutazione, concentrate sull'impatto a livello di politiche e tendenzialmente di sistema, oppure prevalentemente di filiera. I quadranti delimitano lo spazio all'interno di un *contuum* che intercorre tra gli estremi delle quattro variabili considerate. Ciascun sistema regionale può essere pertanto posizionato nel diagramma e raffrontato con gli altri casi. In questa sede interessa soprattutto presentare in forma schematica gli aspetti legati ai livelli di risposta espressa dai diversi sistemi regionali, a partire dagli elementi qualificanti le politiche, i sistemi di *governance*, le pratiche strutturate di interazione tra attori, secondo il giudizio espresso dagli interlocutori nel corso dei *focus group* (tabella 7.1).

Tabella 7.1 - Tipo di risposta espressa dai sistemi educativi regionali in relazione agli effetti della crisi

Rilevazione dei fabbisogni: minore grado di modellizzazione minore rispondenza alla scarsa previsionalità degli scenari Rapporto con le imprese: bassa interazione con i processi di programmazione	APPROCCIO SISTEMICO		Rilevazione dei fabbisogni: maggiore grado di modellizzazione maggiore rispondenza alla scarsa previsionalità degli scenari Rapporto con le imprese: elevata interazione con i processi di programmazione
	Risposta ibrida	Risposta su base sistematica	
	Risposta limitata	Risposta settoriale	
	APPROCCIO PER FILIERA		

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

Risposta sistematica

Il quadrante in alto a destra delimita i casi di risposta espressi tendenzialmente su base sistematica, originati da una presenza congiunta di elementi di evoluzione complessiva e non settoriale del sistema - specie in contrasto agli effetti prodotti dalla crisi globale - e di processi di rendicontazione verso gli attori cui si accompagni un *feedback* effettivo e trasformativo sugli assetti portanti. Vi rientrano molti degli aspetti riscontrabili, nel giudizio degli intervistati, nei sistemi di Piemonte, Veneto, Provincia di Trento, Lombardia ed Emilia-Romagna. Sotto tale profilo si palesa la centralità dell'elemento dato dal ridisegno in corso dell'intera architettura dell'offer-

ta, in forma organica, sulla base dei mutati scenari. In tal senso la crisi, da momento emergenziale, è interpretata come fenomeno che ha assunto una caratterizzazione strutturale, ragione per la quale non è pensabile un ritorno al passato, ancorché venisse superata nel breve periodo la sua fase più acuta. In questo senso le politiche messe a punto negli anni recenti in tali contesti, nel giudizio unanime dei rappresentanti dell'ente pubblico, delle Parti sociali e degli organismi di formazione, sono destinate a tracciare una sorta di spartiacque anche per le future misure in materia di politiche attive del lavoro e delle loro intersezioni con il sistema della formazione.

In secondo luogo, prendendo in esame i modelli di rilevazione dei fabbisogni in uso e in fase di ulteriore affinamento, così come le articolazioni in cui si palesa il rapporto con il mondo delle imprese - in termini di grado di strutturazione e di direzionalità della comunicazione - le realtà regionali citate sembrano rientrare nel quadrante che esprime una risposta su base sistematica. L'analisi condotta ha messo in evidenza, per tali contesti regionali, oltre ad una sedimentata pratica di analisi dei fabbisogni, sia professionali che formativi, come attualmente siano allo studio modelli più affinati di quelli sviluppati in passato, che associno l'analisi sui dati provenienti dalle comunicazioni obbligatorie a ulteriori proiezioni sulle figure professionali. Le sperimentazioni più significative fin qui condotte, sulla base dei nuovi modelli di analisi allo studio, mostrano, infatti, come in diversi contesti regionali si sia dato avvio all'individuazione dei settori prioritari per l'intervento formativo sulla base di una serie di informazioni statistiche provenienti da fonti differenziate (*in primis* ISTAT, INPS, Unioncamere, Movimprese), per poi analizzarne dimensione e consistenza entro le distinte aree territoriali, a livello regionale e in taluni casi sino al livello provinciale. In molti casi la regione fornisce agli organismi di programmazione secondaria rappresentati dalle province una messe di informazioni utili riguardanti i dati reperiti da fonti molteplici, incrociandoli con repertori di figure professionali ed analizzando l'andamento nella fase di crisi. Oltre a ciò, si stanno mettendo a punto nuovi sistemi informativi incentrati sulla base dati costituita dalle comunicazioni obbligatorie, integrabili con ulteriori fonti, per i quali si prevede di sviluppare una serie di modelli statistici utili a comprendere come si stanno trasformando le professioni in relazione alla crisi e quali siano le tendenze riscontrabili, sia in atto che in prospettiva.

Risposta ibrida

Si dà luogo invece a una forma di risposta che potremmo definire ibrida (quadrante in alto a sinistra) qualora i due elementi che si è stabilito di isolare (rilevazione dei fabbisogni, rapporti con le imprese) si incrocino con la variabile che vede nell'evoluzione in termini olistici un vincolo posto a livello di sistema. In questo caso, tuttavia, il sistema di ricognizione dei fabbisogni viene considerato a più bassa strutturazione e connessione con gli scenari aperti dalla crisi, il coinvolgimento delle imprese è interpretato come meno strutturato e più marcatamente monodirezionale. Si tratta, quindi, di una forma di risposta che presenta tendenzialmente livelli differenziati, derivanti da dispositivi operanti a livello di sistema, tuttavia in presenza di un livello eterogeneo di risultati.

Molte delle caratteristiche dei sistemi di Liguria e Toscana, secondo quanto emerso nei *focus group*, rientrano in tale quadrante, con accentuazioni diverse e considerando che, in ogni caso, il posizionamento si colloca all'interno di un *continuum*¹. Nel giudizio delle Parti sociali e degli enti di formazione si ritiene che i due contesti regionali presentino una serie di elementi di eccellenza e innovatività, collocabili longitudinalmente entro il sistema. A fianco delle evoluzioni cui sono state interessate componenti cruciali del sistema formativo, si scorgono alcune criticità riconducibili a un non pieno dispiegamento dei dispositivi di indagine sui fabbisogni e una parziale capacità di coinvolgimento effettivo degli attori, in specie delle parti e delle agenzie formative, al di là delle sedi deputate ai processi di concertazione, ritenute in alcuni casi non pienamente efficaci in termini di risposta al mutato scenario introdotto dalla crisi.

In alcuni contesti regionali la lettura dei fabbisogni formativi è stata demandata *in toto* alle province che la esercitano confrontandosi con le Parti sociali e con il mondo imprenditoriale. A giudizio degli intervistati tale situazione sconta la difficoltà di mettere insieme risorse adeguate alla nascita di luoghi di ricerca e di analisi maggiormente sistematica ed a più ampio raggio.

In altre realtà regionali le parti e le istituzioni formative registrano una persistente problematicità nel fare sistema, con difficoltà di connessione tra i diversi livelli decisionali (regioni, province) riducendo potenzialmente la capacità di risposta ai fenomeni emergenti prodotti dalla crisi.

Risposta settoriale

Il quadrante in basso a destra circoscrive forme di risposta espresse tendenzialmente su base prevalentemente settoriale, che potremmo definire di tipo locale, ossia non derivanti da dispositivi operanti per l'intero sistema ma, per converso, da *policy* e sistemi di *governance* che al momento insistono prevalentemente sul piano delle filiere.

Ciò significa che, in forma non del tutto predicibile, accanto a forme di risposta maggiormente sistematica, si possono dare casi in cui vengano forme di congruenza più limitate tra sviluppo del sistema, utilizzo dei modelli di analisi dei fabbisogni, coinvolgimento delle imprese in termini organici e duraturi nel tempo. In questo ambito, secondo il giudizio degli interlocutori partecipanti ai *focus group*, rientrano, in termini generali, i casi relativi a Lazio, Marche e Puglia.

I rappresentanti delle parti e del mondo della formazione hanno messo in luce come all'interno di determinate filiere si sia operato positivamente, sia entro i settori maggiormente tradizionali della formazione professionale che nelle direttrici di sviluppo dei nuovi sottosistemi, quali ad esempio l'IeFP, così come nella nascita degli Istituti tecnici superiori e l'implementazione del nuovo apprendistato. In entrambi i casi le parti e gli organismi formativi ravvisano come gli enti regionali non abbiano definito compiutamente una serie di linee strategiche capaci di orientare l'offerta di forma-

¹ Ai fini di una corretta e completa interpretazione delle risultanze dell'analisi, va specificato che alla sessione di *focus group* tenutasi presso la Regione Toscana non hanno partecipato rappresentanti dell'ente regionale.

zione su base regionale. Parallelamente, la ricezione delle esigenze espresse dal sistema produttivo può risultare ancora problematica. In tal senso si osserva con una certa unanimità come sia opportuno che ci si orienti verso un approccio maggiormente organico alle politiche educative, che permetta di attivare le diverse competenze presenti sul territorio e di raccordare il sistema formativo ai processi di sviluppo su base regionale e locale.

Risposta limitata

Nell'ultimo quadrante (in basso a sinistra), sono raccolti i casi in cui le forme di risposta si presentano in forma maggiormente limitata, incrociando una relativa difficoltà ad operare in termini sistematici con uno sviluppo dei sistemi di lettura dei fabbisogni e di relazioni con le imprese, giudicati dagli interlocutori allo stadio di prima sperimentazione. Le maggiori attese da parte degli attori riguardano il fatto che sia dato nuovo impulso ai processi di riforma in atto, quale occasione per attuare le riforme non ancora completate.

Conclusioni

Uno dei caratteri distintivi dell'indagine OFP nasce proprio dalla sua impostazione metodologica: se la fase qualitativa dell'indagine ha consentito di raccogliere le riflessioni di un ampio panel di soggetti operanti a livello delle singole regioni (assessori al lavoro e alla formazione, dirigenti di uffici e servizi, rappresentanti di enti datoriali e sindacali, operatori impegnati a vario titolo nell'ambito dell'istruzione e della formazione professionale e delle diverse filiere, responsabili delle istituzioni scolastiche), di rilevare le dimensioni dell'offerta attuale, le sue dinamiche e le sue funzioni e, infine, di proporre alcune possibili strategie operative per un suo sviluppo nel prossimo futuro, la ricerca ha virato, poi, verso lo svolgimento di una fase quantitativa in cui sono stati rilevati dati particolarmente utili ai fini della conoscenza delle tipologie, delle caratteristiche strutturali e dei flussi di erogazione delle attività da parte delle strutture formative regionali di Fp. È proprio dalla ricchezza dei dati qualitativi e quantitativi raccolti che vogliamo partire, enucleando alcuni punti di riflessione di natura qualitativa in questa sede, riferiti ai sistemi regionali, mentre gli aspetti di carattere quantitativo, relativi alle strutture formative, verranno approfonditi nel volume II.

È ormai patrimonio comune e condiviso dai decisori pubblici nazionali, dagli addetti ai lavori e dagli analisti che nel nostro Paese il sistema complessivo della Formazione professionale (Fp) si trovi in una fase di "difficile" sostenibilità e di profondo ripensamento circa la sua efficacia e la sua capacità di risposta alle richieste che provengono dai soggetti, a vario titolo considerati, e dalle imprese. Prova ne è, innanzitutto, l'ampio spettro di disomogeneità dei sistemi regionali, elemento che storicamente pervade e condiziona la loro *governance*, in ordine alle differenze di carattere gestionale-organizzativo, di erogazione dell'offerta e di tipo amministrativo, che costituisce uno dei loro tratti distintivi. A ciò si sovrappone la diversificata capacità di risposta dei sistemi regionali alle sollecitazioni che provengono dai territori, laddove si pensi ad alcune questioni chiave, come la domanda dei destinatari, sia essa esplicita o implicita, le richieste delle imprese, la gestione delle sfide poste dal rapporto con gli altri sistemi, siano essi nazionali o sovranazionali, e, da ultimo, il tema della crisi economico-occupazionale.

Se lo scenario in cui ci si muove è necessariamente di breve-medio periodo, il primo dato che emerge è l'esistenza di una diversificata *governance* multilivello che appare

caratterizzata dall'impiego di modelli d'intervento fortemente eterogenei da regione a regione; ciò comporta una marcata differenziazione tra aree regionali, riscontrabile soprattutto al livello del conferimento di deleghe alle province per la gestione di determinate competenze, che appare segnata da evidenti elementi di criticità, come la parziale o non sufficientemente regolata sovrapposizione di competenze tra livello regionale e provinciale nell'analisi dei fabbisogni oppure nella forte differenziazione che si è riscontrata nell'atto di regolamentare la procedura per l'emanazione dei bandi per l'assegnazione di attività formative.

Da questa constatazione nasce una seconda distinzione, ovvero quella fra sistemi regionali chiusi e sistemi aperti, che si realizza con una marcata differenziazione tra Centro-nord e Mezzogiorno d'Italia; in particolare, i sistemi formativi del Centro-nord mostrano di avere acquisito una maggiore consapevolezza relativamente al bisogno di agire in un contesto che appare sempre più caratterizzato da fenomeni di transizione, sia dei destinatari delle azioni sia delle politiche a supporto delle attività formative, e di apertura al mercato; le regioni del Sud, al momento, si posizionano in un'area di attesa o di stasi in cui resta predominante una forte centralità dell'offerta che convive con una difficile o assente interconnessione tra i diversi sottosistemi che afferiscono al settore pubblico o al privato.

Derivano, da questa dicotomia territoriale, le diverse modalità con cui le regioni programmano e realizzano i piani per la gestione delle *policy* formative e soprattutto l'attenzione con cui vengono seguite le fasi salienti delle attività formative: la qualità complessiva dell'offerta, l'accreditamento delle strutture, l'analisi dei fabbisogni formativi e professionali, il monitoraggio dei percorsi, la valutazione globale delle azioni e dei loro effetti, il rapporto con le imprese.

Quest'insieme di condizioni geo-politiche ha dato luogo a delle criticità che connotano ormai da tempo il sistema complessivo della Fp italiano:

- nel caso della filiera della formazione iniziale (IeFP) si possono rilevare disegualianze nell'accesso al canale del diritto-dovere su tutto il territorio nazionale, anche a causa delle variegate articolazioni regionali che non garantiscono condizioni di accesso uguali per tutti;
- esiste una difficile spendibilità delle qualifiche conseguite, rilasciate dai sistemi della Fp regionale, la cui disomogeneità ne limita o impedisce la riconoscibilità sul territorio nazionale o comunitario;
- la mancanza di sistemi di riconoscimento, validazione e certificazione delle competenze acquisite limita l'utilità della formazione per i lavoratori, anche se spesso si è in presenza di una forte domanda in tale direzione;
- continua a persistere in molte realtà regionali un'autoreferenzialità dell'offerta formativa e una conseguente difficoltà a incrociarla con i reali fabbisogni del sistema economico locale;
- la necessità di avviare un nuovo sistema di accreditamento che sia basato in misura crescente su criteri di qualità, trasparenza, efficacia e *accountability*;
- la definizione di *policy* strutturate per incentivare e stimolare gli investimenti formativi delle imprese e ridurre il gap del ricorso alla formazione continua, che colloca il nostro Paese in posizione assai lontana rispetto agli altri Paesi della UE.

Ci troviamo, *de facto*, in presenza di un quadro globale assai frammentato in cui prevalgono elementi di differenziazione e di diversione che col tempo hanno dato vita a veri e propri divari territoriali che limitano e rallentano la crescita complessiva del sistema italiano di Fp e al di sopra del quale è venuta a sovrapporsi, dalla seconda metà del 2009, la crisi economico-occupazionale.

Come viene osservato da più parti, la crisi da fenomeno legato al mondo della finanza è andato estendendosi all'economia reale, giungendo a compromettere gli assetti e la stabilità degli stati nazionali.

Si tratta, a questo punto, di prendere atto dei mutamenti intervenuti, che non sono più legati alla congiuntura del momento, ma appaiono "strutturali" e comunque tali da incidere fortemente sui sistemi economici, produttivi e su quelli della formazione nel loro complesso.

Dal canto loro, per reagire positivamente a queste sfide, i sistemi dell'offerta regionali e provinciali e gli attori che operano nel campo della formazione hanno attuato strategie diversificate e fortemente eterogenee tra loro, che trovano, però, un terreno comune d'incontro nella consapevolezza di "guidare" e cominciare a controllare lo spostamento del campo d'azione delle politiche formative, che passa da un'opzione esclusiva sull'offerta a un ruolo centrale della domanda.

Ciò pone il perentorio bisogno di ripensare sia alla rilevanza dei soggetti in formazione (alle loro esigenze formative, ai loro fabbisogni formativo-professionali, alle logiche che sottostanno alla scelta degli strumenti e delle metodologie, al monitoraggio degli apprendimenti e alla loro valutazione) sia alla centralità del processo di formazione e in particolare all'analisi dei fabbisogni professionali, al riconoscimento dei percorsi formativo-lavorativi, alla validazione del corredo di competenze e, anche, alla valenza formativa dell'impresa, inserendo questi temi all'interno di un dialogo frequente e condiviso con i territori, cercando di far emergereintonie e sinergie per la soluzione dei problemi e per la crescita dei livelli di qualità di quanto già viene realizzato.

Nel caso dell'analisi dei fabbisogni, pur registrando il maggior livello di frammentazione e di differenziazione fra i sistemi regionali, legato a una diversità dovuta non solo all'impiego di modelli di riferimento e di metodologie eterogenei ma anche a una varietà di approcci metodologici, sia le Parti sociali, datoriali e sindacali, sia le strutture formative nel corso dell'indagine hanno evidenziato la necessità che i decisori pubblici si adoperino da subito per alleggerire la complessità delle procedure e per fare in modo che gli esiti dell'analisi dei fabbisogni siano tradotti e utilizzati in forma operativa già in sede di programmazione dell'offerta, senza rimanere un semplice esercizio di analisi staccato dalla definizione delle priorità formative e dei conseguenti esiti.

Sulla questione del riconoscimento e della validazione dei percorsi formativo-professionali e delle competenze acquisite si aprono degli scenari particolarmente interessanti. È ormai assodato, al livello scientifico e pragmatico, che le traiettorie personali e professionali dei lavoratori e delle lavoratrici, con il loro portato di competenze, siano il punto di partenza e non più di arrivo di qualunque percorso formativo si voglia intraprendere, soprattutto quando si tratta di soggetti adulti e con una

ricchezza di esperienze professionali, così come si è sempre più consapevoli che sia necessario non solo mettere in comune e condividere *skill* e comportamenti efficaci e virtuosi ma anche agire per un loro rafforzamento e condivisione verso coloro che ne hanno bisogno.

Anche il tema dei rapporti con le imprese risente fortemente di una diversità crescente fra i sistemi, ponendo la necessità di affrontare e risolvere alcune questioni particolarmente cogenti. La prima è legata alla capacità dei sistemi regionali di far proprie, di "introiettare", le indicazioni e le osservazioni provenienti dalle imprese, considerate come luogo di apprendimento e di lavoro, e di inserirle all'interno della programmazione dell'offerta; la seconda è particolarmente impegnativa e riguarda la possibilità, e la capacità, che i sistemi regionali sappiano monitorare e guidare i processi che fanno riferimento alla funzione formativa dell'impresa, puntando da subito a una ridefinizione della funzione e delle pratiche di collaborazione e di scambio che devono connotare i partenariati tra imprese e agenzie formative in un'ottica di promozione dell'apprendimento permanente.

Un elemento di criticità dei sistemi emerge nel momento in cui si tratta di trovare una *liaison* con le strutture formative, costrette a confrontarsi con il mondo delle imprese e con le Parti sociali, relativamente all'utilità o meno di seguire un approccio di tipo "domandista" e sulla necessità di disporre di un quadro organico di dati strutturali, facilmente utilizzabili all'occorrenza. Un risultato dell'indagine è consistito, a tale proposito, nel ribadire la necessità di un'integrazione delle fonti disponibili ma in pari tempo di rafforzare il dialogo con le imprese e di renderlo costante, anche ricorrendo a figure specifiche (come ad esempio, un agente di sviluppo) che potrebbero agevolare il sistema imprenditoriale, in particolare delle piccole imprese, nella lettura dei propri fabbisogni professionali, all'interno di *network* territoriali di riferimento.

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 alla progettazione, alla sperimentazione, all'adozione e alla convalida di nuovi modelli d'intervento sul territorio. Ciò al fine di 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 *policy*. 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'esi-

genza 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 fra soggetti agenti che sia di tipo reticolare e 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.

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, all'interno di un contesto 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.

Allegato 1 – Traccia di intervista

Traccia di intervista per Amministrazioni regionali e provinciali

1. Qual è il suo livello di conoscenza della Raccomandazione e del relativo quadro di riferimento europeo per l'assicurazione di qualità? La Raccomandazione è stata formalmente recepita in leggi, regolamenti, documenti regionali, specifiche filiere d'offerta?
2. Con quale modello organizzativo e relazionale la Regione presidia e garantisce la qualità dell'intero processo formativo nelle sue diverse fasi, ovvero programmazione, pianificazione, valutazione e conseguente revisione della programmazione? Quali sono i soggetti, interni ed esterni alla sua amministrazione, coinvolti e quali sono le modalità di coinvolgimento?
3. La Regione ha definito un quadro regionale di garanzia della qualità che comprende linee guida e norme di qualità a livello di enti/strutture erogatori di istruzione e formazione professionale, per incoraggiare il miglioramento continuo e l'autoregolamentazione?
4. Riguardo il sistema di accreditamento, la normativa regionale ricalca le normative nazionali oppure sono stati inseriti elementi AGGIUNTIVI finalizzati al presidio della qualità dell'offerta formativa erogata dagli enti di formazione? Se sì, potrebbe indicarli?
5. La Regione come (con quali strumenti e atti formali) cerca di presidiare la qualità dell'offerta formativa degli enti accreditati, al di là dei criteri di accreditamento? In particolare quali procedure o indicatori previsti dai sistemi di accreditamento regionale ritiene siano in linea con gli indicatori ed i descrittori europei? Ed in ogni caso quali sono gli indicatori che maggiormente qualificano il sistema regionale di accreditamento sotto l'aspetto dell'assicurazione di qualità?
6. Ai fini di supportare la programmazione, la Regione dispone di strumenti e metodologie per acquisire dati ed informazioni relativi alla domanda di formazione (fabbisogni formativi e professionali)? Se sì: Quali sono le fonti interne che utilizza? Quali sono le fonti esterne? Con quale periodicità (semestrale, annuale, triennale, su specifici bisogni) sono attivati i processi di analisi della domanda? Quali sono i soggetti INTERNI alla Regione e quali sono i soggetti ESTERNI

coinvolti nell'analisi della domanda per la programmazione? La Regione ha attivato, eventualmente quali, Osservatori permanenti per l'analisi della domanda/fabbisogni di formazione?

7. La Regione si relaziona direttamente con il sistema delle imprese per l'analisi della domanda? Se sì, con quali modalità e con quale periodicità?
8. Quali sono i ruoli o le funzioni che trattano/utilizzano gli eventuali dati e informazioni sulla domanda/fabbisogni per le decisioni in ordine alla programmazione? In particolare, ai fini di un miglioramento dell'offerta e di un suo adeguamento alle esigenze del territorio, negli ultimi anni c'è stato un cambiamento nella tipologia e nei modelli di erogazione dell'offerta?
9. Nella fase di attuazione della programmazione la Regione ha predisposto strumenti e metodologie per il controllo *in itinere* (monitoraggio) della qualità dell'offerta formativa erogata? Se sì, quali sono le dimensioni e gli indicatori che tengono sotto controllo l'aspetto della qualità dell'offerta erogata? E chi sono i soggetti interni/esterni attivati nel monitoraggio della qualità formativa erogata?
10. La Regione dispone di un sistema di valutazione *ex post* del sistema d'offerta di istruzione e formazione professionale? In che modo vengono valutati i risultati delle attività formative, a livello di sistema e di singolo ente? Quali dati vengono raccolti ed analizzati? Se sì, la valutazione *ex post* è garantita da funzioni interne e/o esterne? Sono attivate forme di autovalutazione? (*se non specificato in precedenza*) Quali sono i ruoli/funzioni interne alla Regione che presidiano la valutazione *ex post*? Con quale periodicità viene realizzata la valutazione *ex post*? Può elencare una serie di valutazioni *ex post* realizzate negli ultimi tre anni e da chi sono state realizzate? Quali metodologie e strumenti sono stati utilizzati nella valutazione *ex post*? I rapporti di valutazione sono resi pubblici? Se sì, con quale modalità? Sono scaricabili dal sito della Regione? A che anno risale l'ultimo rapporto scaricabile da internet? La valutazione *ex post* ha solo una valutazione di "rendicontazione" pubblica di quanto realizzato oppure viene anche utilizzata per la revisione della programmazione? Se sì quali sono i ruoli/funzioni interne ed esterne alla Regione che utilizzano i dati della valutazione *ex post*? Come vengono coinvolti tali soggetti? Tavoli permanenti, riunioni *ad hoc*, scambi informali? Qual è il ruolo delle imprese?
11. Può indicare degli esempi/casi operativi in cui è stata utilizzata la valutazione *ex post* per una revisione della programmazione regionale? Es. evoluzione delle tipologie d'offerta (*vedi anche domanda 10 relativa alle modifiche dell'offerta in seguito alla analisi dei fabbisogni*), innovazione dei modelli organizzativi, uso delle tecnologie a sostegno dell'efficacia ed efficienza dell'offerta
12. Vi sono settori ed attività del sistema di istruzione e formazione professionale che ritenete non adeguatamente monitorati ed orientati ad obiettivi di qualità? Se sì, per quale motivi?
13. Esistono sul territorio regionale reti tra Agenzie formative e/o altri soggetti finalizzate all'assicurazione di qualità? Se sì, con che ruolo e con che efficacia? Più in generale, esistono partenariati attivati per sviluppare e rafforzare reti

territoriali? Se sì, potrebbe descriverne finalità (partecipazione alla definizione degli obiettivi), formalizzazione dei rapporti (convenzioni, protocolli), carattere stabile o occasionale, e modalità di relazione (tavoli nazionali/regionali,...)?

14. In sintesi, potrebbe individuare quali sono i punti di forza del modello regionale di garanzia della qualità dell'offerta, nel caso facendo riferimento ai descrittori indicati dalla raccomandazione? (es. modelli di analisi dei fabbisogni e definizione delle figure professionali, di certificazione di competenze, di monitoraggio e valutazione sistematica, ecc.). Verificare esistenza di piani di formazione/aggiornamento formatori/operatori
15. Quali sono invece i punti di debolezza dell'attuale sistema e le possibili modalità di superamento dei nodi critici e delle difficoltà? Può indicarmi eventuali iniziative in corso o che si intendono intraprendere nel breve periodo per assicurare garanzie di qualità al sistema formativo?
16. Vi sono attività anche sperimentali in corso o programmate, inerenti direttamente o indirettamente al tema del miglioramento della qualità dell'offerta formativa e rispondenti alle attività descritte nella raccomandazione (I descrittori di qualità allegati alla Raccomandazione stessa)?

Traccia di intervista per le Strutture formative

1. Qual è il suo livello di conoscenza della Raccomandazione e del relativo quadro di riferimento europeo per l'assicurazione di qualità? Nella Regione in cui opera, la Raccomandazione è stata formalmente recepita in leggi, regolamenti, documenti regionali, specifiche filiere d'offerta?
2. Con quale modello organizzativo e relazionale il suo Ente presidia e garantisce la qualità dell'intero processo formativo nelle sue diverse fasi, ovvero programmazione, pianificazione, valutazione e conseguente revisione della programmazione? Quali sono i soggetti, interni ed esterni all'Ente, coinvolti e quali sono le modalità di coinvolgimento?
3. La Regione in cui opera ha definito un quadro regionale di garanzia della qualità che comprende linee guida e norme di qualità a livello di enti/strutture erogatori di istruzione e formazione professionale, per incoraggiare il miglioramento continuo e l'autoregolamentazione? E come il suo Ente si relaziona con esso?
4. Riguardo il sistema di accreditamento, la normativa regionale ricalca le normative nazionali oppure sono stati inseriti elementi aggiuntivi finalizzati al presidio della qualità dell'offerta formativa erogata dagli enti di formazione? Se sì, potrebbe indicarli ed esprimere la sua opinione in proposito? Ed in ogni caso quali sono gli indicatori che maggiormente qualificano il sistema regionale di accreditamento sotto l'aspetto dell'assicurazione di qualità?
5. Qual è la sua opinione in merito alla coerenza tra sistemi di assicurazione di qualità a livello nazionale/regionale e sistemi predisposti dagli enti erogatori di istruzione e formazione professionale? La Regione come (con quali strumenti e atti formali) cerca di presidiare la qualità dell'offerta formativa degli enti accreditati, al di là dei criteri di accreditamento?
6. Con quali dispositivi, strumenti, metodologie l'ente rileva i fabbisogni formativi e professionali e come utilizza i risultati per la programmazione? Quali sono le fonti interne che utilizza? Quali sono le fonti esterne? Con quale periodicità (semestrale, annuale, triennale, su specifici bisogni) sono attivati i processi di analisi della domanda? Quali sono i soggetti interni e quali sono i soggetti esterni coinvolti nell'analisi della domanda per la programmazione? La Regione ha attivato, eventualmente quali, Osservatori permanenti per l'analisi della domanda/fabbisogni di formazione, cui fare riferimento?
7. Il suo Ente si relaziona direttamente con il sistema delle imprese per l'analisi della domanda? Se sì, con quali modalità e con quale periodicità?
8. Quali sono i ruoli o le funzioni che trattano/utilizzano gli eventuali dati e informazioni sulla domanda/fabbisogni per le decisioni in ordine alla programmazione? In particolare, ai fini di un miglioramento dell'offerta e di un suo adeguamento alle esigenze del territorio, negli ultimi anni c'è stato un cambiamento nella tipologia e nei modelli di erogazione dell'offerta?

9. Nella fase di attuazione della programmazione il suo Ente ha predisposto strumenti e metodologie per il controllo *in itinere* (monitoraggio) della qualità dell'offerta formativa erogata? Se sì, quali sono le dimensioni e gli indicatori che tengono sotto controllo l'aspetto della qualità dell'offerta erogata? e chi sono i soggetti interni/esterni attivati nel monitoraggio della qualità formativa erogata?
10. Il suo Ente dispone di un sistema di valutazione *ex post* del sistema d'offerta di istruzione e formazione professionale? In che modo vengono valutati i risultati delle attività formative? Quali dati vengono raccolti ed analizzati? Se sì, la valutazione *ex post* è garantita da funzioni interne e/o esterne? Sono attivate forme di autovalutazione? Può elencare una serie di valutazioni *ex post* realizzate negli ultimi tre anni e da chi sono state realizzate? Quali sono i ruoli/funzioni interne ed esterne all'Ente che utilizzano i dati della valutazione *ex post*? Come vengono coinvolti tali soggetti? Tavoli permanenti, riunioni *ad hoc*, scambi informali? Qual è in particolare il ruolo delle imprese?
11. Può indicare degli esempi/casi operativi in cui è stata utilizzata la valutazione *ex post* per una revisione della programmazione? Es. evoluzione delle tipologie d'offerta (vedi anche domanda 10 relativa alle modifiche dell'offerta in seguito alla analisi dei fabbisogni), innovazione dei modelli organizzativi, uso delle tecnologie a sostegno dell'efficacia ed efficienza dell'offerta?
12. Vi sono settori ed attività del sistema di istruzione e formazione professionale che ritenete non adeguatamente monitorati ed orientati ad obiettivi di qualità? Se sì, per quale motivi?
13. Il suo ente fa parte di reti tra Agenzie formative e/o altri soggetti finalizzate all'assicurazione di qualità? Se sì, con che ruolo e con che efficacia? Più in generale, esistono partenariati attivati per sviluppare e rafforzare reti territoriali? Se sì, potrebbe descriverne finalità (partecipazione alla definizione degli obiettivi), formalizzazione dei rapporti (convenzioni, protocolli), carattere stabile o occasionale e modalità di relazione (tavoli nazionali/regionali, ecc.)?
14. In sintesi, potrebbe individuare quali sono i punti di forza del modello di garanzia della qualità dell'offerta, proprio dell'Ente, nel caso facendo riferimento ai descrittori indicati dalla raccomandazione? (es. modelli di analisi dei fabbisogni e definizione delle figure professionali, di certificazione di competenze, di monitoraggio e valutazione sistematica, ecc.). Verificare esistenza di piani di formazione/aggiornamento formatori/operatori
15. Quali sono invece i punti di debolezza dell'attuale sistema e le possibili modalità di superamento dei nodi critici e delle difficoltà? Può indicarmi eventuali iniziative in corso o che si intendono intraprendere nel breve periodo per assicurare garanzie di qualità al sistema formativo?
16. Vi sono attività anche sperimentali in corso o programmate, inerenti direttamente o indirettamente al tema del miglioramento della qualità dell'offerta formativa e rispondenti alle attività descritte nella raccomandazione (I descrittori di qualità allegati alla Raccomandazione stessa)?

Allegato 2 - Traccia per i focus group

Traccia per la conduzione dei focus group

1. Schema sintetico delle domande per i *focus group*

A. Strutturazione dell'offerta formativa

- Elementi di scenario. Strutturazione delle caratteristiche e dei contenuti dell'offerta formativa in relazione ai target di riferimento di carattere potenziale ed effettivo. Articolazione delle filiere in relazione ai processi di sviluppo che hanno interessato nel recente passato il sistema nazionale dell'*education*, anche sotto la spinta dei processi di riforma di tipo settoriale e trasversale in atto.
- Fuoco su prima formazione, formazione a domanda individuale (voucher), formazione entro sistemi di reti territoriali. Principali tipologie di azioni/operazioni in cui si articola l'organizzazione dell'offerta di formazione, con accenni ad elementi di peculiarità presenti all'interno di specifiche filiere. Durata media e traiettoria di sviluppo dei servizi formativi previsti, in relazione alle principali tipologie di azione e variazione dei valori medi nel periodo in risposta alle necessità espresse da nuovi target di utenza o all'introduzione di nuovi modelli di erogazione dei servizi.
- *Governance*. Sistema organizzativo di raccordo e di *governance* che orienta ed indirizza il sistema dell'offerta formativa a livello locale.
- Principali punti di forza ed aree di criticità che interessino longitudinalmente il sistema dell'organizzazione della formazione, alla luce degli elementi precedentemente esaminati ed in relazione ai diversi livelli di *governance* del sistema. Possibili percorsi di evoluzione del sistema.

B. Modalità di rilevazione ed analisi dei fabbisogni professionali e formativi

- Elementi di scenario. Presenza di dispositivi di rilevazione ed analisi dei fabbisogni professionali e formativi e connessione tra gli esiti cui perviene il sistema di rilevazione dei fabbisogni e la programmazione dell'offerta formativa.
- Elementi del modello. Principali processi e modalità di accertamento delle diverse tipologie di fabbisogni, articolate nelle dimensioni territoriale, settoriale e di filiera produttiva. Ricorrenza e periodicità con cui vengono effettuate le analisi

dei fabbisogni professionali e formativi, in relazione alle diverse dimensioni considerate (dimensione territoriale, settoriale e di filiera produttiva) e grado di formalizzazione dei loro elementi di programmazione.

- *Governance*. Presenza di un modello organizzativo di riferimento per la realizzazione delle indagini (linee guida regionali, disposizioni procedurali, procedure di accreditamento degli organismi di ricerca, etc.) e competenze attivate in sede di amministrazione regionale o provinciale per il presidio del settore di intervento specifico.
- Principali punti di forza ed aree di criticità complessivi del sistema dell'organizzazione della formazione, alla luce degli elementi precedentemente esaminati ed in relazione ai diversi livelli di *governance* del sistema. Possibili percorsi di evoluzione del sistema.

C. Sistema di relazioni con le imprese

- Elementi di scenario. Presenza di un sistema, variamente strutturato e formalizzato, di relazioni con il tessuto delle imprese, longitudinalmente al ciclo di vita del processo di organizzazione dell'offerta formativa (analisi dei bisogni, programmazione, attuazione e valutazione dei risultati ottenuti).
- Principali punti di forza ed aree di criticità complessivi del sistema di relazioni con le imprese, considerandone gli effetti sia sul sistema della formazione inteso complessivamente, sia limitatamente a determinati contesti settoriali.
- Evoluzione del sistema. Possibili percorsi di evoluzione del sistema di organizzazione della formazione nel medio periodo, allo scopo di potenziare la relazione con il sistema economico e produttivo, in specie con le imprese.

2. Ulteriori elementi da introdurre eventualmente nel corso della discussione

A. Strutturazione dell'offerta formativa

- Principali tipologie di utenza e presenza di target di riferimento che siano andati acquisendo una centralità nei processi di programmazione rispetto al passato e loro peculiarità salienti per tipologie di fabbisogni e servizi espressi.
- Presenza di modelli articolati di alleanza formativa orientati all'integrazione tra apprendimenti di tipo formale, non formale ed informale, sottesi alla costituzione di reti, poli formativi e più in generale di interventi che implicino una *governance* multiattore e multi-livello.
- Presenza di sistemi di qualifiche/qualificazioni e loro modello di riferimento ed impianto di articolazione, anche in relazione all'implementazione dei nuovi dispositivi comunitari previsti per la trasparenza, la mobilità ed il riconoscimento di qualificazioni e competenze (EQF, ECVET).
- Presenza di azioni per la stabilizzazione di partenariati, reti, servizi in rete e territoriali.
- Presenza di esperienze, progetti e servizi di ricerca e sviluppo, assistenza tecnica e accompagnamento per lo sviluppo dei sistemi di rete.

B. Modalità di rilevazione ed analisi dei fabbisogni professionali e formativi

- Eventuali esempi di sviluppo della concertazione e del ruolo delle Parti sociali all'interno dei processi di rilevazione dei fabbisogni professionali e formativi.
- Presenza di strumenti specifici e di un sistema informativo dedicato, eventualmente costituito da banche dati distinte ed intercomunicanti, e connessione tra gli esiti cui pervengono le analisi sul piano dei fabbisogni ed i processi di programmazione dell'offerta formativa.

C. Sistema di relazioni con le imprese

- Presenza di modelli significativi di relazioni tra sistema della formazione e tessuto delle imprese in ambiti e filiere specifici, considerando altresì il ruolo delle imprese nella progettazione, gestione, valutazione dei programmi formazione.
- Sviluppo di pratiche e modelli formativi o di *governance* che abbiano visto il concorso diretto delle imprese, anche nella concreta fase di ricerca e sviluppo.
- Esperienze di valorizzazione della formazione in alternanza.

Allegato 3 - Testimoni privilegiati e partecipanti ai focus group

Testimoni privilegiati¹

Abruzzo

- Carlo Amoroso, dirigente Area istruzione della Regione
- Rita Arnone, responsabile accreditamento Area istruzione della Regione
- Maurizio De Donatis, responsabile Formedil

Basilicata

- Vincenza Buccino, responsabile accreditamento, direzione formazione professionale della Regione
- Maria Teresa De Blasio, responsabile Ciofs-Fp Basilicata
- Saverio Primavera, responsabile formazione di Forim

Calabria

- Concettina di Gesù, dirigente, direzione formazione professionale e lavoro della Regione
- Salvatore Colao, direttore di Ecipa Calabria
- Don Mario Del Piano, delegato regionale Cnos-fap Calabria

Campania

- Angela Orabona, responsabile polo qualità dell'Ufficio scolastico regionale
- Patrizia Di Monte, direttore Arlav
- Marina Camboni, dirigente Erfap Campania

¹ L'elenco dei soggetti intervistati e dei partecipanti ai *focus group* comprende i loro nominativi e il loro ruolo all'epoca dello svolgimento dell'indagine. Qualora si riscontrassero eventuali omissioni o imprecisioni, esse potranno essere segnalate ai curatori del Rapporto che provvederanno ad integrare o correggere l'elenco.

- Massimiliano Coppola, Consvip

Emilia-Romagna

- Francesca Bergamini, dirigente servizio programmazione e valutazione progetti, direzione generale cultura formazione lavoro della Regione
- Fabrizia Monti, dirigente servizio formazione professionale, direzione generale cultura formazione lavoro della Regione
- Gabriele Marzano, dirigente servizio formazione professionale e politiche attive del lavoro della provincia di Parma
- Gaetana Ariu, funzionario servizio formazione professionale, provincia di Parma
- Fabio Belletti, responsabile qualità e accreditamento di AECA

Friuli Venezia Giulia

- Felice Carta, responsabile programmazione, direzione centrale lavoro, formazione, commercio e pari opportunità, servizio programmazione e gestione interventi formativi della Regione
- Arturo Campanella, dirigente ufficio scolastico regionale
- Gilberto Collinassi, direttore area marketing e programmazione di Enaip Friuli V.G.
- Mauro Zompicchiatti, responsabile qualità di Enaip Friuli V.G.

Lazio

- Brunello Capriolo, dirigente, direzione formazione professionale della Regione
- Mafalda Camponeschi, referente qualità, direzione formazione professionale della Regione

Liguria

- Antonella Berettieri, dirigente, settore sistema regionale della formazione della Regione
- Giuseppe Scarrone, dirigente, direzione politiche formative e del lavoro della provincia di Genova
- Alessandro Rio, dirigente, Villaggio del Ragazzo di Chiavari

Lombardia

- Paolo Formigoni, dirigente, sistema educativo e istruzione, direzione generale istruzione, formazione e cultura della Regione
- Maria C. Pinoschi, dirigente, settore formazione professionale della provincia di Milano
- Massimo Ferlini, presidente, Compagnia delle opere

Marche

- Mauro Terzoni, dirigente, direzione formazione della Regione
- Claudio Andreani, responsabile, direzione formazione professionale della provincia di Pesaro
- Valentino Parlato, direttore, IAL Cisl

Molise

- Angelo Spadanuda, consulente, direzione formazione professionale della Regione
- Elio Salvatore, dirigente, Cersaf Euromed

Provincia autonoma di Bolzano

- Laura Favaro, coordinatrice, area programmazione, ufficio FSE della provincia
- Nicoletta Rizzoli, direttrice, scuola professionale per il commercio, il turismo e i servizi "L. Einaudi"

Provincia autonoma di Trento

- Nicoletta Clauser, dirigente, servizio Europa della provincia
- Paola Mosca, referente per l'accreditamento, servizio Europa della provincia
- Gaia Sacchi, referente per la valutazione, servizio Europa della provincia
- Erik Gadotti, direttore, Istituto pavoniano "Artigianelli"

Puglia

- Claudia Claudi, dirigente, qualità sistema formativo, direzione formazione professionale della Regione
- Paola Oliviero, responsabile qualità, Ciofs-Fp Puglia

Sardegna

- Davide Zepponi, resp.le programmazione, servizio *governance* della formazione della Regione
- Giuseppe Simone, staff direzione generale, servizio *governance* formazione professionale della Regione
- Stefania Masala, dirigente, servizio coordinamento attività territoriali formazione e lavoro della Regione
- Elettra Godani, dirigente, Tecnofor

Sicilia

- Ludovico Albert, dirigente, direzione formazione professionale della Regione
- Massimo Plescia, direttore, Soluzioni di Impresa

Toscana

- Gianni Biagi, dirigente, direzione formazione della Regione
- Samuele Tognarelli, resp.le uff. pianificazione e programmazione politiche formative provincia di Lucca
- Fernando Masti, esperto formativo, Centro Studi Turistici
- Sandra Pandolfi, responsabile direzione tecnica, Accordia Progetto Saforet

Umbria

- Sabrina Paolini, dirigente servizio politiche attive del lavoro, formazione professionale della Regione
- Antonietta Petetti, referente qualità, settore formazione professionale della Regione
- Katia Liuti, dirigente e referente qualità di Forma azione

Valle d'Aosta

- Barbara Vendemmia, funzionario responsabile, dipartimento politiche lavoro e formazione Regione
- Maria Grazia Lumetta, responsabile accreditamento, Institut Agricole Régionale

Veneto

- Fabio Menin, responsabile programmazione FSE, direzione formazione professionale della Regione
- Claudia Bettin, responsabile accreditamento, direzione formazione professionale della Regione
- Giovanni Zonin, direttore, Scuola centrale di formazione
- Erika Bertolaso, servizi assistenza tecnica, Fondazione CUOA
- Sabina Altolini, gestione sistema qualità, Fondazione CUOA

Partecipanti ai focus group

Piemonte

- Guido Bellotto, Mauro Durando, Gabriella Del Mastro, Regione Piemonte, direzione Formazione
- Arturo Faggio Provincia di Torino, direzione Formazione
- Sergio Pugliano Enaip Piemonte, direttore
- Maurizio Giraudo, CNOS Piemonte, direttore
- Isabella Antonetto, Confindustria Piemonte
- Enzo Pappalettera, CISL Piemonte

Veneto

- Valeria Rancan, Lara Lupinc Regione Veneto, direzione Formazione
- Silvia Baldo Regione Veneto, direzione Lavoro
- Simonetta Bettiol, Annamaria Pretto Ufficio Scolastico Regionale del Veneto
- Luca Innocentini Confindustria Veneto
- Andrea Polelli, Adriano De Vita CNA Veneto
- Giorgio Sbrissa Enaip Veneto, direttore
- Ruggero Segatto CNOS Veneto, direttore

Provincia autonoma di Trento

- Daniela Carlini, Provincia Autonoma di Trento, Formazione Professionale, dipartimento conoscenza
- Antonella Chiusole, Agenzia del Lavoro Provincia Autonoma di Trento, direttore
- Giampiero Girardi, Provincia Autonoma di Trento, Servizio Europa direttore Ufficio FSE
- Luciano Covi, Provincia Autonoma di Trento, Centro per la formazione insegnanti e formatori, direttore
- Beatrice De Gerloni, IPRASE, Istituto provinciale per la ricerca e sperimentazione educativa, direttore
- Tiziana Bellofiore, Struttura P.A. Trento per la formazione continua individuale, direttore
- Lorenzo Pomini, CISL del Trentino, Segretario generale
- Maria Cristina Poletto, Confindustria Provincia di Trento, responsabile Education
- Elisa Armeni, Associazione Artigiani e Piccole Imprese, responsabile settore formazione
- Maria Cristina Bridi, Enaip provinciale, direttore
- Erik Gadotti Istituto Pavoniano Artigianelli, formazione superiore non accademica, direttore

Liguria

- Antonella Berettieri, Laura Costa, Regione Liguria
- Andrea Biggi, Giuseppe Scarrone, Giancarlo Sintoni, Provincia di Genova
- Andrea Sanguineti, CISL Liguria
- Claudio Croci, Giulia Stella, CGIL Liguria
- Alba Lizzambri, UIL Liguria
- Romina Peruzzo, CONFESERCENTI
- Rosangela Corti, LEGACOOP Liguria
- Ilaria Caisson, ASCOM, Confcommercio
- Sabrina Zampetti Bitta, ISFORCOOP
- Fabio Bianchini, Paolo Faveto, CNOS Liguria

Lombardia

- Massimo Vasarotti, Regione Lombardia
- Claudio Arcari, Katuscia Calabretta, CGIL Lombardia
- Loredana Franco, CISL Lombardia
- Giovanna Muselli, CISL Scuola
- Michela Rusciano, UIL Milano e Lombardia
- Chiara Manfreda, Assolombarda
- Claudia Salomone, Confcommercio
- Laura Cordani, Francesco Murgo, Confcommercio Milano
- Sabrina Minetti, CAPAC
- Silvia Valentini, Formaper
- Venanzio Volpe, EMIT
- Stefano Bertolina, Galdus

Toscana

- Lucia Lelmi, Provincia di Firenze
- Paola Parmeggiani, Provincia di Grosseto
- Samuele Tognarelli, Provincia di Lucca
- Letizia Tammaro, Provincia di Prato
- Valter Bartolini, CGIL Toscana
- Rodolfo Zanieri, UIL Toscana
- Stefania Bernocchi, Confcommercio Toscana
- Cinzia Caraviello, Cescot Firenze
- Sara Corsani, Piero Garavelli, Arianna Tozzi, CIOFS Fp Toscana
- Marco Pippolini, Irecoop Toscana
- Sandra Pandolfi, Saforet, agenzia della Regione Toscana per l'accreditamento delle agenzie formative

Emilia-Romagna

- Francesca Bergamini, Fabrizia Monti, Anna Maria Arrighi, Regione Emilia-Romagna
- Valerio Vignoli, Provincia di Modena
- Andrea Biondi, AECA
- Lauro Borsato, ECIPAR-CNA
- Elisabetta D'Alessandro, Fondazione Aldini Valeriani
- Nicola Spagnuolo, ISCOM - Confcommercio

Lazio

- Giorgio Bollini, CNA Lazio
- Franco Dore, ERFAP Lazio
- Suor Angela Elicio, Teresa Silvi, CIOFS Fp
- Stefania Maccagno, Raffaella Merlino, Unindustria Roma
- Marina Possi, Finmeccanica
- Claudio Trovato, UGL

Marche

- Paola Micheli, Regione Marche
- Patrizio Francesconi, CGIL Marche
- Gabriele Marchetti, Confcommercio Marche
- Carlo Cipriani, Confindustria Macerata
- Marco Mennucucci, Cifa Marche
- Stefano Bonci, Enfap Marche
- Patrizia Cuppini, IISS "Volterra-Elia"
- Gabriele Torquati, IISS "Einstein-Nebbia"

Puglia

- Alessandro Fusco, Confcommercio Bari-BAT
- Domenica Caradonna, Cisl Scuola Puglia
- Lucia Guaragno, C.I.F.I.R.
- Maria Francesca Fornarola, Lega Coop
- Francesco Pasanisi, CGIL
- Dino Lovecciala, IFOC azienda Speciale della Camera di Commercio IAA di Bari

Sicilia

- Teresa Maria Ferlisi, Regione Sicilia
- Giovanni Lo Cicero, CGIL
- Giovanni Giangreco, Civita Srl

- Salvatore Miroddi, Ecap Messina
- Valentina Dalgrande, Simona Ottaviano, ITD-CNR
- Massimo Plescia, SDI, Soluzioni d'Impresa

Sardegna

- Luca Galassi, Graziella Loi, Salvatore Pintus, M. Concetta Podda, Regione Sardegna, Direzione generale lavoro, formazione professionale, Servizio *governance* formazione professionale e Servizio di supporto all'Autorità di gestione del POR FSE Stefano Mameli, Confartigianato
- Patrizia Giorri, CIOFS Fp Sardegna,
- Simone Indiati, Pietro Medda, Vito Prisciano, CNOS-FAP Sardegna,
- Elettra Godani, Tecnofor
- Bonaria Spignesi, Uniform Confcommercio

Bibliografia

- Alvarez K., Salas E. e Garofano C. M., *An Integrated Model of Training Evaluation and Effectiveness*, in *Human Resource Development Review*, 3(4), 2004
- Angotti R., Premutico D. (2001), *Le potenzialità di applicazione dei focus group nelle indagini sulla formazione continua*, in *RIV - Rassegna Italiana di Valutazione*, n. 24, 2001
- Angotti R., Del Cimmuto A. *L'Offerta di formazione professionale regionale in Italia*, in Osservatorio Isfol, III, n. 1/2, 2013
- 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
- Angotti R., Del Cimmuto A., Filosa G., *L'Offerta di formazione professionale nelle regioni italiane tra estensione della crisi e nuovi modelli di governance. Dati ISFOL OFF 2012*, in Isfol Research Paper, n. 11/2014, Roma, 2014
- Angotti R., Belmonte S., *Classificazione delle attività di apprendimento – Manuale Isfol*, Roma, 2014
- Bovens M., *New Forms of Accountability and EU-Governance*, Comparative European Studies 5, 2007
- Calvo R. e Giubileo F., *Valutazione sugli effetti occupazionali della Direttiva crisi in Provincia di Vercelli*, Franco Angeli, Milano, 2011
- Calvo R. e Giubileo F., *Valutazione comparata del grado di efficacia occupazionale dei servizi e attività erogate a valere sulla direttiva crisi*, 2012, in <http://www.formazionevc.it> (consultato a novembre 2014)
- Cantalupi M. e Demurtas M. (a cura di), *Politiche attive del lavoro, servizi per l'impiego e valutazione*, Il Mulino, Bologna, 2009
- Cedefop, *Accreditation and quality assurance in vocational education and training. Selected European Approaches*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2009
- Cedefop, *Skills supply and demand in Europe. Medium-term forecast up to 2020*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2010
- Cedefop, *The skill matching challenge. Analysing skill mismatch and policy implications*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2010
- Cedefop, *Migrants, minorities, mismatch? Skill mismatch among migrants and ethnic minorities in Europe*, Research paper n. 16, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2011

- Cedefop, *Building on skills forecasts. Comparing methods and applications*, Research paper n. 18, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2012
- Cedefop, *Skill mismatch The role of the enterprise*, Research paper n. 21, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2012
- Cedefop, *Skills supply and demand in Europe Methodological framework*, Research paper n. 25, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2012
- CENIS, *Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2013*, Franco Angeli, Roma, 2013
- CGIL, *Convegno nazionale Quale futuro per i sistemi regionali della formazione professionale? Esperienze a confronto e prospettive per il comparto*, Roma, 12 dicembre 2012
- Charron N., *From Åland to Ankara: European Quality of Government Index 2013 Data, Sensitivity Analysis and Final results*, 2013
- CISL, *Discorso sulla Formazione Professionale*, in *Convegno CISL, Una scuola a misura di futuro*, Roma, 24 gennaio 2013
- CNOS FAP, *La costruzione del sistema dell'Istruzione e Formazione Professionale nelle Regioni: opinioni degli Assessori regionali*, allegato a *Rassegna CNOS*, n. 1, Roma, 2009
- Commissione europea, *Crescita, competitività, occupazione Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo Libro Bianco*, Lussemburgo, 1994
- Commissione europea, *Comunicazione del 3 marzo 2010, Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Lussemburgo, 2010
- Commissione europea, *L'azione a sostegno dell'istruzione e della formazione professionale in Europa: il Comunicato di Bruges*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2012
- Conferenza Stato Regioni, *Accordo tra Governo, Regioni ed Enti locali volto ad approvare Linee strategiche di intervento in ordine ai servizi per l'apprendimento permanente e all'organizzazione delle reti territoriali*, di cui alla Legge n. 92 del 18 giugno 2012, Roma 10 luglio 2014
- Corrao S., *Il focus group*, Franco Angeli, Milano, 2000
- DARES (Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques – Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et du dialogue social), *Annexe au Projet de loi de finances – Formation Professionnelle*, 2014
- 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, Trento, 2011
- Drezzadore M., *Coniugare equità e qualità Innalzamento per tutti delle competenze di base, professionali e riconoscimento delle eccellenze*, in M. R. Capuano e M. Fusco, a cura di, *Autonomia e governance territoriale dei sistemi di istruzione e formazione professionale*, Guerini e associati, Milano, 2010
- Empirica, *e-Skills for Jobs in Europe – Measuring Progress and Moving Ahead*, Final Report, febbraio 2014, <http://goo.gl/YPwPHz> (consultato a novembre 2014)
- European Commission, *A new impetus for European cooperation in vocational education and training to support the Europe 2020 Strategy*, Luxembourg, Publication Office of the European Union, 2012

- European Commission/EACEA/Eurydice, *Funding of Education in Europe 2000-2012: The impact of the Economic Crisis – Eurydice Report*, Luxembourg Publication Office of the European Union, 2013
- Eurostat, *Classification of Learning Activities. Manual, Theme: Population and social conditions*, ISSN 1725-0056, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2006
- Filosa G., Infante V., *Analisi dei fabbisogni e sistemi di monitoraggio e valutazione della qualità*, in ISFOL, *XIII Rapporto Isfol sulla formazione continua in Italia. Annualità 2011-2012*, ISFOL-Ministero del Lavoro, Roma, 2012
- Gaudio F., *Qualità della formazione, sviluppo, regolazione sociale. Un'analisi comparata dai divari regionali*, in Osservatorio Isfol n. 1, ISFOL, Roma, 2012
- Ghergo F., *Storia della formazione professionale in Italia 1947-1977 - Volume I - Dal dopoguerra agli anni '70* in Cnos-Fap – Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Roma, 2009
- Ghergo F., *Storia della formazione professionale in Italia 1947-1977 - Volume II - Gli anni '80*, in CNOS-FAP – Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, Roma, 2011
- IAB, Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung, IAB Jahresbericht, 2013
- ILO, *Global Employment Trends 2014: The risk of a jobless recovery?*, International Labour Office, Geneva, ILO, 2014
- INSEE (Institut National de la statistique et des études économiques), *La formation des adultes*, n. 468, Paris, 2013
- Invalsi, *Valutazione del sistema scolastico e delle scuole*, 2010, www.invalsi.it/valsis (consultato a novembre 2014)
- ISFOL, *La qualità dei progetti di formazione*, ISFOL, Roma, 1998
- ISFOL, *Il processo di decentramento nelle politiche della formazione, dell'istruzione e del lavoro*, Franco Angeli, Milano, 2001
- ISFOL, *L'accreditamento delle strutture formative. Raffronto tra il nuovo Modello di accreditamento e le indicazioni comunitarie per la qualità della formazione (EQARF)*, Collana analisi Isfol, n. 5, 2001
- ISFOL, *Approccio alla valutazione della qualità dei sistemi formativi*, ISFOL, Roma, 2003
- ISFOL, *Gli assetti istituzionali e organizzativi delle Province italiane in tema di formazione, lavoro, istruzione e politiche sociali*, Franco Angeli, Milano, 2003
- ISFOL, *I formatori della formazione professionale*, ISFOL, Roma, 2005
- ISFOL, *La valutazione della qualità dei sistemi formativi: aspetti metodologici e strumenti applicativi*, ISFOL, Roma, 2005
- ISFOL, *Insegnare agli adulti: una professione in formazione*, ISFOL, Roma, 2006
- ISFOL, *Economia, occupazione e professioni: scenari di medio periodo (2005-2009)*, ISFOL, Roma, 2007
- ISFOL, *L'analisi dei fabbisogni nella programmazione FSE 2000-2006: esiti del secondo triennio*, ISFOL, Roma, 2007
- ISFOL, *La riflessività nella formazione: pratiche e strumenti*, ISFOL, Rubettino Editore, Soveria Mannelli, (CZ), 2007
- ISFOL, *La valutazione di efficacia delle azioni di sistema nazionali: le ricadute sui sistemi regionali del Centro Nord Italia*, ISFOL, Roma, 2007
- ISFOL, *Nomenclatura e classificazione delle Unità Professionali Roma*, ISFOL, Roma, 2007
- ISFOL, *Rapporto 2009*, Rubettino Editore, Soveria Mannelli (CZ), 2009

- ISFOL, *Valutare la qualità dell'offerta formativa regionale. Un quadro di riferimento*, ISFOL, Roma, 2010
- ISFOL, *Valutazione delle misure per l'inserimento al lavoro: i tirocini formativi e di orientamento*, ISFOL, Roma, 2011
- ISFOL - Università della Calabria, Rapporto di ricerca, *I divari dei sistemi territoriali di Fp. Caratteri, tendenze, scenario*, 2011
- ISFOL, *Attuazione primi risultati del programma di contrasto alla crisi occupazionale. Il triennio 2009-2011*, ISFOL, Roma, 2012
- ISFOL, *Rapporto ISFOL 2012: le competenze per l'occupazione e la crescita*, Ediguida, Cava de' Tirreni (SA) 2012
- ISFOL, *Qualità e accreditamento. Analisi comparata tra i dispositivi di accreditamento di Regioni e Province Autonome e la Raccomandazione europea Eqavet*, ISFOL, Roma, 2013
- ISFOL, *Validazione delle competenze da esperienza: approcci e pratiche in Italia e in Europa*, ISFOL, Roma, 2013
- ISFOL, *Il contributo del FSE 2007-2013 alla costruzione dei sistemi regionali di innovazione. Prospettive per la valutazione*, I libri del Fondo sociale europeo, 2014
- ISFOL, *Istruzione degli adulti: politiche e casi significativi sul territorio*, I libri del Fondo sociale europeo, Roma, 2014
- Kirkpatrick D.L., *Evaluating Training Programs: The Four Levels*, San Francisco, Berrett-Koehler, 1998
- Krueger R. A., Casey M. A., *Focus Group. A Practical Guide for Applied Research*, 3ª ed., Thousand Oaks, Sage, 2000
- Le Boterf, G., *De la compétence à la navigation professionnelle*, Les Éditions d'Organisation, Paris, 1997
- Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali, Commissione di studio e di indirizzo sul futuro della formazione in Italia, *Rapporto sul futuro della formazione in Italia*, Roma, 2009
- 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://goo.gl/A7bYvS> (consultato a novembre 2014)
- 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, 2011
- OECD, *Think scenarios, Rethink education*, OECD Publishing, Paris, 2007
- OECD, *Formation et emploi: relever le défi de la réussite*, Éditions OCDE, 2010
- OECD, *Economic Policy Reforms 2012: Going for Growth*, OECD Publishing, 2012
- OECD, *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, OECD Publishing, 2013
- OECD, *What is the impact of the economic crisis on public education spending?* in Education Indicators in Focus <http://goo.gl/dlevK2> (consultato a novembre 2014)
- Schirru V., *L'accreditamento delle strutture formative. Raffronto tra il nuovo Modello di accreditamento e le indicazioni comunitarie per la qualità della formazione (EQARF)*, collana analisi Isfol, n. 5, 2011

- Schirru V., Evangelista L., *L'Accreditamento delle strutture formative e le indicazioni comunitarie per la qualità della formazione* in Rassegna CNOS Problemi esperienze prospettive per l'istruzione e la formazione professionale, anno 29, n. 2, 2013
- Van den Berghe W., *La qualité dans la formation et l'enseignement professionnels en Europe: Aspects et tendances*, Thessaloniki, Cedefop, 1998

Normativa comunitaria e nazionale di riferimento

Commissione delle Comunità Europee, *Memorandum sull'istruzione e la formazione permanente*, SEC(2000)1832 del 30.10.2000

Commissione delle Comunità europee, *Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente*, COM(2001)678 definitivo del 21.11.2001

Commissione delle Comunità Europee, *Risoluzione del Consiglio del 27 giugno 2002 sull'apprendimento permanente*, (2002/C 163/01)

Commissione delle Comunità europee, *Proposal for a Council recommendation. Youth on the move – promoting the learning mobility of young people*, COM/2010/0478 final/2

Commissione delle Comunità europee, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, *Ripensare l'istruzione: investire nelle abilità in vista di migliori risultati socioeconomici*, COM/2012/0669 final

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Moving youth into employment*, COM(2012) 727 final del 5.12.2012

Comunicazione della Commissione, *EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020 del 3.3.2010

Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Consiglio Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Lavorare insieme per i giovani d'Europa, invito ad agire contro la disoccupazione giovanile*, COM(2013) 447 final del 19.6.2013

Comunicato dei ministri europei per l'Istruzione e la formazione professionale, delle Parti sociali europee e della Commissione europea, riuniti a Bruges il 7 dicembre 2010 per esaminare l'approccio e le priorità strategiche del processo di Copenhagen

per il periodo 2011-2020, *Comunicato di Bruges su una maggiore cooperazione europea in materia di istruzione e formazione professionale per il periodo 2011-2020*

Conferenza Stato Regioni, Accordo tra Governo, Regioni ed Enti locali volto ad approvare *Linee strategiche di intervento in ordine ai servizi per l'apprendimento permanente e all'organizzazione delle reti territoriali*, di cui alla Legge n. 92 del 18 giugno 2012, Roma, 10 luglio 2014

Conferenza delle Regioni e delle Province autonome 14/108/CR14/C2, *Agire le agende digitali per la crescita, nella programmazione 2014-2020*, Roma, 2014

Consiglio dell'Unione europea, *Quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (ET 2020)*, Gazzetta ufficiale C 119/2 del 28 maggio 2009

Consiglio dell'Unione Europea, *Risoluzione del Consiglio su un'agenda europea rinnovata per l'apprendimento degli adulti*, Nota 16743/11, Educ 268 Soc 981 del 17.11.2011

Consiglio dell'Unione Europea, *Raccomandazione del Consiglio del 20 dicembre 2012 sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale*, (2012/C 398/01)

Consiglio dell'Unione Europea, *Conclusioni (Quadro Finanziario Pluriennale) del 7-8 febbraio 2013*, EUCO 37/13, Co Eur 5 Concl 3 del 08.02.2013

Consiglio dell'Unione Europea, *Consiglio Europeo del 27 e 28 giugno 2013 Conclusioni*, EUCO 104/2/13, REV 2 CO EUR 9 Concl 6 del 28.06.2013

Consiglio delle Comunità Europee, *Programma di lavoro dettagliato sul follow up circa gli obiettivi dei sistemi d'istruzione e di formazione in Europa*, Gazzetta ufficiale delle Comunità Europee C 142/01 del 14 giugno 2002

Consiglio europeo del 30 gennaio 2012, Dichiarazione dei Membri del Consiglio europeo, *Verso un risanamento favorevole alla crescita e una crescita favorevole alla creazione di posti di lavoro*, 30 gennaio 2012

Council of the European Union, Council Declaration, *European Alliance for Apprenticeships*, Luxembourg, 15.10.2013

Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro per la Formazione Professionale (2011-2013)

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 25 gennaio 2008, *Linee guida per la riorganizzazione del sistema di istruzione e formazione tecnica superiore e la costituzione degli Istituti tecnici Superiori*

Decreto Legislativo 167 del 14 settembre 2011, *Testo unico dell'apprendistato*, a norma dell'articolo 1, comma 30, della Legge 24 dicembre 2007, n. 247

European Commission, *A new impetus for European cooperation in Vocational Education and Training to support the Europe 2020 Strategy*, 2012

Governo, Regioni e province autonome, *Accordo contenente la Regolamentazione dei profili formativi dell'art. 6 del D.Lgs. 167/2011 dell'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale*, 15.03.2012

Legge 144/1999, art. 69, *Istituzione dei percorsi IFTS*, cui ha fatto seguito il Decreto Interministeriale 31 ottobre 2000, n. 436 contenente il *Regolamento recante norme di attuazione dell'articolo 69 della legge 17 maggio 1999, n. 144, concernente l'istruzione e la formazione tecnica superiore (IFTIS)*

Legge 78/2014, *Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese*

Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, Decreto ministeriale n. 166, *Accreditamento delle sedi formative e delle sedi orientative*, Roma, 2001

Ministero dello Sviluppo Economico, Decreto-Legge del 18 ottobre 2012, n° 179 *Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese* (cosiddetto "Decreto Crescita 2.0") convertito con modificazioni dalla L. 17 dicembre 2012, n. 221

Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica, *Accordo di Partenariato 2014-2020*, Roma, 2014 in <http://www.dps.gov.it/it/AccordoPartenariato>, (consultato a novembre 2014)

Ministero per la Coesione Territoriale, d'intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*, 2012

Parlamento europeo, *Risoluzione sulle decisioni assunte dal Consiglio europeo di Lisbona del 23-24 marzo 2000*, dicembre 2000

Parlamento europeo e Consiglio, *Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009 sull'istituzione di un quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale* (2009/C 155/01)


Parlamento europeo e Consiglio, *Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006 relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente*, 2006/962/CE

Parlamento europeo e Consiglio, *Regolamento (UE) N. 1303/2013 del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio*

Regione Piemonte, Deliberazione della Giunta regionale n 16-3971 del 5 giugno 2012. *Direttiva pluriennale sulla formazione professionale finalizzata alla lotta contro la disoccupazione (mercato del lavoro).*

Regione Piemonte, Deliberazione della Giunta regionale n. 84-12006 del 04 agosto 2009, *Direttiva pluriennale per la programmazione e gestione delle misure di potenziamento delle competenze per le lavoratrici e i lavoratori colpiti dalla crisi economica in attuazione dell'Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009.* Atto di Indirizzo per la formulazione dei bandi provinciali 2009- 2010.

Regolamento sul sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione, approvato dal Consiglio dei Ministri l'8 marzo 2013



Collana editoriale
I libri del Fondo sociale europeo

1. **I termini della formazione.** *Il controllo terminologico come strumento per la ricerca*, 2002
2. **Compendio normativo del FSE.** *Manuale 2000-2006*, 1a edizione 2002, 2a edizione aggiornata 2003
3. **Compendio normativo del FSE.** *Guida operativa*, 1a edizione ed. 2002, 2a edizione aggiornata 2003
4. **Il FSE nel web.** *Analisi della comunicazione attraverso Internet*, 2002
5. **Informazione e pubblicità del FSE: dall'analisi dei piani di comunicazione ad una proposta di indicatori per il monitoraggio e la valutazione**, 2003
6. **Politiche regionali per la formazione permanente.** *Primo rapporto nazionale*, 2003
7. **Sviluppo del territorio nella new e net economy**, 2003
8. **Le campagne di informazione pubblica: un'esperienza nazionale sulla formazione e le politiche attive del lavoro**, 2003
9. **L'attuazione dell'obbligo formativo.** *Terzo rapporto di monitoraggio*, 2003
10. **Manuale per il tutor dell'obbligo formativo.** *Manuale operativo e percorsi di formazione*, 2003
11. **Secondo rapporto sull'offerta di formazione professionale in Italia.** *Anno formativo 2000-2001*, 2003
12. **Fondo sociale europeo: strategie europee e mainstreaming per lo sviluppo dell'occupazione**, 2003
13. **Il Centro di Documentazione: gestione e diffusione dell'informazione**, 2003
14. **I contenuti per l'apprendistato**, 2003
15. **Formazione continua e politiche di sostegno per le micro-imprese**, 2003
16. **L'apprendimento organizzativo e la formazione continua on the job**, 2003
17. **L'offerta di formazione permanente in Italia.** *Primo rapporto nazionale*, 2003
18. **Formazione permanente: chi partecipa e chi ne è escluso.** *Primo rapporto nazionale sulla domanda*, 2003

19. La qualità dell'e-learning nella formazione continua, 2003
20. Linee guida per la valutazione del software didattico nell'e-learning, 2003
21. Apprendimento in età adulta. *Modelli e strumenti*, 2004
22. Il monitoraggio e la valutazione dei Piani di comunicazione regionali: prima fase applicativa del modello di indicatori, 2004
23. La comunicazione nelle azioni di sistema e nel mainstreaming per la società dell'informazione: un modello di analisi e valutazione, 2004
24. La formazione continua nella contrattazione collettiva, 2004
25. Definizione di un modello di valutazione ex-ante della qualità degli interventi fad/elearning cofinanziati dal FSE (volume + cd rom), 2004
26. Appunti sull'impresa sociale, 2004
27. Adult education – Supply, demand and lifelong learning policies. *Synthesis report*, 2004
28. Formazione continua e grandi imprese (volume + cd rom), 2004
29. Guida al mentoring. *Istruzioni per l'uso*, 2004
30. Gli appalti pubblici di servizi e il FSE. *Guida operativa*, 2004
31. La filiera IFTS: tra sperimentazione e sistema. *Terzo rapporto nazionale di monitoraggio e valutazione dei percorsi IFTS*, 2004
32. Una lente sull'apprendistato: i protagonisti ed i processi della formazione, 2004
33. Tecnici al lavoro. *Secondo rapporto nazionale sugli esiti formativi ed occupazionali dei corsi IFTS*, 2004
34. Approcci gestionali e soluzioni organizzative nei servizi per l'impiego, 2004
35. Indagine campionaria sul funzionamento dei centri per l'impiego, 2004
36. Indirizzi operativi per l'attuazione delle linee guida V.I.S.P.O. *Indicazioni per il Fondo sociale europeo*, 2004
37. L'attuazione dell'obbligo formativo. *Quarto rapporto di monitoraggio*, 2004
38. Terzo rapporto sull'offerta di formazione professionale in Italia, 2004
39. Accreditamento delle sedi orientative (8 volumi in cofanetto), 2004
40. Trasferimento di buone pratiche: analisi dell'attuazione, 2004
41. Trasferimento di buone pratiche: schede di sintesi, 2004
42. Guida al mentoring in carcere, 2004
43. Applicazione del modello di valutazione della qualità dei sistemi. *Prima sperimentazione nell'area Obiettivo 3*, 2004
44. Certificazione delle competenze e life long learning. *Scenari e cambiamenti in Italia ed in Europa*, 2004
45. Fondo sociale europeo: politiche dell'occupazione, 2004
46. Le campagne di informazione e comunicazione della pubblica amministrazione, 2004
47. Le azioni di sistema nazionali: tra conoscenza, qualificazione e innovazione (volume + cd rom), 2005
48. L'analisi dei fabbisogni nella programmazione FSE 2000-2006: stato di attuazione al termine del primo triennio, 2005
49. I profili professionali nei servizi per l'impiego in Italia ed in Europa, 2005
50. Le strategie di sviluppo delle risorse umane del Centro-nord. *Un'analisi dei bandi di gara ed avvisi pubblici in obiettivo 3 2000-2003*, 2005
51. La rete, i confini, le prospettive. *Rapporto apprendistato 2004*, 2005
52. La spesa per la formazione professionale in Italia, 2005
53. La riprogrammazione del Fondo sociale europeo nel nuovo orizzonte comunitario (volume + cd rom), 2005

54. **Informare per scegliere.** *Strumenti e documentazione a supporto dell'orientamento al lavoro e alle professioni*, 2005
55. **Conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare.** *Integrazione delle politiche a problemi di valutazione*, 2005
56. **Modelli e servizi per la qualificazione dei giovani.** *V rapporto di monitoraggio dell'obbligo formativo*, 2005
57. **La simulazione nella formazione a distanza: modelli di apprendimento nella Knowledge society** (volume + cd rom), 2005
58. **La domanda di lavoro qualificato.** *Le inserzioni a "modulo" nel 2003*, 2005
59. **La formazione continua nelle piccole e medie imprese del Veneto.** *Atteggiamenti, comportamenti, ruolo del territorio*, 2005
60. **La moltiplicazione del tutor.** *Fra funzione diffusa e nuovi ruoli professionali*, 2005
61. **Quarto rapporto sull'offerta di formazione professionale in Italia.** *Anno formativo 2002-2003*, 2005
62. **La Ricerca di lavoro.** *Patrimonio formativo, caratteristiche premianti, attitudini e propensioni dell'offerta di lavoro in Italia*, 2005
63. **I formatori della formazione professionale.** *Come (e perché) cambia una professione*, 2005
64. **I sistemi regionali di certificazione: monografie**, 2005
65. **Il Fondo sociale europeo nella programmazione 2000-2006: risultati e prospettive.** *Atti dell'Incontro Annuale QCS Ob3. Roma, 31 gennaio-1 febbraio 2005*, 2005
66. **Trasferimento di buone pratiche: case study.** *Terzo volume*, 2005
67. **Applicazione del modello di valutazione della qualità dei sistemi formativi in obiettivo.** *Seconda sperimentazione in ambito regionale*, 2005
68. **L'accompagnamento per contrastare la dispersione universitaria. Mentoring e tutoring a sostegno degli studenti**, 2005
69. **Analisi dei meccanismi di governance nell'ambito della programmazione regionale FSE 2000-2006**, 2005
70. **La valutazione degli interventi del Fondo sociale europeo 2000-2006 a sostegno dell'occupazione.** *Indagini placement Obiettivo 3*, 2006
71. **Aspettative e comportamenti di individui e aziende in tema di invecchiamento della popolazione e della forza lavoro.** *I risultati di due indagini*, 2006
72. **La domanda di lavoro qualificato: le inserzioni "a modulo" nel 2004**, 2006
73. **Insegnare agli adulti: una professione in formazione**, 2006
74. **Il governo locale dell'obbligo formativo.** *Indagine sulle attività svolte dalle Province per la costruzione del sistema di obbligo formativo*, 2006
75. **Dipendenze e Mentoring. Prevenzione del disagio giovanile e sostegno alla famiglia**, 2006
76. **Guida all'Autovalutazione per le strutture scolastiche e formative.** *Versione italiana della Guida preparata dal Technical Working Group on Quality con il supporto del Cedefop*, 2006
77. **Modelli e metodologie per la formazione continua nelle Azioni di Sistema.** *I progetti degli Avvisi 6 e 9 del 2001 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, 2006
78. **Esiti dell'applicazione della politica delle pari opportunità e del mainstreaming di genere negli interventi di FSE.** *Le azioni rivolte alle persone e le azioni rivolte all'accompagnamento lette secondo il genere*, 2006
79. **La transizione dall'apprendistato agli apprendistati.** *Monitoraggio 2004-2005*, 2006
80. **Plus Participation Labour Unemployment Survey.** *Indagine campionaria nazionale sulle caratteristiche e le aspettative degli individui sul lavoro*, 2006

81. Valutazione finale del Quadro comunitario di sostegno dell'Obiettivo 3 2000-2006. The 2000-2006 Objective 3 Community Support Framework Final Evaluation. *Executive Summary*, 2006
82. La comunicazione per l'Europa: politiche, prodotti e strumenti, 2006
83. Le Azioni Innovative del FSE in Italia 2000-2006. *Sostegno alla diffusione e al trasferimento dell'innovazione. Complementarità tra il FSE e le Azioni Innovative (ex art. 6 FSE)*, 2006
84. Organizzazione Apprendimento Competenze. *Indagine sulle competenze nelle imprese industriali e di servizi in Italia*, 2006
85. L'offerta regionale di formazione permanente. *Rilevazione delle attività cofinanziate dal Fondo sociale europeo*, 2007
86. La valutazione di efficacia delle azioni di sistema nazionali: le ricadute sui sistemi regionali del Centro Nord Italia, 2007
87. Il Glossario e-learning per gli operatori del sistema formativo integrato. Uno strumento per l'apprendimento in rete, 2007
88. Verso il successo formativo. *Sesto rapporto di monitoraggio dell'obbligo formativo*, 2007
89. xformare.it Sistema Permanente di Formazione on line. *Catalogo dei percorsi di formazione continua per gli operatori del Sistema Formativo Integrato. Verso un quadro europeo delle qualificazioni*, 2007
90. Impiego delle risorse finanziarie in chiave di genere nelle politiche cofinanziate dal FSE. *Le province di Genova, Modena e Siena*, 2007
91. I Fondi strutturali nel web: metodi d'uso e valutazione, 2007
92. Esiste un differenziale retributivo di genere in Italia? *Il lavoro femminile tra discriminazioni e diritto alla parità di trattamento*, 2007
93. La riflessività nella formazione: pratiche e strumenti, 2007
94. La domanda di lavoro qualificato in Italia. Le inserzioni a modulo nel 2005, 2007
95. Gli organismi per le politiche di genere. *Compiti, strumenti, risultati nella programmazione del FSE: una ricerca valutativa*, 2007
96. L'apprendistato fra regolamentazioni regionali e discipline contrattuali. *Monitoraggio sul 2005-06*, 2007
97. La qualità nei servizi di orientamento e inserimento lavorativo nei Centri per l'Impiego: Linee guida e Carta dei Servizi, 2007
98. Analisi della progettazione integrata. *Elementi della programmazione 2000/2006 e prospettive della nuova programmazione 2007/2013*, 2007
99. L'Atlante dei Sistemi del lavoro: attori e territori a confronto. *I risultati del SIST Il mercato del lavoro attraverso una lettura cartografica*, 2007
100. Procedure per la gestione della qualità dei servizi di orientamento e inserimento lavorativo nei Centri per l'Impiego. *Manuale operativo*, 2007
101. I modelli di qualità nel sistema di formazione professionale italiano, 2007
102. Sviluppo, Lavoro e Formazione. L'integrazione delle politiche. *Atti del Seminario "Sistemi produttivi locali e politiche della formazione e del lavoro"*, 2007
103. I volontari-mentori dei soggetti in esecuzione penale e le buone prassi nei partenariati locali, 2007
104. Guida ai gruppi di auto-aiuto per il sostegno dei soggetti tossicodipendenti e delle famiglie, 2007
105. Gli esiti occupazionali dell'alta formazione nel Mezzogiorno. *Indagine placement sugli interventi cofinanziati dal FSE nell'ambito del PON Ricerca 2000-2006*, 2007
106. La riflessività nella formazione: modelli e metodi, 2007

107. *L'analisi dei fabbisogni nella programmazione FSE 2000-2006: esiti del secondo triennio*, 2007
108. *Rapporto annuale sui corsi IFTS. Esiti formativi ed occupazionali dei corsi programmati nell'annualità 2000-2001 e Monitoraggio dei corsi programmati nell'annualità 2002-2003*, 2007
109. *La formazione permanente nelle Regioni. Approfondimenti sull'offerta e la partecipazione*, 2007
110. *Le misure di inserimento al lavoro in Italia (1999-2005)*, 2008
111. *Dieci anni di orientamenti europei per l'occupazione (1997-2007). Le politiche del lavoro in Italia nel quadro della Strategia europea per l'occupazione*, 2008
112. *Squilibri quantitativi, qualitativi e territoriali del mercato del lavoro giovanile. I risultati di una indagine conoscitiva*, 2008
113. *Verso la qualità dei servizi di orientamento e inserimento lavorativo nei centri per l'impiego. Risultati di una sperimentazione. Atti del Convegno*, 2008
114. *Il lavoro a termine dopo la Direttiva n. 1999/70/CE*, 2008
115. *Differenziali retributivi di genere e organizzazione del lavoro. Una indagine qualitativa*, 2008
116. *La formazione dei rappresentanti delle Parti sociali per lo sviluppo della formazione continua*, 2008
117. *Fostering the participation in lifelong learning. Measures and actions in France, Germany, Sweden, United Kingdom. Final research report*, (volume + cd rom), 2008
118. *Sostenere la partecipazione all'apprendimento permanente. Misure e azioni in Francia, Germania, Svezia, Regno Unito - Vol. 1 Il Rapporto di ricerca*, 2008
119. *Sostenere la partecipazione all'apprendimento permanente. Misure e azioni in Francia, Germania, Regno Unito, Svezia - Vol. 2 Le specifiche misure*, 2008
120. *Partecipazione e dispersione. Settimo rapporto di monitoraggio dell'obbligo formativo*, 2008
121. *Strumenti e strategie di governance dei sistemi locali per il lavoro. Monitoraggio Spi 2000-2007. Volume I*, 2008
122. *Strumenti e strategie di attivazione nei sistemi locali per il lavoro. Monitoraggio Spi 2000-2007. Volume II*, 2008
123. *La domanda di istruzione e formazione degli allievi in diritto-dovere all'istruzione e formazione. I risultati dell'indagine ISFOL*, 2008
124. *La partecipazione degli adulti alla formazione permanente. Seconda Rilevazione Nazionale sulla Domanda*, 2008
125. *Il bene apprendere nei contesti e-learning*, 2008
126. *Il bisogno dell'altra barca. Percorsi di relazionalità formativa*, 2008
127. *I call center in Italia: forme di organizzazione e condizioni di lavoro*, 2008
128. *Contributi per l'analisi delle politiche pubbliche in materia di immigrazione*, 2008
129. *Quattordici voci per un glossario del welfare*, 2008
130. *Il capitale esperienza. Ricostruirlo, valorizzarlo. Piste di lavoro e indicazioni operative*, 2008
131. *Verso l'European Qualification Framework*, 2008
132. *Le competenze per la governance degli operatori del sistema integrato*, 2008
133. *Donne sull'orlo di una possibile ripresa. Valutazione e programmazione 2007-2013 come risorse per la crescita dell'occupazione femminile*, 2009
134. *Monitoraggio dei Servizi per l'impiego 2008*, 2009

135. **Le misure per il successo formativo.** *Ottavo rapporto di monitoraggio del diritto-dovere*, 2009
136. **La prima generazione dell'accreditamento: evoluzione del dispositivo normativo e nuova configurazione delle agenzie formative accreditate**, 2009
137. **Le pari opportunità e il mainstreaming di genere nelle "azioni rivolte alle strutture e ai sistemi" cofinanziate dal FSE**, 2009
138. **Apprendimenti e competenze strategiche nei percorsi formativi triennali: i risultati della valutazione**, 2010
139. **Il Nuovo Accreditamento per l'Obbligo di Istruzione/Diritto-Dovere Formativo.** *La sfida di una sperimentazione in corso*, 2010
140. **Rapporto orientamento 2009.** *L'offerta di orientamento in Italia*, 2010
141. **Apprendistato: un sistema plurale.** *X Rapporto di Monitoraggio*, 2010
142. **Rompere il cristallo.** *I risultati di un'indagine ISFOL sui differenziali retributivi di genere in Italia*, 2010
143. **Formazione e lavoro nel Mezzogiorno.** *La Valutazione degli esiti occupazionali degli interventi finalizzati all'occupabilità cofinanziati dal Fondo sociale europeo 2000-2006 nelle Regioni Obiettivo 1*, 2010
144. **Valutare la qualità dell'offerta formativa territoriale.** *Un quadro di riferimento*, 2010
145. **Perché non lavori?** *I risultati di una indagine Isfol sulla partecipazione femminile al mercato del lavoro*, 2010
146. **Le azioni sperimentali nei Centri per l'impiego.** *Verso una personalizzazione dei servizi*, 2010
147. **La ricerca dell'integrazione fra università e imprese.** *L'esperienza sperimentale dell'apprendistato alto*, 2010
148. **Occupazione e maternità: modelli territoriali e forme di compatibilità**, 2011
149. **Anticipazione dei fabbisogni professionali nel settore Turismo**, 2011
150. **Rapporto orientamento 2010.** *L'offerta e la domanda di orientamento in Italia*, 2011
151. **Lisbona 2000-2010.** *Rapporto di monitoraggio ISFOL sulla Strategia europea per l'occupazione*, 2011
152. **Il divario digitale nel mondo giovanile.** *Il rapporto dei giovani italiani con le ICT*, 2011
153. **Istruzione, formazione e mercato del lavoro: i rendimenti del capitale umano in Italia**, 2011
154. **La terziarizzazione del sommerso.** *Dimensioni e caratteristiche del lavoro nero e irregolare nel settore dei servizi*, 2011
155. **Donne e professioni.** *Caratteristiche e prospettive della presenza delle donne negli ordini professionali*, 2011
156. **Valutazione delle misure per l'inserimento al lavoro: i tirocini formativi e di orientamento**, 2011
157. **La buona occupazione.** *I risultati delle indagini ISFOL sulla Qualità del lavoro in Italia*, 2011
158. **La flexicurity come nuovo modello di politica del lavoro**, 2011
159. **Le azioni locali a supporto del prolungamento della vita attiva**, 2011
160. **Paradigmi emergenti di apprendimento e costruzione della conoscenza**, 2012
161. **Qualità dell'offerta e-learning e valorizzazione delle competenze dei formatori**, 2012
162. **Dimensioni e caratteristiche del lavoro sommerso/irregolare in agricoltura**, 2012
163. **Validazione delle competenze da esperienza: approcci e pratiche in Italia e in Europa**, 2012

164. **Il fenomeno delle esternalizzazioni in Italia.** *Indagine sull'impatto dell'outsourcing sull'organizzazione aziendale, sulle relazioni industriali e sulle condizioni di tutela dei lavoratori*, 2012
165. **Strumenti per la formazione esperienziale dei manager**, 2012
166. **Etnie e Web.** *La rappresentazione delle popolazioni migranti e rom nella rete Internet*, 2012
167. **Indagine Plus. Il mondo del lavoro tra forma e sostanza.** *Terza annualità*, 2012
168. **Manuale di Peer Review per l'Istruzione e la Formazione Professionale iniziale**, 2012
169. **Lauree ambientali triennali: inserimento lavorativo e prosecuzione degli studi**, 2012
170. **Energie rinnovabili e efficienza energetica.** *Settori strategici per lo sviluppo sostenibile: implicazioni occupazionali e formative*, 2012
171. **Modelli di apprendistato in Europa: Francia, Germania, Paesi Bassi, Regno Unito**, 2012
172. **Modello teorico integrato di valutazione delle strutture scolastiche e formative**, 2012
173. **Attuazione primi risultati del programma di contrasto alla crisi occupazionale.** *Il triennio 2009-2011*, 2012
174. **Sviluppo locale: diffusione delle conoscenze e competenze nei sistemi produttivi e filiere territoriali**, 2012
175. **Rapporto nazionale di valutazione intermedia delle attività di informazione e pubblicità dei programmi operativi FSE 2007-2013**, 2013
176. **Lavoratori autonomi: Identità e percorsi formativi.** *Risultati di un'indagine quali-quantitativa*, 2013
177. **Impatto delle tematiche dello sviluppo sostenibile sui sistemi produttivi e professionali**, 2013
178. **Il tutor aziendale per l'apprendistato: Manuale per la formazione**, 2013
179. **Le competenze trasversali nelle équipes della salute mentale**, 2013
180. **Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2012**, 2013
181. **Validazione delle competenze da esperienza: approcci e pratiche in Italia e in Europa.** *Edizione aggiornata 2013*, 2013
182. **La riqualificazione sostenibile dei contesti urbani metropolitani.** *Settori strategici per lo sviluppo sostenibile: implicazioni occupazionali e formative*, 2013
183. **Le dimensioni della qualità del lavoro. I risultati della III Indagine Isfol sulla qualità del lavoro**, 2013
184. **Mercato del lavoro, capitale umano ed imprese: una nuova prospettiva di politica del lavoro**, 2013
185. **Oltre il disagio psichico dei giovani: modelli e pratiche di inclusione socio-lavorativa.** *Riflessioni e contributi del seminario di studio*, 2013
186. **Ammortizzatori sociali in deroga e politiche attive del lavoro: monitoraggio dell'attuazione, degli esiti e degli effetti dell'Accordo Stato Regioni 2009-2012.** *Volume 1*, 2014
187. **Ammortizzatori sociali in deroga e politiche attive del lavoro: l'attuazione regionale dell'Accordo Stato Regioni 2009-2012.** *Volume 2*, 2014
188. **Istruzione degli adulti: politiche e casi significativi sul territorio**, 2014
189. **Primo Rapporto italiano di Referenziazione delle Qualificazioni al quadro europeo EQF**, 2014
190. **First Italian referencing report to the European qualifications framework EQF**, 2014
191. **Le aree protette: vincolo o opportunità? Indagine empirica nelle regioni Ob. Conv. Sul ruolo del capitale umano nello sviluppo territoriale**, 2014
192. **Responsabilità Sociale d'Impresa.** *Policy e Pratiche*, 2014

193. Il contributo del FSE 2007-2013 alla costruzione dei sistemi regionali di innovazione. *Prospettive per la valutazione*, 2014
194. La formazione per la sostenibilità energetica: permanenza nel lavoro e nuova occupazione, 2014
195. Il Bilancio di genere della Regione Puglia; la sperimentazione di una buona prassi, 2014
196. Non sempre mobili. *I risultati dell'Indagine Isfol sulla mobilità geografica dei dottori di ricerca*, 2014
197. Le prospettive di impiego delle persone con disabilità psichica: opportunità e barriere nei contesti aziendali, 2014
198. Prevenire si può. *Analisi delle misure di accompagnamento per la transizione scuola-lavoro dei giovani con disagio psichico*, 2014
199. Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro, 2014
200. Disagio psichico, minori e recupero, 2014
201. Il reinserimento lavorativo dei detenuti. *Il lavoro carcerario come leva motivazionale e di reintegrazione sociale. Il caso di Rebibbia*, 2014
202. Il welfare che cambia: il non profit nell'erogazione di servizi sociali, 2014
203. Responsabilità Sociale d'Impresa nelle PMI. *Emersione della formazione implicita e dell'innovazione sociale*, 2015
204. Modelli di governance territoriale per sviluppare innovazione e conoscenza nelle PMI – *I risultati di un'indagine qualitativa in tre regioni italiane*, 2015
205. L'offerta di formazione professionale nelle regioni italiane – *I risultati dell'indagine ISFOL OFP – Volume I – L'indagine qualitativa*, 2015
206. L'offerta di formazione professionale nelle regioni italiane – *I risultati dell'indagine ISFOL OFP – Volume II – L'indagine quantitativa*, 2015
207. Figure professionali innovative per la riqualificazione sostenibile delle città. *Spendibilità e fabbisogni professionali e formativi*, 2015
208. L'apprendistato tra risultati raggiunti e prospettive di innovazione. *XV Rapporto sull'apprendistato in Italia*, 2015
209. Pari opportunità e non discriminazione. *Il Fondo sociale europeo nei territori in Convergenza tra attuazione e proposte per la programmazione 2014-2020*, 2015
210. L'age management nelle grandi imprese italiane. *I risultati di un'indagine qualitativa*, 2105
211. O.L.T.Re. *Un percorso di orientamento al lavoro rivolto ai detenuti*, 2015
212. L'offerta di formazione professionale nelle regioni italiane I risultati dell'indagine Isfol-OFP -Volume I - *L'indagine qualitativa*, 2015
213. L'offerta di formazione professionale nelle regioni italiane. I risultati dell'indagine Isfol-OFP - Volume II - *L'indagine quantitativa*, 2015

Il volume presenta i risultati della rilevazione *qualitativa* della Indagine sull'Offerta di Formazione Professionale (Isfol OFP) nelle regioni italiane, inserita nel Programma statistico nazionale del Sistan (ISF-00060).

Obiettivo dell'Indagine OFP è ricostruire le caratteristiche strutturali dei sistemi regionali dell'offerta di formazione professionale, affrontandone i nodi problematici, le dinamiche e i processi che li attraversano, a quarant'anni dalla prima rilevazione realizzata nel 1975. La ricerca indica le tendenze in atto sui temi della qualità e delle modalità organizzative dell'offerta, analizzando le politiche regionali attraverso la realizzazione, in tutte le regioni, di decine di interviste e focus group con stakeholder e decisori.

Emerge un'ampia differenziazione fra sistemi regionali chiusi e aperti, con una diversificata capacità di risposta tra Centro-nord e Mezzogiorno, in un quadro globale frammentato e caratterizzato da divari territoriali che rallentano la crescita del sistema, a cui si è sovrapposta la crisi economico-occupazionale. I sistemi dell'offerta hanno attuato strategie diversificate ma unite dalla consapevolezza della necessità di spostare progressivamente il focus delle politiche formative da un'opzione esclusiva sull'offerta a un ruolo centrale della domanda. Emerge inoltre una crescente consapevolezza della necessità di operare congiuntamente per l'integrazione delle politiche e per sviluppare network territoriali e raccordi operativi fra istruzione, formazione, lavoro e imprese.